SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 334

Martti Häkkänen

RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELY

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 334

Martti Häkkänen

Rakennusoikeuden sääntely

Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian salissa P III perjantaina 13. tammikuuta 2017 kello 12

With an English abstract

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI 2016

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-447-2

© 2016 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Martti Häkkänen

ISSN-L 0356-7206
ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-367-3

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2016

Esipuhe

Väitöskirjatyön valmistuttua mieluinen tehtäväni on kiittää siihen eri tavoin osallistuneita. Työni ohjaaja professori emeritus *Jarno Tepora* on vaikuttanut keskeisellä tavalla sekä tutkijanurani alkamiseen että tutkimuksen valmistumiseen aikataulussaan. Hän on useissa vaiheissa kommentoinut käsikirjoitusta, antanut rohkaisevaa palautetta sekä tärkeällä tavalla huolehtinut tutkimustyöni käytännön edellytyksistä.

Professori emeritus *Vesa Majamaa* on ystävällisesti lupautunut sekä esitarkastajaksi että vastaväittäjän työlääseen ja vaativaan tehtävään. Hänen suhtautumisensa hankkeeseeni on ollut myötämielistä ja kannustavaa. Hän ja toinen esitarkastaja professori *Tapio Määttä* ovat esittäneet lukuisia hyödyllisiä neuvoja ja kommentteja työn viimeistelyvaiheessa. Nämä olen pyrkinyt parhaani mukaan huomioimaan. Professori *Heikki Halila* on ystävällisesti lupautunut väitöstilaisuuden kustokseksi. Professori *Raimo Siltala* ja dosentti *Frey Nybergh* ovat viimeistelyvaiheessa perehtyneet käsikirjoitukseen sekä esittäneet tarpeellisia ja osuvia kommentteja.

Edellä mainittujen lisäksi lukuisat kollegat niin yliopistolta kuin käytännön kentältä ovat olleet korvaamattomaksi avuksi tutkimuksen laadinnassa, mutta myös ratkoessani muita tutkijaelämän kysymyksiä.

Tutkimus on laadittu päätoimisesti työskennellen Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimus- ja opetustehtävissä. Dekaani, tutkijakoulun johtaja, professori *Kimmo Nuotio* onkin luottanut tutkimushankkeeni onnistumiseen. Olen saanut nauttia valtakunnallisen *Suomen Akatemian* ja *opetusministeriön* rahoittaman tutkijakoulun *Oikeus muuttuvassa maailmassa*, *Säästöpankkien tutkimussäätiön*, *Nordea pankin säätiön* sekä *Olga ja Kaarle Oskari Laitisen säätiön* tarjoamasta taloudellisesta tuesta.

Suomalainen Lakimiesyhdistys on hyväksynyt väitöskirjani kustannettavakseen ja julkaistavaksi perinteikkäässä A-sarjassaan. Kustannustoimittaja, FM *Anssi Sinnemäki* on avustanut teoksen saattamisessa kirjan muotoon ja LL.M. *Irina Pelz* englanninkielisen tiivistelmän laadinnassa.

Teoksen valmistumiseen ovat myötäelämällä vaikuttaneet myös lukuisat ystävät ja läheiset – osa ehkä tietämättään. Erityisesti vanhempani *Kristiina* ja *Markku* sekä veljeni *Antti* ovat ratkaisevalla tavalla olleet muodostamassa sitä kannustavaa ilmapiiriä, jossa tieteelliset tavoitteet ovat käyneet mielekkäiksi ja mahdollisiksi.

Esitän parhaimmat kiitokseni kaikille.

Mäntyharjussa marraskuun 13 päivänä 2016

Martti Häkkänen

Sisällys

ESIPUHE V
SISÄLLYS VII
LÄHTEET XVII
LYHENTEET XXXV

OSA I. KYSYMYKSENASETTELU 1

1 JOHDANTO 3
1.1 Rakennusoikeus 3
1.2 Tutkimustehtävä 4
1.3 Metodologia 9
1.4 Rakenne 13

OSA II. TEOREETTINEN VIITEKEHYS 15

2 RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELYN PERUSKYSYMYKSET 17
2.1 Yleistä 17
2.2 Rakennusoikeuden käsite 17
2.3 Rakentamisen rajoittaminen 20
2.3.1 Perustelu ja kritiikki 20
2.3.2 Tavoitteet ja keinot 25
2.4 Rakennusoikeuden yhteys maan arvoon 27
2.4.1 Maanarvon merkitys 27
2.4.2 Poliittinen ja oikeudellinen keskustelu 28
2.4.3 Maanarvon kohoaminen 30
2.4.4 Transaktiokustannukset 35
2.4.5 Nykyarvo ja odotusarvo 36
2.4.6 Maan markkina-arvo 37
2.5 Rakennusoikeuden sääntelyn muutoslinjat 40
2.5.1 Kaupungistuminen kontekstina 40
2.5.2 Lainsäädännölliset taitekohdat 42
2.5.2.1 Aika ennen asemakaavalakia 42
2.5.2.2 Asemakaavalain järjestelmä 44

2.5.2.3 Rakennuslain aikakausi 45
2.5.2.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki 50
2.6 Yhteenveto: miksi rakentamista rajoitetaan ja mitä reaalisia vaikutuksia sillä on? 52

3 MAANOMISTAJAN OIKEUSASEMA RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELYSSÄ 55
3.1 Kaksi näkökulmaa 55
3.2 Maan omistamisen reaalimerkitys 57
3.3 Maanomistajan oikeusaseman määräytyminen 60
3.3.1 Omistuskäsitteistöstä 60
3.3.2 Omistusoikeuden kohde 61
3.3.3 Omistajan käyttövallasta 65
3.3.3.1 Sisältö ja suoja 65
3.3.3.2 Ulottuvuus 72
3.3.4 Oikeudet ja velvollisuudet 76
3.3.5 Omistajan kompetenssi 77
3.3.6 Dynaaminen suoja 80
3.3.7 Omaisuudensuojasääntely 81
3.3.7.1 Lähtökohta 81
3.3.7.2 Omaisuudensuojan toteuttaminen 82
3.3.7.3 Materiaalinen sisältö 83
3.4 Kunnan maanomistuksellinen erityisasema 88
3.4.1 Lähtökohta 88
3.4.2 Perustelu ja kritiikki 91
3.4.3 Kaavoitusvallan merkitys 94
3.4.4 Pakkolunastuskompetenssi 97
3.4.5 Maksuvelvoitteet 98
3.4.6 Hankinta- ja luovutusrajoitukset 99
3.5 Yhteenveto: minkälaiselta näyttää rakennusoikeuden sääntely maanomistajan oikeusaseman näkökulmasta? 100

OSA III. RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMINEN 103

4 OIKEUDESTA RAKENTAA MAANKÄYTÖN SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN MUKAAN 105
4.1 Kysymyksenasettelu 105
4.2 Subjektiivisella oikeudella argumentoinnista 107
4.3 Kunnan kaavoitusmonopoli esitysteknisenä käsitteenä 111
4.4 Oikeudesta rakentaa asemakaavoittamattomalla alueella 118

4.4.1 Lähtökohta 118
4.4.2 Rakennusjärjestys 119
4.4.3 Rakennuskiellon vaikutus 122
4.4.4 Yleispiirteinen kaavoitus 127
4.4.5 Poikkeamisen merkitys 129
4.4.6 Yhteenveto 130
4.5 Oikeudesta rakentaa suunnittelun tarpeessa olevalla alueella 132
4.5.1 Suunnittelutarve 132
4.5.2 Suhde rakennuskieltoihin 136
4.5.3 Suhde rakentamisrajoituksiin 138
4.5.4 Yhdenvertaisuudesta 139
4.5.5 Sääntelypolitiikka 142
4.6 Oikeudesta rakentaa asemakaavan laatimista silmällä pitäen 144
4.6.1 Asemakaavan oikeusvaikutuksista 144
4.6.1.1 Kieltää ja sallii 144
4.6.1.2 Minkälaisia määräyksiä asemakaavaan voidaan sisällyttää? 145
4.6.1.3 Suhde muuhun normistoon 152
4.6.2 Asemakaavoitusharkinnan luonne ja osakysymykset 154
4.6.3 Kunnan velvollisuudesta asemakaavan laatimiseen: milloin rakennusoikeus muodostuu? 157
4.6.3.1 Abstrakti muodostuminen 157
4.6.3.2 Juridis-tekninen muodostuminen 160
4.6.3.3 Sopimusvelvoitteiden merkitys 162
4.6.4 Rakennusoikeuden teknis-taloudelliset realiteetit 165
4.6.4.1 Yhdyskuntasuunnittelu 165
4.6.4.2 Kunnallistaloudelliset vaikutukset 167
4.6.4.3 Yksityistaloudellinen kannattavuus 169
4.6.5 Rakennusoikeuden määrittelyn oikeudelliset reunaehdot 174
4.6.5.1 Rakennusoikeuden määrä 174
4.6.5.2 Asemakaavan tarkoitus 175
4.6.5.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 176
4.6.5.4 Yleiskaavoituksen ohjausvaikutus 177
4.6.5.5 Rakennusoikeuden sopeutuminen ympäristöön 183
4.6.5.6 Kohtuuttomien rajoitusten kielto 184
4.6.5.7 Kilpailuvaikutusten huomioiminen 186
4.6.5.8 Luonnonsuojelulainsäädäntö 186
4.6.5.9 Rakennussuojelua koskeva sääntely 188
4.6.5.10 Merkittävien vaikutusten selvittäminen 191

4.6.6 Hallinto-oikeudelliset periaatteet rakennusoikeuden muodostumisessa 192
4.6.6.1 Lähtökohta 192
4.6.6.2 Yhdenvertaisuus asemakaavan laadinnassa 193
4.6.6.3 Yhdenvertaisuus asemakaavan toteuttamisessa 196
4.6.6.4 Kaavoituksellinen syrjintä 199
4.6.6.5 Suhteellisuusperiaate 200
4.6.6.6 Tarkoitussidonnaisuuden periaate 201
4.6.6.7 Puolueettomuusperiaate 203
4.6.6.8 Luottamuksensuojaperiaate 204
4.6.7 Kunnan maanomistus kaavoituksellisena erityiskysymyksenä: voiko kunta suosia omistamaansa maata? 207
4.6.7.1 Lähtökohta 207
4.6.7.2 Lainsäätäjän historiallinen tarkoitus 209
4.6.7.3 Voimassa olevan oikeuden kanta 213
4.6.8 Sopimustoiminnan oikeusvaikutukset rakennusoikeuden muodostumiseen 219
4.6.8.1 Sopimusvapaudesta kaavoituksessa 219
4.6.8.2 Mihin kaavoitusta koskeva sopimus velvoittaa? 221
4.6.8.3 Sopimuksen ja asemakaavan kytkemiskielto 229
4.6.9 Asemakaavan muuttaminen ja kumoaminen 235
4.6.10 Asemakaavoitusharkinnan oikeudellisten kontrollikeinojen vaikutus rakennusoikeuden muodostumiseen 237
4.7 Yhteenveto: millä tavoin on ymmärrettävä maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen maankäytön sääntelyjärjestelmässä? 240

5 KUNNALLE AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET JA RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMISEEN KYTKEYTYVÄT MAANOMISTAJAN MAKSUVELVOITTEET 245
5.1 Kysymyksenasettelu 245
5.2 Argumentaatiosta maksuvelvoitesäännöksiä tulkittaessa 246
5.2.1 Tarve rahoittaa yhdyskuntatekniikka 246
5.2.2 Kunnan lakisääteiset tehtävät 247
5.2.3 Kustannuksista ja hyödyistä 248
5.2.4 Omaisuudensuojasta 252
5.2.5 Maksuihin kohdistuva reaalinen argumentaatio 254
5.2.5.1 Lopullisen maksajan ongelma 254

5.2.5.2 Oikeudenmukaisuudesta 255
5.2.5.3 Useampikertainen periminen 257
5.3 Rakennuslainsäädännön mukaiset maksuvelvoitteet 257
5.3.1 Maanomistajan maksuvelvoitteesta MRL 12 a luvun mukaan 257
5.3.1.1 MRL 12 a luvun tarkoitus 257
5.3.1.2 Maksuvelvoitteiden soveltamisala 260
5.3.1.3 Maksuperusteena olevan merkittävän hyödyn syntyminen 261
5.3.1.4 Maksun suuruuden määräytyminen 266
5.3.1.5 Sopiminen maksuvelvoitteesta 271
5.3.1.6 Maksujen kontrolloitavuus 274
5.3.2 Muut rakennusoikeuteen kytkeytyvät maksuvelvoitteet 275
5.3.2.1 Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus 275
5.3.2.2 Kehittämismaksu MRL 15 luvun mukaan 277
5.3.2.3 Velvollisuus autopaikkojen järjestämiseen 278
5.3.2.4 Kaavoituskustannusten periminen 279
5.3.2.5 Hulevesimaksu 279
5.3.2.6 Yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirto 280
5.4 Muuhun lainsäädäntöön perustuvat maksuvelvoitteet 280
5.4.1 Kiinteistövero 280
5.4.2 Vesihuoltolaki 283
5.4.3 Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 284
5.4.4 Jätelaki 284
5.4.5 Energialainsäädäntö 285
5.5 Maanluovutusehtoihin perustuvat maksuvelvoitteet 286
5.5.1 Kauppahintaehdot 286
5.5.2 Maanvuokraehdot 288
5.6 Maksuvelvoitteet osana kunnallistalouden rahoitusjärjestelmää 289
5.6.1 Lähtökohta 289
5.6.2 Kunnallistalouden tulot ja rahoitus 289
5.6.2.1 Kunnallisvero 289
5.6.2.2 Valtionosuuslainsäädäntö 290
5.6.2.3 Kuntarahoitus Oyj 291
5.6.2.4 Kunnalliset maksut 292
5.6.3 Kunnallistaloudellinen varainkäyttö 293
5.7 Maksuvelvoitteista suhteessa muihin maanomistajiin 295
5.8 Yhteenveto: onko rakennusoikeus vastikkeetta muodostuva maankäyttömahdollisuus? 297

6 MAANOMISTAJAN ITSENÄINEN ASEMAKAAVOITUS-OIKEUS RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELYSSÄ DE LEGE FERENDA 301
6.1 Kysymyksenasettelu 301
6.2 Voimassa olevan oikeuden lähtökohta 303
6.3 Monopolikaavoituksen ongelmakohtia 306
6.4 Oikeuspoliittinen perustelu ja kritiikki 309
6.4.1 Historialliset kehityslinjat 309
6.4.1.1 Asemakaavalain valmistelu 1920-luvulla 309
6.4.1.2 Rakennuslain aikakausi 1959–1999 313
6.4.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 316
6.4.2 Vertailevat havainnot 320
6.4.3 Sääntelyvaihtoehdot 322
6.4.4 Edut ja ongelmat MRL:n järjestelmässä 325
6.5 Yhteenveto: mitä merkitsisi rakennusoikeuden sääntelyssä maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus? 328

7 KUNNAN MAAPOLIITTISTEN LINJAUSTEN VAIKUTUS RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMISEEN 331
7.1 Kysymyksenasettelu 331
7.2 Maapolitiikan oikeudellinen luonne 331
7.2.1 Laintasoinen sääntely 331
7.2.2 Hallinnolliset linjaukset 333
7.2.3 Kunnan kaksoisrooli sääntelijänä ja maanomistajana 335
7.3 Maapoliittisten peruskysymysten oikeudelliset reunaehdot 336
7.3.1 Rakentamisen rajoittamisen voimakkuustaso 336
7.3.2 Kieltäytyminen yksityisen maan asemakaavoittamisesta 339
7.3.3 Maanhankinta ja pakkolunastusinstituutio 341
7.4 Kunnan määräävä markkina-asema rakennusmaa-markkinoilla ja maan arvon kanavoiminen kuntatalouteen 344
7.4.1 Maapolitiikan liiketaloudellistuminen 344
7.4.2 Määräävän markkina-aseman muodostuminen 346
7.4.3 Hallinto-oikeudelliset reunaehdot 351
7.4.3.1 Harkintavalta MRL:n järjestelmässä 351
7.4.3.2 Kunnan toimialaa rajaavat periaatteet 352
7.4.4 Kilpailu- ja sopimusoikeudelliset reunaehdot 356
7.5 Valtiontukisääntelystä ja hankintalainsäädännöstä johtuvat rajoitukset maapoliittisille toimenpiteille 361
7.6 Yhteenveto: millä tavoin kunnan maapolitiikka ja sen oikeudelliset reunaehdot vaikuttavat rakennusoikeuden muodostumiseen? 364

8 KIINTEISTÖJAOTUKSEN JA SEN MUUTOSTEN VAIKUTUS RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMISEEN 365
8.1 Kysymyksenasettelu 365
8.2 Sääntelyn suhde kiinteistöjaotukseen 365
8.3 Rakennusoikeus kiinteistön ulottuvuuden kannalta 368
8.3.1 Ulottuvuuden määräytyminen 368
8.3.1.1 Kiinteistön legaalimääritelmä 368
8.3.1.2 Kiinteistö rekisteri- ja käyttöyksikkönä 372
8.3.1.3 Kiinteistön suhde rakennukseen 374
8.3.2 Ulottuvuuden muuttaminen 376
8.3.2.1 Pääsääntö 376
8.3.2.2 Osittamistoimitukset ja -rajoitukset 376
8.3.2.3 Liittäminen ja yhdistäminen 383
8.4 Yhteenveto: mikä vaikutus on kiinteistöjaotuksen ja maankäytön sääntelyn välisellä suhteella rakennusoikeuden muodostumiseen? 385

OSA IV. LAINVOIMAISESTI MUODOSTUNUT RAKENNUSOIKEUS 387

9 OIKEUDESTA RAKENTAA ASEMAKAAVAN MUKAISESTI 389
9.1 Kysymyksenasettelu 389
9.2 Rakennusoikeus vapautena ja velvollisuutena 389
9.3 Rakennusoikeuden konkretisointi rakennuslupapäätöksellä 392
9.3.1 Rakennusluvan luonne 392
9.3.2 Sallitun rakentamisen määrä ja laatu 396
9.3.2.1 Kerrosala 396
9.3.2.2 Käyttötarkoitus 399
9.3.2.3 Kaavamerkinnät 401
9.3.2.4 Kaavamääräykset 402
9.3.3 Rakennusten sijoittelu ja massoittelu 404
9.3.4 Rakennuksen julkisivu ja sisätilat 408
9.4 Poikkeamalla muodostuva rakentamismahdollisuus 410
9.5 Tonttijaon vaikutus rakennusoikeuteen 414
9.5.1 Problematiikka 414
9.5.2 Tonttijaon toteuttaminen 415
9.5.3 Tonttijaon sitovuusasteen merkitys 417
9.5.3.1 Sitovuusasteen valinta 417
9.5.3.2 Sitovan tonttijaon alue 417
9.5.3.3 Ohjeellisen tonttijaon alue 420
9.5.4 Tontinosan lunastuskorvaus 423

9.5.5 Tonttijaon muuttaminen 427
9.5.6 Lopuksi 431
9.6 Yhteenveto: minkälainen on luonteeltaan tontinomistajan rakentamisvalta? 431

10 MAANOMISTAJAN MÄÄRÄÄMISTOIMET KIINTEISTÖN RAKENNUSOIKEUDEN KANNALTA 433
10.1 Kysymyksenasettelu 433
10.2 Rakennusoikeus varallisuusoikeudessa 433
10.2.1 Omistusoikeus ja rakennusoikeus 433
10.2.2 Rakennusoikeus omaisuutena 439
10.3 Maa-alueen omistajanvaihdos 442
10.3.1 Problematiikka 442
10.3.2 Kiinteistön kaupan osapuolten oikeussuhde 442
10.3.3 Saako luovutuksensaaja saman aseman kuin luovuttajalla oli? 448
10.3.4 Rakennusoikeuden sääntely kunnan tontinluovutusehdoin 451
10.3.4.1 Lähtökohta 451
10.3.4.2 Rakentamisvelvollisuutta koskevat ehdot 452
10.3.4.3 Ehtojen tulkinnasta 455
10.4 Maa-alueen käytöstä määrääminen 457
10.4.1 Lähtökohta 457
10.4.2 Sopiminen eri omistajien kesken 459
10.4.3 Käyttövalta yhteisomistussuhteessa 461
10.4.3.1 Rakennusoikeus 461
10.4.3.2 Sopimukseton tila 462
10.4.3.3 Sopiminen rakennusoikeudesta 463
10.4.3.4 Rakennusoikeuden muutokset 466
10.4.4 Asunto-osakeyhtiö 468
10.4.5 Käyttöoikeudet 472
10.4.5.1 Systematiikasta 472
10.4.5.2 Positiiviset ja negatiiviset käyttöoikeudet 475
10.4.5.3 Rakennusoikeuden muutokset 477
10.5 Yhteenveto: missä määrin maanomistaja voi määrätä kiinteistöllään olevasta rakennusoikeudesta? 478

11 RAKENNUSOIKEUDEN HEIKENTÄMISESTÄ AIHEUTUVAN MENETYKSEN KORVAAMINEN 481
11.1 Kysymyksenasettelu 481
11.2 Subjektiivisella oikeudella argumentointi 481
11.3 Ajan kulumisen vaikutus asemakaavoitettuun rakennusoikeuteen 482
11.3.1 Voimassaoloaika 482
11.3.2 Olosuhteiden muuttuminen 485
11.3.3 Määräaikaisuus de lege ferenda 486
11.3.4 Ajanmukaisuuden arviointi 489
11.4 Rakennusoikeuden heikentäminen asemakaava-muutoksella 491
11.4.1 Kaavamuutoksen ja korvauksen erottelu 491
11.4.2 Heikentämisen asemakaavoitukselliset edellytykset 493
11.4.3 Kaavamuutoksen oikeusvaikutukset rakennusoikeuteen 498
11.4.4 Kunnan korvausvelvollisuuden arviointi 500
11.4.4.1 Lähtökohta 500
11.4.4.2 Korvauskysymyksen aktualisoituminen 501
11.4.4.3 Korvauskysymys Ruotsin PBL:ssa 503
11.4.4.4 Korvausvelvollisuus MRL 101 §:n mukaan 504
11.4.4.5 Maksujen palauttaminen MRL 12 a luvun mukaan 505
11.4.4.6 Korvausvastuu omaisuudensuoja-säännöksen perusteella 508
11.4.4.7 Varallisuusoikeudellinen korvausvastuu 511
11.4.4.8 Korvausvelvollisuuden rahoittaminen 513
11.4.5 Korvauskysymys maanomistajien keskinäisissä suhteissa 514
11.5 Maanomistajan korvausoikeudellinen asema eräiden muiden rakennusoikeuden rajoitusten yhteydessä 515
11.6 Yhteenveto: onko asemakaavoitettu rakennusoikeus ns. saavutettu etuus vai voidaanko sitä korvauksetta heikentää? ... 521

OSA V. SYNTEESI 523

12 MILLÄ TAVOIN RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELY TULISI YLEISTEN OPPIEN TASOLLA YMMÄRTÄÄ? 525

ABSTRACT 537
TIIVISTELMÄ 541
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 545
ASIAHAKEMISTO 551

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Perillisen oikeusasemasta. Helsinki 1967.

Aarnio, Aulis: Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976, s. 547–581.

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria – yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Aarnio, Aulis: Laki, oikeus ja oikeudenmukaisuus. Niin & Näin 3/1998, s. 65–70.

Aarnio, Aulis: Mitä seuraavaksi? LM 1998, s. 983–991.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Aarnio, Aulis: Oikeutta etsimässä – erään matkan kuvaus. Helsinki 2014.

Adolfsson, Kristina – Boberg, Sven: Handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen. Stockholm 2013.

Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, s. 21–37. Helsinki 2010.

Ahlinder, Elisabeth: Finansiering med fastigheter som säkerhetsunderlag. Köp, pant, hyra och jordabalkens gränser. Stockholm 2013.

Ahonen, Ari – Karttunen, Teemu – Vuorio, Liisa: Kaupan sijainnin sääntely. Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2013. Helsinki 2013.

Alexander, Ernest R.: A Transaction Cost Theory of Planning. Journal of the American Planning Association, vol. 58, no. 2/1992, s. 190–200.

Allott, Anthony: The Limits of Law. London 1980.

Almgren, Göran: Planskadeproblemet. Teoksessa Svensk Rätt i omvandling, s. 1–24. Stockholm 1976.

Alterman, Rachelle (toim.): National-level Planning in Democratic Countries: A Cross-national Perspective. Liverpool 2002.

Alterman, Rachelle (toim.): Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights. Chicago 2010.

Andersen, Bendt: Byggeret. 2. udgave. København 1966.

Andersen, Bendt: Rättskydd vid markplanering. Forhandlingerne på Det syvogtyvende nordiske juristmøde i Reykjavik den 20.–22. august 1975, s. 110–131.

Antoniolli, Walter – Koja, Friedrich: Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium un Praxis. 2., völlig neu bearbeitete Auflage. Wien 1986.

Aust, Manfred – Pasternak, Dieter – Jacobs, Rainer: Die Enteignungsentschädigung. Berlin 2007.

Axlund, Anders: Ortsprismetoden: en analys av rättstillämpningen. LVM-rapport 1994:2. Gävle 1994.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding Regulation. Second Edition. New York 2012.

Basse, Ellen Margarethe: Bebyggelse og matrikulære forandringer mv. Teoksessa Miljøretten 2, Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, s. 537–635. København 2006.

Belinskij, Antti: Oikeus veteen, talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Helsinki 2010.

Bell, Abraham: Should Decreases in Property Value Caused by Regulations Be Compensated. Teoksessa Property Rights and Land Policies, s. 232–250. Massachusetts 2009.
Bengtsson, Bertil: Grundlagen och fastighetsrätten. Stockholm 1996.
Bengtsson, Bertil: Ideella värden i fastighetsrätten. Stockholm 2016.
Bjerkén, Torsten: Byggnadslov. De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll. Tredje, omarbetade upplagan. Uddevalla 1983.
Bergström, Svante: Om begreppet äganderätt i fastighetsrätten. Svensk Juristtidning 1956, s. 145–162.
Blücher, Gösta: 1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade. Teoksessa Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar, s. 133–155. Linköping 2006.
Bohlin, Alf: Kommunalrättens grunder. 6. upplaga. Stockholm 2011.
Bonde, Fredrik – Dahlsjö, Anders – Julstad, Barbro: Fastighetsbildningslagen. En kommentar. Stockholm 2013.
Booth, Philip: Nationalizing development rights: the feudal origins of the British planning system. Environment and Planning B: Planning and Design 2002, vol 29, s. 129–139.
Brækhus, Sjur – Hærem, Axel: Norsk tingsrett. Oslo 1964.
Cooke, Elisabeth: Land Law. 2. edition. Oxford 2012.
Cooter, Robert – Ulen, Thomas: Law and Economics. Harlow 2004.
Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: EU Law. Text, Cases, and Materials. 5th edition. New York 2011.
Dahlsjö, Anders – Hermansson, Magnus – Sjödin, Eije: Expropriationslagen. En kommentar. 3. upplagan. Stockholm 2010.
Davies, Keith: Law of Compulsory Purchase and Compensation. Lontoo 1972.
Denyer-Green, Barry: Compulsory Purchase and Compensation. 10th edition. Abdington 2013.
Denyer-Green, Barry – Ubhi, Navjit: Development and Planning Law. 4th Edition. Abingdon 2013.
Didón, Lars Uno – Magnusson, Lars – Millgård, Olle – Molander, Stefan: Plan- och bygglagen. En kommentar. Stockholm 1987.
Didón, Lars Uno – Magnusson, Lars – Molander, Stefan – Adolfsson, Camilla: Plan- och bygglagen. En kommentar. Del I–II. Stockholm 2013.
Ekbäck, Peter: Förfaranden vid planering och markåtkomst; en rättsekonomisk analys. Stockholm 2000.
Ekbäck, Peter: Rätten att ansöka om ändrad markanvänding – en studie av rådighetskrav inom fastighetsrätten. SvJT 2009, s. 929–945.
Ekelund, Arvid: Rakennusoikeuden määrittäminen. Rakennusvalvonta 3/1987, s. 23–25.
Ekroos, Ari: Asemakaavamääräysten laillisuuden harkinnasta. YJ 4/1990, s. 1–28.
Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Helsinki 1995.
Ekroos, Ari: Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella. Teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, s. 17–36. Helsinki 1999.
Ekroos, Ari: Perusteettoman edun palautus, oikeustoimi. LM 2000, s. 423–437.
Ekroos, Ari: Rakennusoikeus – lähtökohtia. Teoksessa Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000, s. 61–75. Helsinki 2000.
Ekroos, Ari: Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus, Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005, s. 23–38. Helsinki 2005.
Ekroos, Ari: Eräistä lunastamisen yleisistä edellytyksistä kunnan maapoliittisten keinojen käyttöön liittyen. Teoksessa Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta, s. 17–33. Helsinki 2007.
Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2., uudistettu painos. Juva 2010.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3., uudistettu painos. Helsinki 2015.
Ellickson, Robert C. – Been, Vicki – Roderick, M. Hills, Jr – Serkin, Christopher: Land Use Controls. Cases and Materials. Fourth edition. New York 2013.
Ellickson, Robert C.: Order Without Law. How Neighbors Settle Disputes. Cambridge 1994.
van Erp, Sjef – Akkermans, Bram (ed.): Cases, Materials and Text on Property Law. Portland 2012.
EU-komissio: The EU compendium of spatial planning systems and policies 1997. Luxembourg 1997.
von Eyben, W. E.: Formuerettigheder. 6. udgave. København 1979.
von Eyben, Bo – Mortensen, Peter – Pagh, Peter: Fast ejendom. Rådighet og regulering. København 1999.
Fainstein, Susan S.: Land Value Capture and Justice. Teoksessa Value Capture and Land Policies, s. 21–40. Cambridge 2012.
Falkanger, Thor: Fast eiendoms rettsforhold. 4. utgave. Oslo 2011.
Falkanger, Thor – Falkanger, Aage Thor: Tingsrett. 7. utgave. Oslo 2013.
Faure, Michael – Skogh, Göran: The Economic Analysis of Environmental Policy and Law. An Introduction. Massachusetts 2003.
Fischel, William A.: The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls. Baltimore 1987.
Fog, Hans – Bröchner, Jan – Törnqvist, Anders – Åström, Karsten: Mark, politik och rätt: om plan- och bygglagen i praktiken. Stockholm 1992.
Fog, Hans – Åström, Karsten: Makten över marken. Om tillämpning av regler för förändrad markanvändning och bebyggelse i fem länder i Europa. Stockholm 1994.
Forss, Matias: Maankäyttömuodon muuttamisen mahdollisuus osana maanomistusoikeutta. Teoksessa Business Law Forum 2010, s. 67–92. Helsinki 2010.
Forss, Matias: Oikeustapauskommentti KHO 2011:11. YJ 4/2011, s. 87–93.
Forss, Matias: Kunnan vuokramiehen asema kaavamuutoksessa. Teoksessa Business Law Forum 2013, s. 243–270. Helsinki 2013.
Forssel, Hans: Tredjemanskyddets gränser: en studie av prinsipen ”köp bryter lega” och indelningen i sakrätter och obligatoriska rättigheter. Stockholm 1976.
Freeman, Jody: The Contracting State. Yale Law Journal Vol. 28:155/2000, s. 155–214.
Glaeser, Edvard – Gyourko, Joseph: The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability. Economic Policy Review 6/2003, s. 21–39.
Grauers, Folke: Nyttjanderätt. Hyra, bostadsrätt, arrende och tomträtt. 14. upplagan. Lund 2014.
Haapanala, Auvo: ELY-keskukset alueidenkäytön ohjaajina. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Helsinki 2013.
Haataja, Kyösti: Maanjaot ja talojärjestelmä. Helsinki 1949.
Haataja, Kyösti: Vesioikeus III. Rakentaminen vesialueille. Helsinki 1959.
Hager, Richard: Värderingsrätt. Särskilt om ersättning och värdering vid expropriation. Stockholm 1998.
Hakkola, Esa: Oikeustapauskommentti ratkaisusta KHO 2006:14. LM 2006, s. 1037–1047.
Hakkola, Esa: Oikeustapauskommentti ratkaisusta KHO 2006:80. DL 2007, s. 136–148.
Hakkola, Esa: Kehittämiskorvaus kunnan maapolitiikan toteuttamistapana. Teoksessa Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, juhlajulkaisu Jarno Tepora 60 vuotta, s. 35–52. Helsinki 2007.
Hakkola, Esa: Hankintalainsäädäntö ja maankäyttösopimukset. LM 2007, s. 723–745.
Hakkola, Esa: Maankäyttösopimuksia koskevien yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisusta. Teoksessa Business Law Forum 2009, s. 175–199. Helsinki 2009.

Hakkola, Esa: Onko rakennus jaollinen esine? – KKO 2010:35 ja rakennuksen jakamattomuus. LM 2010, s. 1105–1112.
HaVL 21/1998 vp – HE 101/1998 vp: Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3., uudistettu painos. Helsinki 2015.
Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan: EU State Aids. 4th edition. London 2012.
Hansen, Holger: Regulering af fast ejendom. København 1993.
Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Helsinki 2015.
Havansi, Erkki: Esineoikeuden ”esine” ja esine. Teoksessa Kovia aikoja – riitoja ja maksukyvyttömyyttä, juhlakirja Risto Koulu 60 vuotta, s. 83–103. Helsinki 2009.
HE 91/1954 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta.
HE 14/1965 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.
HE 156/1965 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.
HE 3/1969 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta ja laiksi yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta.
HE 214/1972 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.
HE 179/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta.
HE 157/1989 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 31 §:n muuttamisesta.
HE 50/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistöverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 94/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annetun lain kumoamiseksi.
HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 120/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 227/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
HE 79/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
HE 214/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maakaaren voimaanpanosta annetun lain muuttamiseksi.
HE 77/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistörahastolaiksi.
HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslaiksi.
HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 85/2000 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.
HE 167/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi.
HE 81/2006 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 102/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 24/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi.
HE 101/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.
HE 265/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistönmuodostamislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 152/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

HE 199/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 32/2013 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
HE 218/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 230/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
HE 114/2015 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 148/2015 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta.
Heikkilä-Kauppinen, Marja: Saanko luvan? 200 vuotta pääkaupungin rakennusvalvontaa – satavuotias rakennusvalvontavirasto. Helsinki 2012.
Heinilä, Aleksi: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö- ja poikkeukset. LM 5/2003, s. 841–866.
Heinilä, Aleksi: Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Helsinki 2014.
Helin, Markku: Immateriaalioikeuksien kohteesta. LM 1978, s. 655–664.
Helin, Markku: Käsitteistä päättelemisestä. Teoksessa Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 – 14/2 – 1985, s. 82–92. Helsinki 1985.
Helin, Markku: Lainoppi ja metafysiikka. Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksista Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1960. Vammala 1988.
Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat – Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012, s. 11–30. Turku 2012.
Helsingin seudun ympäristöpalvelut: SeutuRAMAVA 2011. Laskenta ja tulokset. Helsinki 2012.
Hemmo, Mika: Sopimusoikeuden yleiset opit ja kilpailuoikeus. LM 2003, s. 1134–1157.
Hemmo, Mika: Sopimusoikeus I. Helsinki 2003.
Hemmo, Mika: Oikeustapauskommentti tapaukseen KKO 2004:124. Teoksessa KKO:n ratkaisut kommentein 2004 II, s. 391–398. Helsinki 2005.
Hemmo, Mika: Vahingonkorvausoikeus. 2. painos. Helsinki 2005.
Herala, Nina: Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa: vertailu kestävän kehityksen ohjauksesta kaavoituslainsäädännöllä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vaasa 1997.
Herler, Casper: Ympäristöoikeushistoria – oppikirjatäytettä vai tulkinta-apuvälineistöä? YJ 3/2006, s. 9–19.
Herler, Casper: Markföroreningsansvaret: om retroaktivitet och skälighet av miljörättsligt återställandeansvar. Helsinki 2008.
Herne, Kaisa: Mitä oikeudenmukaisuus on? Helsinki 2012.
Hessler, Henrik: Allmän sakrätt. Om det förmögenhetsrättsliga tredjemansskyddets principer. Stockholm 1973.
Hiironniemi, Silja: Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Helsinki 2013.
Hohfeld, Wesley Newcomb: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. Edited by David Campbell and Philip Thomas with an Introduction by Nigel E. Simmonds. Aldershot 2001.

Hollo, Erkki J.: Oikeuksien tutkimisen näköaloja. OTJP 1979, s. 9–60.
Hollo, Erkki J.: Erityinen kiinteistöoikeus, pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. 2., täydennetty painos. Helsinki 1984.
Hollo, Erkki J.: Omistusoikeuden sisällön yksityisoikeudellisista ulottuvuuksista. Teoksessa Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 – 14/2 – 1985, s. 102–114. Helsinki 1985.
Hollo, Erkki J.: Maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristösääntelyyn. YJ 4/2000, s. 8–32.
Hollo, Erkki J.: Yhteiskunnan maankäyttötarpeiden vaikutus yksilön kiinteistöoikeudelliseen asemaan Suomen 1900-luvun oikeusperinteessä. LM 2002, s. 1185–1208.
Hollo, Erkki J.: Kiinteistön ulottuvuuden sopeuttaminen käyttötarkoitukseensa – ajatuksia statiikasta eli ekspropriaatiosta ja impropriaatiosta. Teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005, s. 71–86. Helsinki 2005.
Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.
Hollo, Erkki J.: Tontti ja sen osa – edelleen ajatuksia impropriaatiosta. Teoksessa Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita, juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta,, s. 105–123. Helsinki 2007.
Hollo, Erkki J.: Kerrostuneisuus kolmiulotteisessa kiinteistöjärjestelmässä. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008, s. 35–50. Helsinki 2008.
Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Helsinki 2014.
Hollo, Erkki J. – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Helsinki 1995.
Holma, Kyösti: Kiinteistöjen järjestelystä kaava-alueella. Tutkimus arvontasausjärjestelmän sovittamisesta Suomen rakentamis- ja kiinteistönmuodostamislainsäädäntöön. Helsinki 1976.
Holma, Kyösti: Tieoikeudesta yleiseen tiehen. Tutkimus yleisistä teistä annetun lain mukaisen tieoikeuden perustamisesta, sisällöstä ja tieoikeuteen liittyvän tienpitäjän käyttövallan ulottuvuudesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1982.
Holmström, Barry: Rätten till markvärdestegringen: förslag och åtgärder under 1900-talet. Stockholm 1998.
Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Helsinki 1969.
Holopainen, Toivo: Omistusoikeudesta arvokäsitteenä Suomen oikeuskirjallisuudessa. LM 1965, s. 303–334.
Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja, s. 131–198. Joensuu 2009.
Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. YJ 2010, s. 7–69.
Hovila, Ilari: Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisina perusteluina. YJ 2/2011, s. 8–39.
Hovila, Ilari: Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan ohjauksessa. Verkkojulkaisu. Julkaistu Edilex-palvelussa 7.5.2013.
Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Acta Universitatis Lapponiensis 262. Rovaniemi 2013.
Hurmeranta, Markku: Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Helsinki 2013.
Hybbinette, Viktoria: Ett konstitutionellt perspektiv på en privatiserad planprocess – med fokus på legalitet, objektivitet och egendomsskydd. Juridisk Publikation 1/2013, s. 51–79.
Hyötyläinen, Mika: Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. Yhteiskuntapolitiikka 6/2015, s. 625–634.
Hyvönen, Veikko O.: Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta. Vammala 1970.
Hyvönen, Veikko O.: Näkökohtia Suomen kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kehittämisestä. DL 1972, s. 101–112.
Hyvönen, Veikko O.: Omistusoikeuden ydin ja yhteiskunta. LM 1973, s. 550–563.
Hyvönen, Veikko O.: Maapaketti. Espoo 1976.

Hyvönen, Veikko O.: Pysyväisluonteisesta rakennuskiellosta. Teoksessa Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 – 14/2 – 1985, s. 135–144. Helsinki 1985.
Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Espoo 1988.
Hyvönen, Veikko O.: Vero-oikeuden ja pakkolunastusoikeuden matematiikka ei ole sama. LM 1989, s. 217–221.
Hyvönen, Veikko O.: Jaollisesta omistusoikeudesta oikeusjärjestyksessämme. OTJP 1991, s. 123–196.
Hyvönen, Veikko O.: Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.
Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitusarvomaksusta. LM 1993, s. 322–346.
Hyvönen, Veikko O.: Kaavoituksellisista osittamisrajoituksista kiinteistönmuodostamisessa. LM 1998, s. 389–409.
Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistönmuodostamisoikeus 1. Yleiset opit. Espoo 1998.
Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistönmuodostamisoikeus 2. Kiinteistötoimitukset. Espoo 2001.
Hyvönen, Veikko O.: Maanomistusoikeudesta. LM 2001, s. 307–317.
Häkkänen, Martti: Näkökohtia rakennusoikeuden muodostumisesta ja vaihdannasta. Teoksessa Business Law Forum 2011, s. 359–430. Helsinki 2011.
Indén, Tobias: Kommunen som konkurrent. Kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar. Uppsala 2008.
Injord, Frode A. (toim.): Plan- og bygningsloven med kommentarer. Bind 1–2. Gyldendal Akademisk, Oslo 2010.
International Valuation Standards Council: International Valuation Standards 2011. Lontoo 2011. (IVSC 2011)
Iso-Aho, Mikko: Kommentti KHO 2013:43 – kiinteistön hallinnanjakosopimus selvityksenä rakennuspaikan hallinnasta ja hallinnanjakosopimuksen irtisanomisoikeus. DL 2013, s. 717–723.
Jalkanen, Riitta – Kajaste, Tapani – Kauppinen, Timo – Pakkala, Pekka – Rosengren, Camilla: Asuinaluesuunnittelu. 3. painos. Helsinki 2004.
Jatkola, Tapani: Yleiskatsaus rakennuslainsäädäntöön rakentamisen sääntelijänä. Teoksessa Kysymyksiä rakentamisen alalta, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 1, s. 9–27. Helsinki 1975.
Julstad, Barbro: Tredimensionell fastighetsindelning. Stockholm 2005.
Julstad, Barbro: Fastighetsindelning och markanvändning. Fjärde upplagan. Stockholm 2011.
Junnila, Jaana: Oikeusturva maankäytön rajoituksissa. Helsinki 1998.
Uudenmaan liitto: Kunnan maapoliittinen ohjelma: valmistelijan käsikirja. Helsinki 2007.
Jussila, Sauli: Ohjeellisen vaiko sitovan tonttijaon mukainen asemakaava. Maankäyttö 5/2000, s. 32–34.
Jutikkala, Eino: Urbanisoituminen. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 2, 1870-luvulta autonomian ajan loppuun, s. 11–26. Helsinki 1983.
Jutikkala, Eino: Urbanisoituminen. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3, itsenäisyyden aika, s. 11–37. Helsinki 1984.
Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3., uudistettu painos. Helsinki 2003.
Järvenpää, Osmo ym.: Rakennustavan vaikutus rakennusoikeuden käyttömahdollisuuksiin. Espoo 1971.
Järvinen, Simo: Rakennusoikeuden eri määrittelytapojen vaikutukset rakennusten toiminnallisuutteen ja arkkitehtuuriin. Teoksessa Rakennusoikeuden määrittely – yhteenveto ja toimenpide-ehdotukset, s. 38–40. Tampere 1990.
Jääskeläinen, Lauri: Kokonaisrakennusoikeus, rakennusoikeuden jakautuminen eri käyttötarkoituksiin, myymälätiloille osoitetun rakennusoikeuden ylittyminen, poikkeaminen, toimivalta, KHO 2005:33. Rakennettu ympäristö 3/2005, s. 66–67.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen: käytännön käsikirja. 3., uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.

Kaisto, Janne: Oikeustoimen tehottomuus, kollisio ja dynaaminen suoja. Teoksessa Velka, vakuus ja prosessi, juhlajulkaisu Erkki Havansi, s. 51–85. Helsinki 2001.

Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria. Helsinki 2005.

Kaisto, Janne – Hakkola, Esa: Maankäyttösopimukset erityisesti varallisuusoikeuden näkökulmasta. Teoksessa Business Law Forum 2010, s. 3–66. Helsinki 2010.

Kalbro, Thomas: Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll? Svensk Juristtidning 5–6/2003, s. 537–553.

Kalbro, Thomas – Lindgren, Einar: Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister. Kan det norska systemet överföras till svensk lagstiftning? Stockholm 2008.

Kalbro, Thomas – Lindgren, Einar: Markexploatering. 5. uppl. Stockholm 2015.

Kalbro, Thomas – Sjödin, Eije: Ersättning vid fastighetsreglering. Stockholm 1993.

Kangas, Pekka: Vahvistetun asemakaavan tarkistaminen rakennusoikeuden osalta. Luentolyhenne. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan seminaari 16.4.1980.

Kangas, Urpo: Kaavoitus, ositus ja perinnönjako. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus, Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005, s. 23–39. Helsinki 2005.

Kartio, Leena: Rakennuksen omistajan oikeusasemasta erityisesti silmällä pitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä. Helsinki 1974.

Kartio, Leena: Asuntoalueen vuokra. Oikeudellinen tutkimus maanvuokralain 3 luvussa tarkoitetusta vuokrasta erityisesti julkisen asunto- ja maapolitiikan keinona. Helsinki 1983.

Kartio, Leena: Esineoikeus tutkimuskohteena. Teoksessa Esineoikeuden rajat s. 71–78. Turku 1989.

Kartio, Leena: Valmisteltu puheenvuoro edellisen johdosta. Teoksessa Esineoikeuden rajat s. 20–25. Turku 1989.

Kartio, Leena: Omistusoikeudesta osakeyhtiöoikeudessa. Teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio 1930 – 14/3 – 1990, s. 53–62. Turku 1990.

Kartio, Leena: Varallisuusoikeus. Teoksessa Varallisuusoikeuden kantavat periaatteet, s. 34–53. Vantaa 2000.

Kartio, Leena: Esineoikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2001.

Kartio, Leena: Kiinteistön ulottuvuuden vanhoista ja uusista ongelmista. Teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005, s. 175–185. Helsinki 2005.

Kartio, Leena: Kiinteistön hallinnanjakosopimuksesta, sen kohteesta ja voimassaoloajasta. Teoksessa Sopimus, vastuu ja velvoite, juhlajulkaisu Ari Saarnilehto 1947 – 21/11 – 2007, s. 197–210. Turku 2007.

Karvinen, Pauli: Tarvitaanko osittamisrajoituksia. Teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, s. 99–122. Helsinki 1999.

Kaupunkiliitto: Rakennuslaki, kaupunkiliiton ehdotus ja sitä koskevat perustelut. Helsinki 1950.

Kekkonen, Jukka: Oikeustieteen ajallisuus. LM 1997, s. 393–398.

Kilpailuvirasto: Kilpailuviraston lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle 26.9.2008 dnro 829/72/2008.

Kilpailuvirasto: Rakennusalan markkinoiden toimivuus – ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2008. Helsinki 2008.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013. Helsinki 2013.

Kivimäki, Jussi: Kerrosalan määrittely. Teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1987, s. 235–290. Helsinki 1987.

Kivinen, Olli: Kaupunkiemme keskusalueiden rakennusoikeudesta, sen kehityksestä ja mitoituksesta. Helsinki 1960.

Kiviranta, Aulikki: Perusrakentamisoikeudesta erityisesti lievealueilla. Helsinki 1985.
Klami, Hannu Tapani: Rakennuslupa – poikkeuslupa, oikeuskysymys – tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaotteluiden teoreettista taustaa. OTJP 1980, s. 9–48.
Klami, Hannu Tapani: ”Reaaliset” argumentit. LM 1996, s. 468–476.
Klami, Hannu Tapani: Virallisen vastaväittäjän lausunto Tapio Määtän väitöskirjasta ”Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Helsinki 1999”. LM 2000, s. 772–779.
Koillinen, Mikael: Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Helsinki 2012.
Komiteanmietintö 1965-B-69: Asuntotonttitoimikunnan mietintö.
Komiteanmietintö 1974:44: Rakennuslainsäädännön uudistaminen, periaatemietintö.
Komiteanmietintö 1989:59: Maakaaritoimikunnan mietintö, Kiinteistön kauppa, lainhuudatus ja panttaus ym.
Komiteanmietintö 1997:16: Rakennuslakitoimikunnan mietintö: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki.
Komiteanmietintö 2002:2: Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö.
Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.
Korhonen, Helena – Haapanala, Auvo – Hurmeranta, Ulla: Ohjeellinen tonttijako rakennuslupamenettelyssä. Rakennettu Ympäristö 3/2007, s. 47.
Koski, Kimmo – Solin, Lauri: Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Suomen ympäristö 51/2006. Helsinki 2006.
Kotiniemi, Lauri: Havaintoja aluerakentamissopimuksista. LM 1978, s. 29–51.
Koulu, Risto: Palautus- ja korvausvastuu konkurssitakaisinsaannissa. Helsinki 1999.
Koulu, Risto: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Helsinki 2012.
Kuhanen, Petteri – Kanerva, Ari – Furuhjelm, Marina – Kinnunen, Helena: Asunto-osakeyhtiölaki, kommentaari. Helsinki 2010.
Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Helsinki 2004.
Kuntaliitto – Ympäristöministeriö: Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäättäjille. Helsinki 2009.
Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. 2. painos. Helsinki 2012.
Kuoppamäki, Petri: Kilpailunrajoitukset ja julkiset hankinnat. Teoksessa Yritysoikeus, s. 1189–1447. Helsinki 2014.
Kuotola, Yrjö: Kunnan raja. Tampere 2009.
Kuusiniemi, Kari: Ympäristönmuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Helsinki 1997.
Kuusiniemi, Kari: Maisemamuutokset ja naapuruusoikeudelliset korvausperiaatteet. DL 1996, s. 594–601.
Kuusiniemi, Kari: KKO 1999:128. Kaavoitussopimus ja kaavoitusarvomaksu. Teoksessa KKO:n ratkaisut kommentein 1999 II, s. 324–329. Helsinki 2000.
Kuusiniemi, Kari: Kolme kertomusta maanomistajan prosessuaalisesta asemasta kaava- ja maankäyttöasioissa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus, juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005, s. 221–241. Helsinki 2005.
Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.
Kyläkallio, Juhani: Määräosainen yhteisomistus. Helsinki 1965.
Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A.: Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Tampere 2004.
Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A.: Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2013, s. 490–511.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja: tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisjärjestyksestä ja korvattavuudesta. Helsinki 1998.

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

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1928:1 Yhdistelmä lausunnoista, jotka on annettu lainvalmistelukunnan ehdotuksesta asemakaavalainsäädännöksi ja yleiseksi rakennussäännöksi sekä lainvalmistelukunnan lausunto ja tarkistettu ehdotus tätä alaa koskevaksi lainsäädännöksi.

Larma, Otto: Asemakaavamääräyksistä. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 – 22/10 – 1948, s. 540–553. Helsinki 1948.

Larma, Otto: Maaseudun uusi rakennuslainsäädäntö selitettynä. Helsinki 1949.

Larma, Otto: Rakennuslaki ja -asetus. 2., uudistettu painos. Vammala 1976.

Lawson, F.H. – Rudden, Bernard: The Law of Property. Third revised edition by Bernard Rudden. Oxford 2002.

Leino, Pekka: Kirkkolaki vai laki kirkosta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Helsinki 2002.

Lehtinen, Lasse Juhani: Rakennusluvan edellytyksistä. Saarijärvi 2000.

Letto-Vanamo, Pia – Määttä, Kalle: Varallisuusoikeuksien tehokkuus – Esimerkkinä maaomaisuuteen kohdistuvat varallisuusoikeudet ja niiden kehitys. Teoksessa Näkökulmia oikeustaloustieteeseen, s. 62–81. Tampere 1996.

Lohi, Tapani: Empiirisen tiedon hyödyntämisestä jäämistölainopissa. Teoksessa Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, s. 27–40. Helsinki 2004.

Lohi, Tapani: Velvoittautumistoimet ja dispositiotoimet. Teoksessa Business Law Forum 2008, s. 53–93. Helsinki 2008.

Lilius, Henrik: Kaupunkirakentaminen 1617–1856. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 1, keskiajalta 1870-luvulle, s. 305–386. Helsinki 1981.

Lilius, Henrik – Kärki, Pekka: Suomen kaupunkirakentamisen historia I–II. Helsinki 2014.

Lilius, Henrik – Nikula, Riitta – Wäre, Ritva: Kaupunkirakentaminen 1856–1917. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia, 1870-luvulta autonomian ajan loppuun, s. 127–269. Helsinki 1983.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.

Madell, Tom-Erik: Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar. Stockholm 1998.

Madell, Tom – Bekkedal, Tarjei – Neergaard, Ulla (red.): Den nordiska välfärden och marknaden. Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext. Uppsala 2011.

Madell, Tom – Indén, Tobias: Offentlig-privat samverkan. Rättsliga förutsättningar och utmaningar. Uppsala 2010.

Majamaa, Vesa: Kaupunkimaan vuokrauksesta Helsingin kaupungin soveltamien ehtojen valossa. Helsinki 1973.

Majamaa, Vesa: Toisen maalla oleva rakennus kiinnitysluoton kohteena. Vammala 1978.

Majamaa, Vesa: Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Helsinki 1981.

Majamaa, Vesa: Maanomistajan oikeudesta kiinteistönsä maapohjan alapuoliseen tilaan. DL 1981, s. 418–442.

Majamaa, Vesa: Asunto-osakeyhtiön osakkaan asemasta rakennustöiden lupa-asiassa. LM 1983, s. 994–1017.

Majamaa, Vesa: Asemakaavamääräyksistä. LM 1984, s. 1157–1181.

Majamaa, Vesa: Maanalaisen rakentamisen sääntely rakennuslain mukaan. OTJP 1984, s. 183–261.

Majamaa, Vesa: Ympäristöoikeus valinkauhassa. DL 1985, s. 371–381.

Majamaa, Vesa: Maanalainen rakennusoikeus – kenelle se kuuluu? DL 1986, s. 546–560.
Majamaa, Vesa: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Teoksessa Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917 – 4/2 – 1987, s. 259–272. Vammala 1987.
Majamaa, Vesa: KKO 1987:121. Lunastuslaki, lunastuskorvaus, maanalainen rakentaminen. DL 1988, s. 8–13.
Majamaa, Vesa: Kirja-arvostelu teoksesta Mäenpää, Olli: Hallintosopimus: hallintoviranomaisen sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. DL 1990, s. 246–248.
Majamaa, Vesa: Kaavoitusarvomaksusta. LM 1995, s. 1331–1340.
Majamaa, Vesa: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Teoksessa EIF II 1995, s. 113–115. Helsinki 1995.
Majamaa, Vesa: Pätevä, vaan ei sitova sopimus. Teoksessa Juhlajulkaisu Jukka Peltonen 60 vuotta 27.10.1999, s. 195–207. Helsinki 1999.
Majamaa, Vesa: Asioiden luokittelu ja oikeudellinen ratkaisutoiminta. Teoksessa Juhlajulkaisu Erkki Havansi 1941 – 11/7 – 2001, s. 271–288. Helsinki 2001.
Majamaa, Vesa: Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. DL 2003, s. 599–607.
Majamaa, Vesa: Maankäyttösopimus – sopimus oikeudellisesti vieraassa ympäristössä. LM 2006, s. 1240–1251.
Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964, s. 778–784.
Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta, hallinto-oikeudellinen tutkimus. Helsinki 1968.
Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyyttinen tutkimus. Helsinki 1981.
Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. 3. painos. Helsinki 1998.
Manner, E. J.: Eräitä ilmatilan oikeudellista asemaa ja käyttämistä koskevia näkökohtia. LM 1948, s. 642–672.
Martinkauppi, Kirsi (toim.): Energiaviisaan rakennetun ympäristön aika 2010. Helsinki 2010.
Matikainen, Tanja: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana: tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki 2014.
Matilainen, Anna-Maija: Osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaate ja asunto-osakeyhtiö. DL 2012, s. 58–72.
Matilainen, Sampsa: Kunnan kiinteistönkauppa – valmistelu ja sopimusmallit. Helsinki 2012.
McGonagle, Edward F.C.: Kirja-arvostelu teoksesta Public Land Ownership: Frameworks for Evaluation. Massachusetts 1976. Fordham Urban Law Journal Vol. 5, Issue 1, 1976, s. 189–192.
Mennola, Erkki: Kunnan raja rajatusta näkökulmasta. Vastaväittäjän arvio Yrjö Kuotolan väitöskirjasta ”Kunnan raja”. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2010, s. 86–89.
Meurman, Otto-I: Asemakaavaoppi, näköispainos Kustannusosakeyhtiö Otavan v. 1947 kustantamasta teoksesta. Jyväskylä 1982.
Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Helsinki 1968.
Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Helsinki 1968.
Munzer, Stephen R.: A Theory of Property. Cambridge Studies in Philosophy and Law. Cambridge 1990.
Mustonen,Pertti: Kaupungin sielua etsimässä. Kertomus Helsingin kaupunkisuunnittelusta Bertel Jungista nykypäivään. Helsinki 2010.
Murén, Edvard: Tontinomistajan velvollisuus asemakaavan toteuttamiseen. Teoksessa Kysymyksiä rakentamisen alalta, s. 83–94. Helsinki 1970.
Muukkonen, P.J.: Näkökohtia aluerakentamissopimuksista. LM 1991, s. 105–136.
Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki 2007.
Mäenpää, Olli: Yksityis- ja julkisoikeus – rajanvedon arviointia. Teoksessa Esineoikeuden rajat, s. 5–19. Turku 1989.

Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Helsinki 1989.
Mäenpää, Olli: Hallintolupa. 2., uudistettu painos. Helsinki 1992.
Mäenpää, Olli: Sopivaa ja sopimatonta kaavoituksessa. Vastaväittäjän lausunto Eija Mäkisen väitöskirjasta Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Oikeus 2/2000, s. 266–277.
Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. Helsinki 2007.
Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Helsinki 2011.
Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus – kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki 2010.
Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. Helsinki 2016.
Mäntysalo, Raine – Nyman, Kaj: Kaavoitus – suunnittelua?, Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain patologioissa. Oulu 2001.
Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.
Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Helsinki 1999.
Määttä, Tapio: Zittingin omistusoikeusanalyysin hyödynnettävyydestä maanomistusoikeuden käytön tutkimuksessa. LM 2000, s. 3–27.
Määttä, Tapio: Oikeustieteellisestä keskustelusta, omistusoikeusajattelun muutoksesta ja oikeusjärjestelmän jännitteistä. LM 2001, s. 318–325.
Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisoitumismekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus, juhlakirja Vesa Majamaa 1945 – 29/12 – 2005, s. 265–299. Helsinki 2005.
Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. OTJP 2005, s. 337–460.
Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Teoksessa Sääntelytarkkuuden ongelmia, s. 51–76. Helsinki 2010.
Määttä, Tapio: Samanarvoisuusperiaate tontinosan lunastuksessa, tapauksen KKO 2011:47 kommentti teoksessa KKO:n ratkaisut kommentein I 2011, s. 413–421. Helsinki 2011.
Määttä, Tapio: Virallisen vastaväittäjän arvio teoksesta Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Rovaniemi 2013. LM 2014, s. 317–326.
Määttä, Tapio: Asemakaavan muutos ja lunastuskorvaus, tapauksen KKO 2013:87 kommentti teoksessa KKO:n ratkaisut kommentein II 2013, s. 282–285. Helsinki 2014.
Needham, Barrie: Planning, Law and Economics. The rules we make for using land. Abingdon 2006.
Needham, Barrie: Commentary. Teoksessa Property Rights and Land Policies, s. 230–231. Massachusetts 2009.
Nelson, Robert H.: Zoning Myth and Practice – From Euclid into the Future. Teoksessa Zoning and the American Dream, s. 299–318. American Planning Association. Chicago 1990.
Nelson, Arthur C. – Pruetz, Rick – Woodruff, Doug: The TDR Handbook, Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs. Washington 2012.
Niemi, Matti I.: Hohfeld ja oikeuksien analyysit. Käsiteparit osana analyyttisen oikeusteorian perintöä. Rovaniemi 1996.
Niemi, Matti I.: Maan omistaminen ja sen käytön sääntely. Oikeus 2000, s. 278–284.
Niemi, Matti I.: Maakaaren järjestelmä I. Kiinteistön kauppa ja muut luovutukset. 2., uud. painos. Helsinki 2016.

Niemi, Matti I.: Maakaaren järjestelmä III. Kiinnitys ja panttioikeus. Helsinki 2010.
Niemi, Matti I.: Maakaaren järjestelmä II. Kirjaaminen ja lainhuudatus. Helsinki 2012.
Niiniluoto, Ilkka: Johdatus tieteenfilosofiaan. Helsinki 2002.
Nilsson, Leif I. – Lindberg, Magnus: 2 kap. Tillbehör till fastighet -jakso teoksessa Jordabalken, en kommentar till JB och anslutande författningar. Stockholm 2007.
Norges offentlige utredninger (NOU) 1975:25. Eiendomsrett til grunn og arealdisponering. Norges offentlige utredninger. Oslo 1975.
Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Helsinki 2014.
Nybergh, Frey: Rätten till tjänster i informations- och kreditsamhället. En rättsdogmatisk undersökning om tillgången till infrastrukturen för handeln, särskilt banktjänster. Helsinki 2004.
Nykänen, Veijo – Huovila, Pekka – Lahdenperä, Pertti – Lahti, Pekka – Riihimäki, Markku – Karlund, Jarmo: Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores -tutkimus. VTT:n tiedotteita 2393. Espoo 2007.
Oikarinen, Elias: Asuntotarjonnan hintajouston alueelliset erot. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2015, s. 454–475.
Oikeusministeriö: Työryhmämietintö 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Helsinki 2008.
Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Lunastuslaki, rakennuslain lunastussäännökset, etuostolaki, maanhankintaoikeuslaki. Helsinki 1978.
Ojanen, Ilmari: Kaavoitussopimusten sitovuudesta. Esitelmä kaavoitusjuridiikan kurssilla Raumalla 19.–21.6.1980.
Oksanen, Antero: Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008, s. 251–273. Helsinki 2008.
Olkkonen, Olli – Kaleva, Hanna – Land, Petri: Toimitilasijoittaminen – markkinat, strategia, analyysi. Turku 1997.
Paasto, Päivi: Omistuskäsitteistön rakenteesta. Tutkimus jaetun omistusopin mahdollisuudesta ja merkityksestä omistuskäsitteistössä 1700-luvun lopulle tultaessa. Turku 1994.
Paasto, Päivi: Oikeustieteen ajallisuudesta. LM 1997, s. 378–392.
Paasto, Päivi: Omistuksen juuret. Omistusoikeuden perustelua koskeva oppihistoriallinen tutkimus. Helsinki 2004.
Paavola, Pekka: Kaupunkisuunnitteluun ja rakentamiseen liittyvistä maankäytön ongelmista. Teoksessa Hämäläisen osakunnan juristikerhon 40-vuotisjuhlajulkaisu, s. 95–103. Helsinki 1975.
Parikka, Julius – Siikavirta, Kristian: EU:n valtiontukisäännöt. Helsinki 2010.
Partinen, Hanna: Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009. Helsinki 2009.
Peczenik, Aleksander: Juridikens allmänna läror. SvJT 2005, s. 249–272.
Pedersen, Odd Jarl – Sandvik, Per – Skaaraas, Helge: Ekspropriasjon. Særlig etter plan- og bygningsloven. Oslo 1990.
Pekkarinen, Jukka – Sutela, Pekka: Kansantaloustiede. Helsinki 2002.
Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Helsinki 2012.
Peltola, Risto – Väänänen, Juha – Hiironen, Juhana – Eronen, Markus: Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Helsinki 2009.
Pentikäinen, Esa: Valtion liikennealueille muodostuvan rakennusoikeuden arvo rakentamiskäytössä. Julkaisematon diplomityö. Espoo 2011.
Perälä, Tauno: Kaupunkien aluepolitiikka ja esikaupunkiliitokset 1875–1918. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 2, 1870-luvulta autonomian ajan loppuun, s. 29–48. Helsinki 1983.

Perälä, Tauno: Kaupunkien aluepolitiikka ja esikaupunkiliitokset. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3, itsenäisyyden aika, s. 39–85. Helsinki 1984.
Pietilä, Jorma: Tilojen yhteenrakentamisesta rakennuskaava-alueilla. LM 1964, s. 539–565.
Pietilä, Jorma: Kiinteistön ja kiinteän omaisuuden käsitteistä ja niiden keskinäisestä suhteesta. LM 1966, s. 782–831.
Pietilä, Jorma: Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Vammala 1969.
Pietilä, Jorma: Kiinteistönmuodostamisoikeus. Helsinki 1971.
Pietilä, Jorma: Rakentamisvapaudesta ja rakentamisoikeudesta. LM 1973, s. 741–763.
Pietilä, Jorma: Rättskydd vid markplanering. Forhandlingerne på Det syvogtyvende nordiske jurismøde i Reykjavik den 20.–22. august, Bilag 3, s. 1–23. Reykjavik 1975.
Pouru, Lauri: Asemakaava-alueiden rakennusoikeuden kehityksestä rakennussuojelun kannalta. TKK:n maanmittausosastolla tehty julkaisematon diplomityö. Espoo 1984.
Prawitz, Gunnar: Begreppen fast egendom och fastighet. SvLT 1954, s. 306–309.
Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.
Prättälä, Kari – Harjula, Heikki: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uud. painos. Helsinki 2015.
Purasjoki, Matti: Kaavoitus, kauppa ja kilpailu. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009. Helsinki 2009.
Pursiainen, Heikki – Saarimaa, Tuukka: Lisää markkinoita asuntomarkkinoille. Helsinki 2016.
Pyhrr, Stephen A. – Cooper, James R. – Wofford, Larry E. – Kapplin, Steven D. – Lapides, Paul D.: Real Estate Investment. Strategy, Analysis, Decision. 2nd Edition. New Jersey 1989.
Pönkä, Ville: Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Helsinki 2012.
Pönkä, Ville: Oppi osakkeen jakamattomuudesta. DL 2013, s. 326–337.
Pönkä, Ville: Osakkeen lunastaminen. Osakeyhtiö- ja sopimusoikeudellinen tutkimus. Helsinki 2015.
Pöyhönen, Juha: Juridisista teorioista. Helsinki 1981.
Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuusoikeus. Helsinki 2003.
Rawls, John: A Theory of Justice. Revised Edition. Harvard 1999.
Regeringens proposition 2002/03:116. Tredimensionell fastighetsindelning.
Reich, Charles A.: The New Property. Yale Law Journal 1964, s. 733–787.
Renard, Vincent: Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries. Teoksessa Property Rights and Land Policies, s. 216–229. Massachusetts 2009.
Rodhe, Knut: Om fastighetsindelningen och dess betydelse. Uppsala 1941.
Rodhe, Knut: Handbok i sakrätt. Lund 1986.
Ross, Alf: On Law and Justice. Lontoo 1958.
Rudanko, Matti: The gentleman's agreement in legal theory and in modern practice. Teoksessa The Finnish national reports to the XVth Congress of the International Academy of Comparative Law, Bristol, s. 3–25. Helsinki 1998.
Ruokonen, Erkki: Asemakaavasta erityisesti oikeudelliselta kannalta. Teoksessa Kysymyksiä rakentamisen alalta, s. 28–45. Helsinki 1970.
Räbinä, Timo – Myllymäki, Janne: Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus. Helsinki 2016.
Rönkä, Kimmo – Ritola, Jouko – Rauhala, Kari: Maanalaiset tilat maankäytön suunnittelussa. Ympäristöministeriö. Helsinki 1997.
Saarenpää, Ahti: Sääntö, peukalosääntö, rutiini. Näkökohtia käytännön ja teorian suhteesta. XVII OTJP 1984, s. 263–330.
Saastamoinen, Salla: Maankäyttökysymykset Euroopan unionissa. Helsinki 1995.
Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

Salo, Heikki: Aluerakentamissopimukset. Teoksessa Kysymyksiä rakentamisen alalta, s. 119–135. Helsinki 1970.
Salokorpi, Asko: Kaupunkirakentaminen. Teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia 3, itsenäisyyden aika, s. 269–329. Helsinki 1984.
Samuelsson, Elin – Åslund, Erika: Vad är byggrätten värd? Fastighetssverige 3/2009, s. 84–85.
Santaoja, Tero: Täydennysrakentaminen kaupungin ja asuinympäristön kehittämisessä. Helsinki 2004.
Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.
Sario, Juha: Osittamisrajoituksista ranta-alueilla – erityisesti tilojen halkomisen kannalta. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005, s. 347–388. Helsinki 2005.
Schapp, Jan – Schur, Wolfgang: Sachenrecht. 4. auflage. München 2010.
Schön, Lennart: Maailman taloushistoria. Teollinen aika. Suomentanut Paula Autio. Tampere 2013.
Siegan, Bernard H.: Non-Zoning in Houston. The Journal of Law & Economics 1/1970, s. 71–147.
Siegan, Bernard H.: Land Use Without Zoning. Lanham 1972.
Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Helsinki 2005.
Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.
Siltala, Raimo: Oikeudellinen tulkintateoria. Helsinki 2004.
Siltala, Raimo: Normit ja konstruktiot. Julkaisematon käsikirjoitus. Julkaistaan 2017.
Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Helsinki 1997.
Sisäasiainministeriö: Laki maankäytön suunnittelusta ja rakentamislaki. Alustavat ehdotukset. Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto 1.2.1977. Helsinki 1977.
Sisäasiainministeriö: Laki maankäytön suunnittelusta ja rakentamisesta. Rakennuslakiuudistustyöryhmän ehdotus 2.6.1981. Helsinki 1981.
Sjödin, Eije – Ekbäck, Peter – Kalbro, Thomas – Norell, Leif: Markåtkomst och ersättning för bebyggelse och infrastruktur. 3., upplagan. Stockholm 2011.
Sorsakivi, Kari: Asemakaavan ja kiinteistönmuodostuksen suhteet. Teoksessa Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka, s. 21–26. Helsinki 2002.
Sorsakivi, Kari: Tonttijako. Teoksessa Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka, s. 27–39. Helsinki 2002.
Sparkes, Peter: European Land Law. Portland 2007.
Statens offentliga utredningar (SOU) 1974:21. Markanvändning och byggande Principer för lagstiftning. Stockholm 1974.
Statens offentliga utredningar (SOU) 2008:68. Bygg – helt enkelt. Stockholm 2008.
Statens offentliga utredningar (SOU) 2008:89. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen. Stockholm 2008.
Stinson, Joseph D.: Transferring Development Rights: Purpose, Problems, and Prospects in New York. Pace Law Review 1/1996, s. 319–357.
Stollmann, Frank: Öffentliches Baurecht. 10. Auflage. München 2015.
Suomen Standardoimisliitto SFS Ry: Rakennuksen pinta-ala-standardi SFS 5139.
Suomen Standardoimisliitto SFS Ry: Rakennuksen tilavuuden laskenta -standardi SFS 2460.
Suominen, Timo: Rakennusoikeuden määrittely. Tampere 1990.
Suvantola, Leila: Älä kieltäydy kahdesti – Luonnonsuojelulain 53.1 §:n mukaisista korvauksista. Ympäristöjuridiikka 2/2005, s. 49–75.
Suviranta, Antti: Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Kaarlo Kairan ja U. J. Castrénin juhlajulkaisu, s. 263–271. Vammala 1961.

Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. LM 2002, s. 914–937.
Suviranta, Outi: Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan. LM 2004, s. 1421–1436.
Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
Syrjänen, Olavi: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki 2005.
Tammio, E.H.I.: Asemakaavamääräyksestä rakentamisrajoituksena. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 – 22/10 – 1948, s. 484–494. Helsinki 1948.
Tammi-Salminen, Eva: Sopimus, kompetenssi ja kolmas. Varallisuusoikeudellinen tutkimus negative pledge -lausekkeiden sivullissitovuudesta. Jyväskylä 2001.
Tarasti, Lauri: Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Selvitys Ympäristöministeriölle. Helsinki 2007.
Tarjanne, Liisa: Asuntoalueen rakenne ja tehokkuus: tarkastelu 1950- ja 1960-luvun suunnittelukohteiden avulla. Espoo 1972.
Tarkka, Anna-Stiina: Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. LM 2015, s. 508–532.
Tepora, Jarno: Etuoikeusjärjestyksestä pakkotäytäntöönpanossa erityisesti silmällä pitäen kiinteistön pakkohuutokauppaa. 2. tarkistettu ja täydennetty painos. Jyväskylä 1981.
Tepora, Jarno: Omistuksenpidätyksestä. Varallisuusoikeudellinen tutkimus omistusoikeuden käytöstä vakuus- ja hallinnoimistarkoituksessa omistuksenpidätysehdon muodossa erityisesti rakennustoiminnassa. Vammala 1984.
Tepora, Jarno: Erityiset oikeudet maakaaren kirjaamisjärjestelmässä. Teoksessa Kirjoituksia varallisuusoikeudesta muuttuvassa toimintaympäristössä, s. 217–277. Helsinki 2000.
Tepora, Jarno: Hallinnanjakosopimuksesta kiinteistönkäytön suunnitteluvälineenä. Teoksessa Business Law Forum 2004, s. 321–365. Helsinki 2004.
Tepora, Jarno: Hallinnanjakosopimuksen käyttö ja kirjaaminen tyyppitapauksissa. Teoksessa Juhlajulkaisu Esko Hoppu 1935 – 15/1 – 2005, s. 378–396. Helsinki 2005.
Tepora, Jarno: Johdatus esineoikeuteen. 2., täydennetty painos. Helsinki 2006.
Tepora, Jarno: Kiinteistön kolmiulotteisesta omistus- ja hallintajärjestelyjen toteuttamisesta. DL 2009, s. 364–377.
Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Juhani: Kiinteistön käyttö ja luovutus. 5. painos. Jyväskylä 2003.
Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi: Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. 6., uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.
Timonen, Pekka: Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä. Helsinki 1987.
Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.
Tolonen, Hannu: Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. Teoksessa Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988, s. 177–194. Turku 1988.
Tolonen, Hannu: Siviilioikeuden yleiset periaatteet. Teoksessa Varallisuusoikeuden kantavat periaatteet, s. 53–89. Vantaa 2000.
Tolvanen, Jukka-Pekka: Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.
Trolle, J.: Magtfordrejning og det offentliges ”private ejendomsret”. Teoksessa Festskrift til professor, dr. juris Poul Anderson 12. juni 1958, s. 413–419. København 1958.
Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyyppisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Helsinki 1983.
Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.
Työryhmämuistio MMM 2008:1: Kolmiulotteinen (3D) kiinteistöjärjestelmä – tarpeet ja kehittämisehdotukset.
Uggla, John – Tammio, E.H.I.: Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Porvoo 1933.

Ungern, Henrik: Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. Helsinki 1997.
Ungern, Henrik: Maanomistusoikeus – juridiikkaa vai politiikkaa. Teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, s. 267–281. Helsinki 1999.
Utter, Robert: Promoting green buildings through structural incentives in the Finnish land use and planning system. YJ 2/2013, s. 10–29.
Uudenmaan liitto: Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Helsinki 2007.
Vainio, Terttu: Talonrakentamisen verovaikutukset. VTT:n raportti. Tampere 2014.
Valanta, José: Valta ja vallaton kaavoitus, asiantuntijat ja amatöörit kuntien kaavoituksessa. Lisensiaatintyö, Turun yliopisto, Valtio-opin laitos. Turku 1997.
Wallenius, H-O.: Rakennusoikeudesta ja -velvollisuudesta. LM 1959, s. 144–150.
Webster, Chris – Wai-Chung Lai, Lawrence: Property Rights, Planning and Markets. Managing Spontaneous Cities. Massachusetts 2003.
Victorin, Anders – Sundell, Jan-Olof: Allmän fastighetsrätt. 4. upplagan. Uppsala 2004.
Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden ja esineoikeuden suhteesta. Teoksessa Esineoikeuden rajat s. 26–51. Turku 1989.
Wiiala, Arvid: Maankäyttö ja yhteiskunta. Helsinki 1969.
Wikström, Kauko: Analyyttinen oikeusteoria ja julkisoikeus. OTJP 1983 s. 229–261.
Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005, Turku 2005, s. 309–323.
Wilkinson, Sara: Property Development. 5. painos. Cromwell 2008.
Virkkunen, Leo: Kuntien kaavoitusmonopoli. Teoksessa Kaavoitus ja rakentaminen, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen 22–23.5.1975 järjestämä kurssi, s. 69–83. Helsinki 1975.
Virtanen, Jouni: Asemakaavan vanhentumisen vaikutus kiinteistöjen korvausarviointiin. Teoksessa Moniulotteinen maanmittaus, Maanmittaustieteiden Seuran julkaisu n:o 48, s. 25–29. Vantaa 2011.
Virtanen, Pekka: Kaupunkimaan arvioinnin perusteet. 2., uudistettu painos. Hämeenlinna 1988.
Virtanen, Pekka: Kiinteistöarvioinnin perusteet. Espoo 1990.
Virtanen, Pekka: Maankäytön perusteista. Espoo 1995.
Virtanen, Pekka: Kunnan maapolitiikka. Helsinki 2000.
Wirilander, Juhani: Om Hohfelds analys av juridiska grundrelationer och dess användning i rättsvetenskapliga forskning. JFT 1970, s. 295–324.
Wirilander, Juhani: Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. Tutkimus rasitteen käsitteestä, voimaansaattamisedellytyksistä ja voimassaolon perusteista Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1979.
Wirilander, Juhani: Käyttöoikeudesta kiinteistöön silmällä pitäen lailla sääntelemättömiä käyttöoikeuksia. Vammala 1980.
Wirilander, Juhani: Maanvuokraoikeus vuoden 1966 maanvuokralain mukaan. 2., uudistettu painos. Helsinki 1993.
Vuorinen, Pekka: Rakennusoikeuden määrittely ja määrääminen Helsingin niemellä fyysisen kaupunkirakenteen kannalta. Helsinki 1971.
Vuorela, Kari: Kaupunkimaan omistus ja maankäyttörakenne Suomessa. Espoo 1979.
Ympäristöministeriö: Vuoden 1984 ehdotus kaavoitus- ja rakentamislaiksi. Helsinki 1984.
Ympäristöministeriö: Markat ja maankäyttö. Helsinki 1997.
Ympäristöministeriö: Kerrosalan laskeminen. Helsinki 2000.
Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003.
Ympäristöministeriö: Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003.
Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Helsinki 2003.
Ympäristöministeriö: Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006.

Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 1/2014.
YmVM 22/2002 vp – HE 167/2002 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
Yrjänä, Jouni: Maata näkyvissä. Helsingin maanhankinnan viisi vuosisataa. Helsinki 2013.
Zitting, Simo: Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. Helsinki 1951.
Zitting, Simo: Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista I. LM 1952 s. 387–401.
Zitting, Simo: Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista II. LM 1952 s. 501–531.
Zitting, Simo: Kaupunkimaan omistuksesta, ns. lahjoitusmaateorian kritiikkiä. Helsinki 1960.
Zitting, Simo: ”Puhtaan” oikeudellisen ajattelun vaatimuksesta käytännössä. Teoksessa Juhlajulkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29.4.1963, s. 284–289. Helsinki 1963.
Zitting, Simo: Omistusoikeudesta kiinteistöön. JFT 1984, s. 646–664.
Åhman, Karin: Egendomsskyddet – äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Uppsala 2000.
Österman, Eino: Rakennusoikeuden käsite ja luonne. Teoksessa Kaavoitus ja rakentaminen, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen 22–23.5.1975 järjestämä kurssi, s. 53–70. Helsinki 1975.

Ulkomainen lainsäädäntö

Englanti
Town and Country Planning Act 1990
Planning and Compulsory Purchase Act 2004
Town and Country Planning Act 1947

Norja
Plan- og byggningsloven (27.6.2008)

Ruotsi
Expropriationslagen (1972:719)
Fastighetsbildningslagen (1970:988)
Jordabalk (1970:994)
Plan- och bygglagen (2010:900)
Plan- och bygglagen (1987:10)
Byggnadslag (1947:385)

Saksa
Baugesetz (4.4.1995)
Grundgesetz (23.5.1949)
Bürgerliches Gesetzbuch (18.8.1896)
Wertermittlungsverordnung (6.12.1988)

Tanska
Lov om planlægning (21.6.2007)

Lyhenteet

AKL	=	Asemakaavalaki (145/1931) (kumottu)
ArvL	=	Laki varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005)
AsOYL	=	Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009)
BauGB	=	Baugesetz (4.4.1995) (Saksa)
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch (18.8.1896) (Saksa)
BLF	=	Business Law Forum
DL	=	Defensor Legis
EIF	=	Encyclopaedia Iuridica Fennica
EIS	=	Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus (439/1990)
EIT	=	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	=	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	=	Eduskunnan oikeusasiamies
EUT	=	Euroopan unionin tuomioistuin
ExpL	=	Expropriationslagen (1972:719) (Ruotsi)
EYT	=	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
FBL	=	Fastighetsbildningslagen (1970:988) (Ruotsi)
GG	=	Grundgesetz (23.5.1949) (Saksa)
HankintaL	=	Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
HAO	=	Hallinto-oikeus
HaVL	=	Hallintovaliokunnan lausunto
HD	=	Högsta Domstolen
HE	=	Hallituksen esitys Eduskunnalle
HL	=	Hallintolaki (34/2003)
HM	=	Suomen hallitusmuoto (94/1919) (kumottu)
HelHO	=	Helsingin hovioikeus
HO	=	Hovioikeus
JB	=	Jordabalken (1970:994)
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JJ	=	Juhlajulkaisu
JLE	=	Journal of Law & Economics
JPL	=	Journal of European Environmental and Planning Law
JäteL	=	Jätelaki (646/2011)
KaavA	=	Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000)
KAK	=	Kansantaloudellinen aikakauskirja
KARANEK	=	Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta
Kem2	=	MRL 115 §:ssä tarkoitettu kerrosala
KHO	=	Korkein hallinto-oikeus
KilpL	=	Kilpailulaki (948/2011)
KKO	=	Korkein oikeus
KM	=	Komiteanmietintö
KMA	=	Kiinteistönmuodostamisasetus (1189/1996)
KML	=	Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
KokeiluL	=	Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta (1257/2010)

KRA	=	Kiinteistörekisteriasetus (970/1996)
KRL	=	Kiinteistörekisterilaki (392/1985)
KTJ	=	Kiinteistötietojärjestelmä
KTJL	=	Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002)
KuntaL	=	Kuntalaki (410/2015)
KuulL	=	Laki julkisista kuulutuksista (34/1925)
KVL	=	Kiinteistöverolaki (654/1992)
LM	=	Lakimies
LP	=	Lov om planlægning (21.6.2007) (Tanska)
LSL	=	Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
LunL	=	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
LO	=	Lääninoikeus
Lvk	=	Lainvalmistelukunta
MaantieL	=	Maantielaki (503/2005)
MAL	=	Maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeva sopimus
MAO	=	Markkinaoikeus
MML	=	Maanmittauslaitos
MMM	=	Maa- ja metsätalousministeriö
MK	=	Maakaari (540/1995)
MRA	=	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	=	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
MVL	=	Maanvuokralaki (258/1966)
NaapL	=	Laki eräistä naapuruussuhteista (261/1920)
NOU	=	Norges offentlige utredninger
OikTL	=	Laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OKA	=	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OTJP	=	Oikeustiede-Jurisprudentia
PB	=	Plan- og byggningsloven (27.6.2008) (Norja)
PBL	=	Plan- och bygglagen (900/2010) (Ruotsi)
PeVL	=	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	=	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	=	Perustuslaki (731/1999)
RakL	=	Rakennuslaki (340/1958) (kumottu)
RakA	=	Rakennusasetus (266/1959)
RataL	=	Ratalaki (110/2007)
RJ	=	Rakennusjärjestys
RSL	=	Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)
RV	=	Rakennusvalvonta
SEUT	=	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SM	=	Sisäasiainministeriö
SOU	=	Statens offentliga utredningar
SRM	=	Suomen rakentamismääräyskokoelma
SvJT	=	Svensk Juristtidning
SvLT	=	Svensk Lantmäteritidskrift
TfR	=	Tidskrift for Rettsvitenskap
VHL	=	Vesihuoltolaki (119/2001)
YJ	=	Ympäristöjuridiikka
YksTL	=	Laki yksityisistä teistä (358/1962)
YhtOmL	=	Laki eräistä yhteisomistussuhteista (180/1958)

YLJ = Yale Law Journal
YM = Ympäristöministeriö
YmVM = Ympäristövaliokunnan mietintö
YSL = Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA = Ympäristövaikutusten arviointi

OSA I
KYSYMYKSENASETTELU

1 Johdanto

1.1 RAKENNUSOIKEUS

Tutkimuksen aiheena on analysoida rakennusoikeuden sääntelyjärjestelmää maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Rakennusoikeudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa laajasti tarkasteltuna maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen voimassa olevan oikeutemme mukaisesti. Keskeisiä ovat kysymykset siitä, millä edellytyksin tällainen mahdollisuus muodostuu sekä millä tavoin rakennusoikeus ja sen sääntely vaikuttavat laajemmin tarkasteltuna maanomistajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin erityisesti suhteessa kuntaan.

Omistajalla on teoreettisesti tarkastellen lähtökohtainen vapaus käyttää maataan rakentamiseen, jota vapautta oikeusjärjestyksessä on kuitenkin monin tavoin rajoitettu[1]. Viimeksi mainitussa merkityksessä voidaan sanoa, että maanomistajalla ei konkreettisesti tarkasteltuna ole vapautta rakentamiseen, koska rakentamisen edellytyksenä on lähes poikkeuksetta sekä rakentamiseen tarvittavan luvan että tietynlaisen kaavoituksellisen ratkaisun olemassaolo. Kunta lupa- ja kaavoitusviranomaisena ei kuitenkaan voi rajoittaa rakentamista muilla kuin laissa säädetyillä perusteilla[2]. Varsinkin yleisten oppien tasolla on usein epäselvää, millä tavoin mahdollisuus rakentamiseen tulisi voimassa olevan oikeutemme kannalta hahmottaa.

Sekä kunnan että maanomistajan näkökulmasta rakennusoikeus on epäilyksittä keskeisin ja mielenkiintoisin maankäytöllinen elementti[3]. Sen muodostumiseen kytkeytyy yhtäältä kunnalle aiheutuvia taloudellisia velvoitteita, toisaalta se määrittää maanomistajan tosiasiasiallisen käyttövallan sisällön ja omistusoikeuden kohteena olevan maa-alueen taloudellisen arvon[4]. Laajemmin tarkasteltuna rakennusoikeutta sääntelemällä vaikutetaan eri alueiden käyttömahdollisuuksiin ja näiden taloudellisiin arvoihin, joten rakennusoikeudella

---

[1] Maan käyttäminen rakentamiseen on yksi omistajan käyttövapauteen sisältyvistä oikeutuksista. Ks. Zitting LM 1952, s. 387–401.

[2] Tässä harkinnassa maanomistusoikeus muodostaa lähtökohdan, mihin nähden kunta joutuu ratkaisuitaan punnitsemaan. Ks. Majamaa 1981, s. 52. Rakentamista koskevien päätösten tekemistä voidaan luonnehtia keskenään jännitteessä olevien poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten intressien oikeudelliseksi yhteensovittamiseksi.

[3] Ks. Ekroos JJ 2000, s. 61 ja Samuelsson – Åslund 2009, s. 84–85.

[4] Ks. lähemmin rakennusoikeuden ja kiinteistön taloudellisen arvon välisistä yhteyksistä Virtanen 1988, s. 93–95. Rakennusoikeuden määrä, laatu ja muut ominaisuudet määrittävät rakennusmaaksi tarkoitetun kiinteistön taloudellisen käyttö- ja vaihdanta-arvon.

voidaan sanoa olevan maankäytön sääntelyssä kaksoismerkitys[5].

Rakennusoikeuden sääntelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat myös yhteiskunnallisesti merkittäviä ja ajankohtaisia. Sääntelyllä vaikutetaan fyysisen elinympäristön muotoutumiseen ja toisaalta kansallisvarallisuuteen, josta rakennettu ympäristö muodostaa kaksi kolmasosaa[6]. Käynnissä oleva voimakas kaupungistuminen tekee aiheesta erittäin ajankohtaisen: ihmisten ja yritysten siirtyminen maaseudulta kasvukeskuksiin nostaa kasvualueisiin kohdistuvaa rakentamispainetta sekä toisaalta näiden taloudellisia arvoja[7]. Kaupungistuminen nostaa esille rakentamiseen liittyviä kysymyksiä eri intressitahojen kuten valtion, kuntien, maanomistajien ja muiden yhteiskunnan jäsenten kannalta[8]. Kaupungistumisen hallinnassa ja eri intressien yhteensovittamisessa rakennusoikeuden sääntelyllä on keskeinen merkitys.

1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Kunta sääntelee maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen erityisesti kaavoittamalla ja rakentamiseen tarvittavia lupia myöntämällä. Koska lupien myöntämisen tai epäämisen edellytykset kytkeytyvät läheisesti alueen kaavoitukselliseen tilanteeseen, saa *kaavoitus* rakennusoikeuden sääntelyssä keskeisen merkityksen. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999)[9] perus-

---

[5] Ks. Needham 2006, s. 3–4, 11–12 ja 52–75. Asemakaavoituksella on sekä sosiaalinen että taloudellinen funktio. Ensin mainitulla tarkoitetaan pääasiassa yleisen edun nimissä tapahtuvaa maankäytön järjestämistehtävää, jälkimmäisellä vaikutuksia maan reaalitaloudellisen hyödyntämisen rajoihin. Ks. Pietilä 1969, s. 91–92.

[6] Rakennettu ympäristö muodostaa 560 miljardilla eurolla kaksi kolmasosaa 770 miljardin kansallisvarallisuudestamme. Ks. Kiinteistötalouden instituutti KTI – RAKLI markkinaselvitys 2/2013.

[7] Valtakunnan tasolla tapahtuva maan arvon siirtymä taantuma-alueilta kasvualueille johtaa myös siihen, että kasvualueiden kunnille avautuu maan arvon muodossa ryhtyä hankkimaan tuloja kuntatalouteen esimerkiksi kohoavien kiinteistövero- ja maanmyyntituottojen kautta. Omistajatasolla – olipa omistajan yksityinen tai julkinen taho – maan arvon eriytyminen tarkoittaakin, että maata tai asuntoja kasvualueilla omistavat saavat usein hyödykseen merkittäviä arvonnousuja samalla kun muuttotappioalueiden maan ja asuntojen omistajat saattavat jopa täysin menettää omistamansa kiinteistön vaihdanta-arvon. Niin ikään rakennusoikeudella on merkittävästi suurempi taloudellinen arvo kasvu- kuin poismuuttoalueilla.

[8] Sääntelyjärjestelmän rakenteellinen jännite aiheutuu siitä, että maan sallitusta käyttötavasta ylipäänsä päättää muu taho kuin sen omistaja. Intressiristiriita voi koskea esimerkiksi sitä, että yksi taho haluaa maksimoida rakentamalla maan arvon toisen tahon halutessa rajoittaa rakentamista esimerkiksi kaupunkikuvan nimissä. Konflikti syntyy, kun intressejä ei voida toteuttaa samanaikaisesti täysimääräisesti. Maanomistajan rakentamisvallan rajoittamista perustellaankin usein yleisellä edulla, jonka tarkan merkityssisällön määrittely voi joskus osoittautua varsin vaikeaksi tehtäväksi. Ks. problematiikasta esim. Majamaa JJ 1987, s. 259–272.

[9] Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta keskeinen normisto sisältyy 1.1.2000 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Maanomistajan asemaa analysoitaessa ei kuitenkaan voida rajautua vain MRL:n säännösten tarkasteluun, vaan huomioon on otettava koko oi-

ratkaisuiden mukaan kunnalle on kaavoituksen osalta jätetty laaja harkintavalta rakennusoikeuden ajoittamisen, sisällön ja alueellisen kohdentamisen osalta. Kokonaisuutta voidaan nimittää kunnan kaavoitustehtäväksi[10].

Oikeudellisesti on mahdollista tehdä useita vaihtoehtoisia ja maanomistajan asemaan eri tavoin vaikuttavia kaavaratkaisuja eikä maanomistajalla ole ehdotonta oikeutta vaatia juuri tietynsisältöisen kaavan laatimista kiinteistölleen. Toisaalta kunta ei voi pidättyä kaavoittamisesta määräämätöntä aikaa ja sen on sääntelytoiminnassa noudatettava lainsäätäjän määrittelemiä oikeudellisia reunaehtoja. Kaikkiaan rakennusoikeuden muodostuminen, käyttäminen ja muuttuminen MRL:n järjestelmässä on monitahoinen oikeudellinen ilmiö, jonka keskiössä on kysymys siitä, miten määräytyy maanomistajan rakentamisvallan sisältö ja laajuus. Yleisten oppien kannalta kysymys koskee sitä, minkälaisten käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden varaan sääntelyjärjestelmän ja maanomistajan oikeusaseman kuvaaminen olisi tarkoituksenmukaista rakentaa, jotta järjestelmästä annetaan mahdollisimman oikea kuva[11].

Rakennusoikeuden sääntely ei ole vain kaavoituksen ja rakentamisen lupajärjestelmän taikka MRL:n ”sisäinen kysymys” eikä MRL muodosta muusta oikeusjärjestyksestä erillistä ja autonomista järjestelmää. Maanomistajan MRL:n mukaisen käyttövallan sisällöllä ja laajuudella on merkittävät heijastusvaikutukset useiden muiden säännösten soveltamiseen. Esimerkiksi kiinteistön vaihdantaa tai käyttöä koskevissa varallisuusoikeudellisissa sopimuksissa usein osapuolten oikeudet ja velvollisuudet suhteutetaan maa-alueen rakennusoikeuteen[12], perustuslain (731/1999) 15.2 §:n mukaisen täyden korvauksen määrit-

---

keusjärjestys sellaisena kuin maan omistaminen siinä nähdään. Kaiken kaikkiaan maankäytön sääntelyn ja kiinteistöoikeuden ”perusnormisto” koostuu kirjoitetun lain osalta pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain, kiinteistönmuodostamislain (554/1995) ja maakaaren (540/1995) säännöksistä, mutta suuri osa normistosta perustuu oikeuskäytäntöön ja -kirjallisuuteen samoin kuin yleisiin oppeihin.

[10] Tätä kokonaisuutta nimitetään usein terminologisesti kunnan kaavoitusmonopoliksi. Kaavoitusmonopoli on siinä mielessä fiktiivinen ja epätarkka käsite, että sitä ei ole laintasoisesti määritelty. Monopolin termistä huolimatta kyse on monella tavoin rajoitetusta toiminnasta. Ks. näin esimerkiksi Syrjänen 1999, s. 204–207. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä kunnan kaavoitusmonopolia on usein eri tavoin vahvennettu rakennuslain (370/1958) aikaiseen oikeustilaan verrattuna. Ks. RakL:n ajalta erityisesti Pietilä LM 1973, s. 758–759.

[11] Esimerkiksi oikeuskäytännöstä löytyy kymmenittäin, jopa sadoittain ratkaisuja, joissa on ollut jollakin tavalla kyse rakennusoikeuden luonteesta ja siitä, miten maanomistajan tai käyttöoikeuden haltijan asemaa tulisi rakentamista silmällä pitäen arvioida.

[12] Ks. Tepora ym. 2010, s. 112–113 ja Tepora BLF 2004, s. 333. Usein kiinteistön kaupassa kauppahinta ja muut ehdot sidotaan kiinteistön rakentamismahdollisuuksiin, kaupunkialueen maanvuokrassa tontin rakennusoikeuteen ja hallinnanjakosopimuksin usein sovitaan tontin rakennusoikeudesta ja sen käyttämisestä määräosan omistajien hallinta-alueiden kesken. Usein myös yhtiömuodossa hallinnoitavan kiinteistön osakkaiden asemat määritellään tontin rakennusoikeuden mukaisessa suhteessa. Olemassa oleva tai ennakoitavissa oleva rakennusoikeus on käytännössä kannustin rakentamis- sekä maahankinta- ja -luovutustoimia suunniteltaessa. Maapohjan varallisuusarvon määrittäjänä rakennusoikeus on ymmärrettävä tosiasiassa maankäyttösopi-

tely perustuu usein omistajan MRL:n mukaisen käyttövallan luonnehdintaan eli käytännössä rakennusoikeuteen[13], MRL 12 a luvun mukaiset maanomistajan velvoitteet suhteutuvat rakennusoikeuteen[14], kiinteistön osittamistoimituksissa joudutaan kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 32–33 §:n nojalla ottamaan kantaa rakennusoikeuteen[15] samoin kuin kiinteistöön kohdistuvat verot määräytyvät maapohjan arvon mukaisesti, jossa MRL:n mukaisella rakentamismahdollisuudella on keskeinen merkitys[16]. Rakennusoikeudella on keskeinen merkitys myös kunnan maapolitiikassa ja se vaikuttaa käsityksiin kunnan maanomistuksen luonteesta[17]. Toisin sanoen kysymys maanomistajan mahdollisuudesta käyttää maataan rakentamiseen on oikeusjärjestyksessämme periaatteellisesti ja käytännöllisesti erittäin keskeinen. Aihepiiristä ei ole tehty systematisointiin tähtäävää tutkimusta.

---

muksen, kiinteistönkaupan, maanvuokraoikeuden tai muun oikeudellisen määräämisen kohteeksi, vaikka se ei oikeudelliselta luonteeltaan ole itsenäinen varallisuusoikeus.

[13] Ks. problematiikasta esim. Majamaa JJ 2007, s. 309–320. Pakkolunastuskorvauksen määrittelyssä joudutaan arvioimaan tulevan kaavoituksen ja sen myötä mahdollistuvan rakentamisen merkitystä lunastuskorvauksen määrittelyssä.

[14] Ks. Hakkola JJ 2007, s. 36–39 ja Hakkola LM 2007, s. 735–738. Maanomistajan velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin on perusteeltaan ja määrältään väljästi ymmärrettynä ”kytketty” asemakaavan mukaiseen rakennusoikeuteen MRL 12 a luvun järjestelmässä

[15] Ks. esim. Sario JJ 2005, s. 347–388. Ks. problematiikasta esimerkiksi ratkaisut KHO 2013:60 ja KHO 2013:43. Kyse on laajemmin ottaen maankäytön sääntelyn ja kiinteistöjaotuksen välisistä oikeudellisista suhteista eli siitä, mitä oikeusvaikutuksia kiinteistöjaotuksella ja sen muutoksilla on maankäytön sääntelyn piirissä tehtäviin päätöksiin ja päinvastoin. Kysymys on erittäin keskeinen suunnitteilla olevassa kolmiulotteista kiinteistönmuodostamista koskevassa järjestelmässä. Ks. Ruotsin osalta Julstad – Sjödin 2005, s. 54–81.

[16] Kiinteistön verotusarvo kiinteistöverotuksessa määräytyy asemakaava-alueilla rakennusoikeuden mukaan ja samoin rakennusoikeuden määrittäessä maapohjan taloudellisen arvon joudutaan myös esimerkiksi luovutusvoittoverotuksessa usein arvioimaan rakennusoikeuden luonnetta. Ks. ensin mainitun osalta kiinteistöverolaki (654/1992) 15 § ja laki varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005) 29 §.

[17] Ks. rakennusoikeudesta kunnan maapolitiikan kannalta Virtanen 2000, s. 24–25 ja 72–73. Kunnan harjoittama maanhankinta- ja -luovutustoiminnan katsotaan kuuluvan kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan. Maapolitiikan harjoittamisessa kaavoituksella tapahtuva rakennusoikeuden sääntely kytkeytyy erottamattomalla tavalla kunnan maanhankinta- tai luovutuspäätöksiin. Ks. kunnan maapolitiikasta erityisesti Hovila 2013 passim. Aivan tuoreilla 1.4.2015 voimaantulleilla MRL 5 a §:llä ja MRL 20.1 §:llä maapolitiikka on säädetty laintasoisesti kunnan tehtäväksi, joskaan hallituksen esityksen mukaan oikeustilaa ei ole tarkoitettu muuttaa siitä mitä se oli ennen mainittua muutosta. Ks. HE 334/2014 vp, s. 5–6 sekä ratkaisu KHO 2006:84.Kiinteistöoikeudellisten normien ohella rakennusoikeudella ja sen taloudellisella arvolla on heijastusvaikutuksia myös eräiden kunnallis-, kilpailu- ja valtiosääntöoikeudellisten normien soveltamiseen. Ks. näistä kysymyksistä erityisesti Inden 2008, s. 221–266 sekä Madell – Indén 2010, s. 77–79, 107–119 ja 200–219. Toisaalta joskus on pohdittu kysymystä siitä, onko rakennusoikeus luonteeltaan jotenkin erilaista kunnan kuin yksityisen omistuksessa olevalla maalla. Ks. esim. HE 227/1994 vp, s. 46–47, jossa on lähdetty siitä, että kunnan maa on kaavoitusmonopolista johtuen rakennusoikeuden osalta eriluonteista kuin yksityisen omistama maa. Ks. mainitun lainkohdan tulkinnasta Majamaa – Markkula 2001, s. 97 alaviite 88 sekä Hyvönen 2001, s. 434–435, joka pitää ajattelutapaa ongelmallisena. Ks. myös Kartio 1989, s. 24.

Tältä pohjalta tutkimustehtäväksi asetetaan *systemaattisen kokonaiskuvan antaminen rakennusoikeuden sääntelystä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen*. Keskeisessä asemassa on kunnan ja maanomistajan välinen oikeussuhde. Tarkemmat tutkimuskysymykset muodostetaan seuraavasti:

1) Miksi rakentamista rajoitetaan ja mitä reaalisia vaikutuksia tällä on erityisesti maan arvoon? (luku 2);
2) Mikä on rakennusoikeuden systemaattinen asema osana maahan kohdistuvaa omistusoikeutta? (luku 3);
3) Miten määräytyy maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen maankäytön sääntelyjärjestelmässä? (luku 4);
4) Mitä maanomistajaan kohdistuvia taloudellispitoisia velvollisuuksia rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyy? (luku 5);
5) Mitä merkitsisi rakennusoikeuden kannalta maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus *de lege ferenda*? (luku 6);
6) Millä tavoin kunnan maapoliittiset linjaukset vaikuttavat rakennusoikeuden muodostumiseen? (luku 7);
7) Mikä yhteys on kiinteistöjaotuksella ja sen muutoksilla rakennusoikeuden muodostumiseen? (luku 8);
8) Minkälainen on luonteeltaan maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen asemakaava-alueella? (luku 9);
9) Millä tavoin ja mihin rajaan saakka maanomistaja voi määrätä kiinteistöllään olevasta rakennusoikeudesta? (luku 10);
10) Minkälaista pysyvyyttä ja korvausoikeudellista suojaa asemakaavoitettu rakennusoikeus edustaa maanomistajan näkökulmasta? (luku 11)

Oikeudenalanjaotuksessa tutkimustehtävä asemoituu pääasiassa ympäristöoikeuteen luettavien kaavoitus- ja rakentamisoikeuden ja kiinteistönmuodostamisoikeuden sekä varallisuusoikeuden alueille, mutta sisältää ainesta myös valtiosääntö- ja hallinto-oikeudesta. Oikeusjärjestelmän tasolla tutkimus sijoittuu yksityis- ja julkisoikeuden taitekohtaan, mikä on ominaista maankäyttöä ja kiinteistöoikeutta koskeville kysymyksenasetteluille.[18] Tutkimustehtävän toteuttaminen edellyttääkin näiden oikeudenalarajojen ylittämistä. Näin jäsentyvää tutkimuskohdetta voitaisiin perustellusti tarkastella monista erilaisista näkökulmista. Artikkelitutkimuksissa rakennusoikeutta on tarkasteltu

[18] Ks. ympäristö- ja varallisuusoikeuden rajapinnoista Vihervuori 1989, s. 41–47. Vihervuoren mukaan juuri kiinteistön käyttöön kytkeytyvissä oikeuskysymyksissä rajapinnat ovat selkeimmin esillä. Ks. teoreettisemmin viranomaistoiminnan synnyttämistä yksityisistä varallisuusarvoista Reich YLJ 1964, s. 733–787 sekä toisaalta kotimaisen oikeutemme kannalta keskeisistä maankäyttösopimuksista rakennusoikeuden sääntelyssä Kaisto – Hakkola 2010, s. 3–66. Ks. kaavoituksen ja sen kohteena olevan kiinteistön varallisuusoikeuksien välisestä suhteesta Needham 2006, s. 18–30.

maanomistajan oikeusaseman kannalta runsaasti[19], mutta systemaattisen kokonaiskuvan antamiseen tähtäävää monografiamuotoista teosta aihepiiristä ei ole kirjoitettu[20]. Kun otetaan huomioon, että maankäytön sääntelyjärjestelmä, kiinteistöoikeus samoin koko oikeusjärjestys perustaltaan rakentuu omistusoikeuden teoreettis–käytännöllisen olemassaolon varaan, on tutkimuksessa valittu näkökulma perusteltu.

> Omistajan suojatun käyttövapauden tutkiminen on viimeaikaisessa varallisuusoikeudellisessa tutkimuksessa jäänyt vähemmälle. Esimerkiksi esineoikeudellinen tutkimus Zittingistä tähän päivään on keskittynyt erityisesti omistajan kompetenssin ja dynaamisen suojan elementtien tutkimiseen erilaisissa vaihdantatilanteissa. Käyttökomponentin, toisin sanoen omistajan suojatun käyttövapauden sisällön tutkiminen on jäänyt vähemmälle. On esitetty toiveita, että esineoikeuden piirissä olisi syytä tutkia myös käyttökomponenttia ja erityisesti sen julkisoikeudelliseksi luokiteltavia ulottuvuuksia.[21] Rakennusoikeus maankäytöllisenä elementtinä sijoittunee puhtaimmillaan juuri omistusoikeuden sisällön kategoriaan ja siten tämä tutkimus asemoituu osaksi tätä omistuskäsitteistön käyttökomponentin tutkimusta.

Rakennusoikeuden sääntelyä tarkastellaan yleisellä tasolla. Kuitenkin pääpaino on nimenomaan kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen tarkastelussa, jolloin muutoin keskeinen kunnan ja valtion välinen suhde on taka-alalla[22]. Temaattisesti tutkimus rajataan koskemaan kasvavia kunta- ja kaupunkikeskustoja sekä muita rakentamispaineen kohteena olevia alueita[23]. Kyse on jo ase-

---

[19] Rakennusoikeus omistajan aseman näkökulmasta on ollutkin useiden artikkelitutkimusten kohteena. Ks. esim. Wallenius LM 1959, s. 144–150, Pietilä LM 1973, s. 741–763, Österman 1975, s. 53–70, Majamaa DL 1986, s. 546–560 sekä nykyisen MRL:n ajalta Ekroos JJ 2000, s. 61–75. Nimenomaisesti rakennusoikeutta varallisuusoikeuden kannalta lienee käsitellyt ainoastaan Tepora BLF 2004, s. 347–348 sekä Tepora JJ 2005, s. 388. Ks. myös Kartio 2001, s. 208.

[20] Merkillepantavaa on aihepiiriä käsitteleviien oppikirjojen ja muiden systemaattisesten esitysten vähyys Suomessa – tarkkaan ottaen maankäyttöä ja rakentamista nimenomaisesti koskevaa oppikirjaa ei ole lainkaan olemassa. Perustutkimusta ei ole tehty siitä, miten rakennusoikeuden syntymekanismi tulisi jäsentää maankäytön sääntelyjärjestelmää kokonaisuutena tarkastellen, jolloin otetaan huomioon niin maanomistukselliset, kaavoitukselliset kuin kiinteistöjärjestelmään liittyvät kysymykset. Siihen tutkimus osaltaan pyrkii antamaan vastauksen. Tavoitteena ei niinkään ole yksittäisten tulkintakysymysten perinpohjainen käsittely, vaan systeemin kokonaiskuvan muodostaminen.

[21] Näin esim. Kartio 1989, s. 76–77 sekä Vihervuori 1989, s. 50. Ks. omistajan käyttövallasta Määttä 1999 sekä kriittisesti Klami LM 2000, s. 778, Niemi 2000, s. 278 ja Hyvönen LM 2001, s. 307. Ks. myös Siltala 2003, s. 683–693. Ks. myös Majamaa 1981 passim.

[22] Näiltä osin voidaan viitata tuoreeseen kunnan itsehallinnollista asemaa kaavoituksessa käsitelleeseen tutkimukseen Prusi 2013.

[23] Rakennuslaissa tunnettua jaottelua kaupunkeihin ja maalaiskuntiin sovellettavien säännösten kesken taikka jaottelua taaja- ja haja-asutukseen ei muodollisesti tunneta MRL:ssa. Samoja MRL:n säännöksiä sovelletaan sekä tiiviin kaupunkirakentamisen että maaseutumaisen alueilla. Tämä ei kuitenkaan poista sitä sääntely-ympäristöstä johtuvaa tosiasiaa, että sääntelyn tarve ja

makaavoitetuista tai asemakaavoituksen tarpeessa olevista usein korkean maan arvon alueista, joilla rakentamiseen liittyvät keskenään jännitteessä olevat intressit esiintyvät voimakkaimmillaan. Tällaisilla alueilla usein taloudellinen kysyntä johtaa pyrkimykseen rakennusoikeuksien täysimääräiseen käyttämiseen, jolloin rakennusoikeuden sääntelyn vaikutus varallisuusarvoihin on niin ikään korkeimmillaan. Tutkimuskohdetta tarkastellaankin erityisesti taloudellisten arvojen näkökulmasta, jotka tosiasiassa ovat sääntelyssä keskiössä.

Kaiken kaikkiaan asetetun kymmenen sisällöllisen osakysymyksen ja niihin kussakin osaluvussa annettavan vastauksen kautta voidaan muodostaa systemaattinen kokonaiskuva rakennusoikeuden sääntelystä maanomistajan oikeusaseman näkökulmasta.

1.3 METODOLOGIA

Tutkimus on lainopillinen[24]. Toisin sanoen tutkimuksessa tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta aarniolais-peczenikiläisen lainopin tradition pohjalta. Painopiste on käsitteiden, teorioiden ja periaatteiden analysoinnissa ja kehittelyssä eli niin sanotun teoreettisen lainopin puolella[25]. Tutkimustuloksena syntyvät rakennusoikeutta koskevat yleiset opit, joita voidaan soveltaa myöhemmissä kysymyksenasetteluissa, yksittäisissä tulkintasuosituksissa ja argumenttina oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Toisaalta systematiikan ja yleisten oppien kehittäminen jo itsessään parhaimmillaan tekee tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä ymmärrettävämmän ja saattaa poistaa oikeudellisen ajattelun tasolla ilmeneviä epäselvyyksiä.[26] Selkeä metodologinen rajaus

---

kysymykset ovat hyvin erilaiset kasvualueiden kuntien keskustoissa kuin haja-asutusalueilla. Eräät rakentamisen lajit on erityissääntelyn piirissä kuten tuulivoimarakentaminen, rantarakentaminen ja vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen.

[24] Ks. Siltala 2003, s. 137–137, jonka mukaan lainopillinen menetelmä on hermeneuttista tekstien ymmärtämistä tiettyjen institutionaalista tukea nauttivien oikeuslähteiden muodostamassa järjestelmässä.

[25] Lainopillinen tutkimus voidaan jakaa Aarnion esittämällä tavalla teoreettiseen ja käytännölliseen. Erotuksena konkreettisiin tulkintasuosituksiin tähtäävästä käytännöllisestä lainopista teoreettisella lainopilla tarkoitetaan sellaista lainopillista tutkimusta, jonka tarkoitus on tuottaa ne yleiset opit ja periaatteet, joiden varassa yksittäisiä tulkintasuosituksia voidaan antaa. Ks. Aarnio 1989, s. 302–305. Teoreettinen lainoppi on monesti nähty nimenomaan elementtinä, joka tekee lainopillisesta tutkimuksesta tiedettä erotuksena pelkästä käytännöllisiä kysymyksiä ratkovasta taidosta. Ks. näin esim. Timonen 1998, s. 13. Niin ikään on sanottu, että teoreettinen lainoppi antaa käytännölliselle lainopille ne välineet, joita käytännöllisen lainopin harjoittaja tarvitsee. Ks. Saarenpää OTJP 1984, s. 304–308. Toisaalta teoreettinen ja käytännöllinen lainoppi parhaissa tapauksissa kietoutuvat yhteen siten, että teoreettisen lainopin tasolla saatuja tutkimustuloksia voidaan hyödyntää käytännöllisten kysymysten ratkaisemisessa. Ks. Aarnio LM 1976, s. 552–553.

[26] Ks. yleisistä opeista esim. Tolonen JJ 1988, s. 177–197, Peczenik SvJT 2005, s. 249–272 sekä Tuori 2007, s. 133–166.

koskee sitä, että tässä tutkimuksessa ei lähestytä tutkimuskohdetta niin sanotun sääntelyteorian menetelmin, joka muutoin on varsinkin ympäristöoikeudessa tyypillistä[27].

Traditionaalisen lainopin metodiin liittyen on syytä tuoda esille tutkimuskohteeseen – pääasiassa rakennuslainsäädännön ominaispiirteisiin – liittyviä metodologisia erityiskysymyksiä, jotka tulee havaita.

Maankäytön sääntelyn tutkiminen ei ole vain oikeudellinen kysymys, vaan sitä tutkitaan merkittävässä määrin myös muilla tieteenaloilla kuten yhdyskuntasuunnittelun, maanmittaustieteiden, rakentamistalouden, taloustieteen ja historiatieteen tieteenaloilla.[28] Koska nämä tieteenalat eroavat metodologisesti lainopillisesta tutkimuksesta, ei niiden tutkimustuloksia useinkaan voida sellaisenaan tuoda lainopillisen tutkimuksen piiriin ilman merkittäviä rajoitteita. Toisaalta reaalitodellisuuden ja lainopillisten kannanottojen välisen yhteyden jäsentäminen on juuri rakennuslainsäädännön piirissä joskus vaikeaa, koska sääntelyn kohteena on todellinen ympäristö. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely on suurelta osin toteutettu väljin tavoiteilmaisuin, jolloin reaalitodellisuutta koskevat väittämät voidaan ymmärtää joko voimassa olevaa oikeutta koskevina tulkinta-argumentteina tai vaihtoehtoisesti oikeutta ulkoapäin tarkastelevina kriittisinä kannanottoina. Toisaalta on mahdollista nähdä, että reaalitodellisuus toimii selityksenä sille, miksi jotakin kysymystä on oikeudellisesti säännelty, jolloin muilla tieteenaloilla saavutetuilla tuloksilla voi olla merkitystä sääntelyn ymmärrettäväksi tekemisessä taikka sääntelyn muutosten selittämisessä[29].

Rakennuslainsäädännön avoimuuteen liittyy kysymys sen piirissä tehtyjen oikeudellisten ratkaisuiden perustelemisesta. Varsinkin kaavoituksen osalta on mahdollista tehdä useita vaihtoehtoisia ratkaisuja oikeudellisten reunaehtojen puitteissa. Eri ratkaisuilla voi kuitenkin olla käytännössä merkittävästi toisistaan poikkeavat vaikutukset maanomistajan asemaan. Tämä asettaa erityishaas-

---

[27] Lainopillisen tutkimuksen keskittyessä voimassa olevan oikeuden tulkinnallisen merkityssisällön selvittämiseen sääntelyteoriassa lainsäädäntö ja oikeus laajemmin nähdään pikemmin välineenä jonkin tavoitteen toteuttamisessa. Toisaalta rajanveto voi olla joskus liukuva. Ks. esim. Määttä 2009, s. 3 viitteineen. Sääntelyteoriassa lähtökohdan muodostaa ajatus, jonka mukaan oikeudellinen sääntely on vain yksi mahdollinen tapa säännellä jotakin ilmiötä. Ks. erilaisista sääntelytavoista esim. Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 105–136 sekä jäljempänä tämän tutkimuksen luku 2.3.2. Tämän tutkimuksen luvuissa 2.3, 2.4 ja 6 on havaittavissa sääntelyteoreettisia piirteitä siinä merkityksessä, että niissä tarkastellaan oikeutta enemmän annettuna ja ulkopäin tarkastellen kuin pyrkien sen tulkinnallisen merkityssisällön selvittämiseen. Toisaalta luvut on mahdollista ymmärtää myös aarniolaisessa argumentaatiossa reaalisena argumentaationa tulkittaessa tutkimuksen kohteena olevia säännöksiä.

[28] Kansainvälisen planning, law and property rights -suuntauksen alla maankäytön sääntelyä tutkitaan yhdistäen yhdyskuntasuunnittelu, taloustiede ja oikeustiede. Ks. lähteineen erit. Needham 2006. Ks. varallisuusoikeuksien suojasta kaavoituksessa Euroopan valtioissa Renard 2009, s. 216–229.

[29] Tämänkin teoksen lähdeluettelossa on muiden tieteenalojen piiriin luettavia teoksia ja niihin viitataan metodologisista rajoituksista tietoisina.

teen ratkaisuiden oikeudellisille perusteluille. Ajatus yhdestä oikeasta ratkaisusta ei tule kyseeseen ainakaan hallinnollisten kaavaratkaisuiden osalta. Niin ikään ”*on katsottava*” -argumentteihin tulisi suhtautua suurella pidättyvyydellä, koska usein kyse on siitä, että esimerkiksi kaavan laillisuutta arvioitaessa joudutaan *punnitsemaan* eri suuntaan kulkevia laissa säädettyjä tavoitteita, mikä asettaa vaatimuksia päätösten perusteluille, näiden johdonmukaisuudelle ja avoimuudelle[30]. Tämä on otettava huomioon arvioitaessa KHO:n ja KKO:n antamien ratkaisuiden merkitystä voimassa olevan oikeuden tulkinnassa, joista varsinkin KHO:n ratkaisuilla on MRL:n konkretisoijana keskeinen merkitys[31].

Aihepiiriin liittyy myös ylikansallinen ulottuvuus erityisesti omaisuudensuojan osalta[32]. Toisin sanoen tällöin on rakennuslainsäädännön tulkinnassa otettava huomioon myös se, mitä perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on omaisuudensuojasta säädetty sekä omaisuudensuojan vakiintuneet tulkintalinjat. Varsinkin EIS:n vaikutustapa kansalliseen oikeuteen samoin kuin EU-oikeuden on sui generis -tyyppistä ja saattaa johtaa joissakin tapauksissa siihen, että sinänsä kansallista valtiosääntöä noudattaen voimaan saatettu sääntely ei saa sitä oikeusvaikutusta EIS:n johdosta kuin kansallisesti on tarkoitettu. Niin ikään näyttää siltä, että kansallisessa maankäytön sääntelyä koskevassa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa ei muutamia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta ole otettu huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen varsin runsasta maankäyttöä koskevaa ratkaisukäytäntöä[33]. Tähän tutkimukseen on sisällytetty merkittävä katsaus juuri EIT:n ratkaisukäytän-

---

[30] Ks. Makkonen 1981, s. 128 ss., joka kritisoi ns. ”on katsottava” -argumentaatiota. Lainopillisten väitteiden ”totuutta” ei voida todeta samalla tavoin kuin empiirispohjaisilla tieteenaloilla. Tulkintakannanottojen oikeellisuutta tulee aarniolaisittain arvioida niiden hyväksyttävyyden pohjalta.

[31] Suomessa ylimpien tuomioistuinten ratkaisuiden velvoittavuus ei oikeudellisesti perustu tuomion antaneen instanssin muodolliseen asemaan, vaan siihen, millä tavoin ratkaisut on *perusteltu*. Tässä keskiössä on kysymys siitä, ovatko perustelut sellaiset, että ns. aarniolainen auditorio voi ne hyväksyä. Tähän nähden on eri asia, että *käytännössä* ratkaisuita noudatetaan siksi, että ne tarjoavat toimintamallin, sapluunan sille, miten on virkavastuuta silmällä pitäen turvallista ja ehkä työekonomisesti tehokasta toimia. Tästä käytännön toiminnasta ei kuitenkaan voida päätellä, että ylimpien oikeusasteiden antamilla ratkaisuilla olisi oikeudellinen ehdoton velvoittavuus. Sen sijaan ratkaisuiden velvoittavuus perustuu perusteluiden hyväksyttävyyteen, ei niiden antajan muodollis-juridiseen asemaan. Ks. Timonen 1987, s. 17–148.

[32] Oikeuden eurooppalaistuminen ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ovat edellyttäneet myös perinteisen oikeuslähdeopin tarkistamista. Ks. nämä huomioon ottavasta oikeuslähdeopista Aarnio 2006, s. 282–338 sekä Aarnio 2014, s. 207–265.

[33] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. s. 577, s. 586–587 ja, s. 653–657, jossa on ensi kertaa kotimaisessa kirjallisuudessamme tuotu esiin EIT:n 2000-luvun ratkaisukäytännön yhteys erityisesti maankäyttösopimusten (MRL 91 b §) ja ns. raakamaan (MRL 99 §) lunastusten osalta. Ks. Ruotsin osalta Bengtsson 2016, s. 38–39 EIS:n merkityksestä kiinteistöoikeudessa. Ks. Siitari-Vanne 2005, s. 417–423, joka on käsitellyt EIS 6. artiklassa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta maankäyttö- ja rakennuslain valitusjärjestelmän kannalta. Ks. EIS:n merkityksestä ympäristöoikeudessa Kumpula 2004, s. 145–188.

töön ja tapaukset on pyritty sijoittamaan niihin kansallista oikeutta koskeviin kohtiin, joissa on havaittavissa samankaltainen kysymyksenasettelu. Toisaalta EIT:n ratkaisuiden konkreettisen merkityksen toteaminen edellyttäisi tarkempaa analysointia.

Maankäytön sääntelyyn ja varsinkin kiinteistöoikeuteen liittyy merkittävä historiallinen ulottuvuus. Maahan kohdistuvat oikeudet ovat usein pitkäikäisiä voimassaoloajaltaan ja sellaisiksi myös tarkoitettuja. On varsin tyypillistä, että kiinteää omaisuutta koskeviin oikeussuhteisiin sovelletaan niiden perustamishetken lainsäädäntöä, joka on jo saattanut tulla kumotuksi. Näin kiinteistöoikeudessa usein muodollisesti kumotut säännökset itse asiassa ovat vielä voimassa olevaa oikeutta. Tämä tekee säädöshistorian tuntemisesta keskeistä. Toisaalta varsinkin kaavoitus- ja rakentamisoikeuden piirissä lainvalmistelu on joidenkin kysymysten osalta voimakkaan poliittista ja useista keskeiskysymyksistä on lainvalmistelun ja oikeuskirjallisuuden piirissä keskusteltu runsaasti. Historiassa tunnetaan useita lainvalmisteluhankkeita, jotka eivät olekaan johtaneet lain voimaan saattamiseen, esimerkiksi poliittisen tahdon puuttumisen johdosta. Tällaiset hankkeet on tunnettava eräänlaisena historiallisena argumenttina tulkittaessa tarkasteluhetkellä voimassa olevaa oikeutta[34].

Kolmanneksi varsinkin MRL:n ymmärtämiseksi on kulloinkin voimassa olleiden säännösten lisäksi tiedostettava se oikeuskäytäntö- ja kirjallisuus samoin kuin hallinnollinen käytäntö, joka on edeltänyt tarkasteltavaa normistoa. Useat lain säännökset ovat pitkäaikaisen keskustelun kompromisseja taikka vakiintuneen käytännön kodifiointia[35]. Kompromissien osalta on voimassa olevan oikeuden tulkinnassa tunnettava erisuuntaiset painotukset, jotka lainvalmistelussa ovat olleet esillä. Ääripäät muodostavat tulkinnalliset ulkorajat sille, miten voimaan saatettua normistoa voidaan tulkita. Kodifiointinäkemyksellä puolestaan on vaikutusta siihen, että useinkaan kirjoitetun lain tasolla tapahtunut muutos ei ole merkinnyt muutosta vallitsevassa hallintokäytännössä taikka voimassa olevan oikeuden sisällössä, koska oikeustila on esimerkiksi vakiintuneen oikeuskäytännön johdosta saattanut jo olla se, mitä säännökseen on sittemmin kirjoitettu.

Metodologinen haaste johtuu siitä, että tutkimusaihe koostuu osin julkis-, osin yksityisoikeudelliseksi luettavasta normimateriaalista[36]. Ongelma ei ole se,

---

[34] Ks. esim. Aarnio 1989, s. 236–237, jonka mukaan historiallinen argumentti on niin sanottu sallittu argumentti laintulkinnassa eli sillä voidaan perustella ylemmänasteisten oikeuslähteiden vaietessa erilaisia tulkintakannanottoja. Ks. historian merkityksestä ympäristöoikeudessa esim. Herler YJ 3/2006, s. 9–19 sekä Kekkonen LM 1997, s. 393–398 ja Paasto LM 1997, s. 378–392.

[35] Tällaisia kompromisseja ovat esimerkiksi jäljempänä käsiteltävät MRL 16 § ja MRL 137 §:ien muodostama suunnittelutarvealuesääntely sekä maanomistajan velvollisuutta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin koskeva MRL 12 a luku, joka on samalla myös pitkään noudatetun käytännön kodifiointia lain tasolle. Ks. jäljempänä luvut 4.5 ja 5.3.1.

[36] Oikeusjärjestyksen jaottelu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen on oikeudellisen ajattelun ta-

että normisto oikeusjärjestelmän tasolla ryhmitellään käsiteltäväksi eri oikeudenaloilla. Sen sijaan ongelmallista on sovittaa yhteen varsin erilaisten sääntelyideologioiden ja -logiikoiden varaan rakentuvat yksityis- ja julkisoikeudelliset näkökulmat. Tämä problematiikka on tyypillistä kiinteistöoikeudessa. Kaavoitus- ja rakentamisoikeus on perusluonteeltaan julkisoikeudellista, mutta sen perustan muodostavat – oikeudellisen sääntelykohteen – maa-alueiden yksityisoikeudelliset oikeussuhteet. Kiinteistönmuodostaminen ja -vaihdanta ovat perusluonteeltaan yksityisoikeudellisia, mutta siihen liittyy usein merkittäviä julkisoikeudellisia elementtejä. Näitä rakenteellisia jännitteitä ei oikeusjärjestyksestä voida tutkimuksella poistaa, mutta tutkimus voi parhaimmillaan lisätä järjestelmään kohdistuvaa ymmärrystä luomalla tietyn ilmiön hallitsemiseksi tarpeelliset käsitteet, teoriat ja periaatteet eli yleiset opit. Maanomistajan asemasta ei voida saada systemaattista kokonaiskuvaa sellaisena kuin se todella konkreettisessa ratkaisutoiminnassa ilmenee, ellei näitä muodollisia oikeudenalarajoja ylitetä silläkin uhalla, että rajan ylittäminen joiltain osin voi johtaa vaikeisiin jatko-ongelmiin. Se on tämän tutkimuksen tehtävä.

1.4 RAKENNE

Koska tutkimuksen tavoite on systemaattisen yleiskuvan antaminen rakennusoikeuden sääntelystä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen, on valittu esitystapa – teoksen rakenne – itsessään merkittävä osa tutkimustehtävään annettavaa vastausta. Asioiden rakenteellinen esitystapa itsessään muodostaa systemaattisen yleiskuvan omistajan asemasta ja ohjaa oikeudellista ajattelua, vaikka esitystapa viimekädessä on ”vain” oikeustieteellisen tutkimuksen tulos, josta sellaisenaan ei voida johtaa vastauksia käsiteltäviin kysymyksiin. Asiat voitaisiin esittää muillakin tavoin, mutta tässä valittu esitystapa noudattaa ajattelun etenemistä sellaisena kuin se oikeudellisen ajattelun tasolla maanomistajan näkökulmasta ilmenee: käsittely etenee yleisistä kysymyksistä yksittäisiin sekä niin, että käsitellyksi tulee rakennusoikeuden muodostumisen, käyttämisen ja muuttumisen koko ”elinkaari” sellaisena kuin se maanomistajan näkökulmasta näyttäytyy.

Tätä varten tutkimus on jaettu neljään osaan sekä kahteentoista itsenäiseen lukuun. Johdannossa luodaan tutkimukselle tausta ja asetetaan tutkimustehtävä. Teoksen toinen ja kolmas luku muodostavat yhdessä tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja näitä yhdessä voidaan kuvata teoksen yleiseksi osaksi.

---

solla luotu oppirakennelma, jolla oikeusjärjestyksen sisällön haltuunotto tehdään helpommaksi. Sen sijaan jaottelusta ei tule tehdä päätelmiä oikeusjärjestyksen sisällöstä, vaan oikeudellisen päättelyn tulee viimekädessä kiinnittyä tapaukseen sovellettaviin säännöksiin. Ks. oikeusjärjestyksen systematisoinnin ja tulkinnan välisestä suhteesta Aarnio 1989, s. 298–302.

Teoreettinen osa muodostaa näkökulman, jonka läpi tutkimuksen myöhemmissä luvuissa konkreettisia yksittäiskysymyksiä analysoidaan.

Tutkimuksen keskeinen systemaattinen ratkaisu koskee rakennusoikeuden muodostumista ja lainvoimaisesti muodostuneen rakennusoikeuden erottelua (OSA III ja OSA IV). Erottelukriteeri on, että *rakennusoikeuden muodostumisessa sääntelyviranomaisella on usein huomattavasti laajempi liikkumavara sääntelypäätöksiä tehdessään kuin säänneltäessä rakennusoikeuden käyttämistä*. Toisessa osassa käsitellään rakennusoikeuden muodostumiseen liittyviä kysymyksiä. Kolmannessa osassa tarkastellaan rakennusoikeuden käyttämiseen ja pysyvyyteen liittyviä kysymyksiä. Toiseen osaan kuuluvissa luvuissa neljä, viisi, kuusi, seitsemän ja kahdeksan käsitellään rakennusoikeuden muodostumista eri konteksteissa. Kolmanteen osaan kuuluvissa luvuissa yhdeksän, kymmenen ja yksitoista käsitellään kysymyksiä rakennusoikeuden käyttämisestä ja pysyvyydestä eri tilanteissa.

Kahdennessatoista luvussa esitetään tutkimuksen synteesi. Osalukujen sisältäessä oman johtopäätösosionsa esitetään tässä synteesi koko tutkimuksen tuloksista.

OSA II
TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2 Rakennusoikeuden sääntelyn peruskysymykset

2.1 YLEISTÄ

Nykyinen MRL:n varaan rakentuva maankäytön sääntelyjärjestelmä on historiallisen jatkumon tuotos. Se edustaa tietynlaista tähän aikaan sidottua näkemystä siitä, millä tavoin lainsäätäjä on tarkoittanut ratkaista yhteiskunnan ja sen jäsenten väliset suhteet maankäytön osalta. Lainsäätäjän historiallisilla toimilla on ympäristöoikeudellisessa ja erityisesti maan käytön sekä kiinteistöoikeuden alueilla keskeinen merkitys voimassa olevaa järjestelmää tulkittaessa. Järjestelmään sisältyviä säännöksiä tulkittaessa ja voimassa olevan oikeuden sisältöä laajemminkin selvitettäessä on tunnettava sen syntyhistoria. Niin ikään sääntelyjärjestelmää kuvataan useilla doktriineilla, jotka ovat ajan myötä yleistyneet sekä muodostuneet osaksi sääntelyratkaisuiden argumentaatio- ja lähestymistapaa[1]. Seuraavassa hahmotellaan sääntelyjärjestelmän periaatteellisia lähtökohtia rakennusoikeuden käsitteen, rakentamisen rajoittamisen yleisen perustelun, sääntelyjärjestelmän lainsäädännöllisten kehityslinjojen, sääntelyn tavoitteiden ja keinojen välisen suhteen sekä sääntelyn ja maan arvon välisen suhteen kautta. Peruskysymysten tarkastelu muodostaa laajemman teoreettisen viitekehyksen tutkimuksen myöhemmille kysymyksenasetteluille.

2.2 RAKENNUSOIKEUDEN KÄSITE

Rakennusoikeuden käsitteellä voidaan tarkoittaa eri asioita. Laajasti ottaen sillä saatetaan joskus tarkoittaa koko rakentamisen sääntelyä koskevaa oikeusjärjestyksen osaa[2]. Suppeasti ottaen rakennusoikeudella voidaan tarkoittaa vain ase-

[1] Maankäytön sääntelyjärjestelmää ja erityisesti maanomistajan käyttövallan luonnetta kuvataan oikeustieteen tai muiden tieteenalojen kehittämillä käsitteillä, jotka saattavat olla käytännössä vakiintuneita. Käsitteisiin liittyy kuitenkin ongelma siitä, että ne on saatettu muodostaa vuosikymmeniä sitten, ja muodostamisen jälkeen oikeustila on asteittain muuttunut, mutta käsitteistöä ei ole tätä vastaavasti tarkistettu. Tällöin saattaa syntyä tilanteita, joissa järjestelmän kuvaamiseen käytetty vakiintunut ilmaisutapa ei anna oikeaa kuvaa oikeuden sisällöstä. Toisaalta on mahdollista, että käsite on alun perin muodostettu epätarkasti tai jopa virheellisesti. Näissä tilanteissa on huomattava se, että vakiintuneen ilmaisutavan ollessa ristiriidassa normiston kanssa, etusija kuuluu aina normistolle. Toisin sanoen voimassaolevan oikeuden sisältö tulee selvittää normeja, ei käsitteitä ja oppirakennelmia tutkimalla.

[2] Rakennusoikeudella usein tarkoitetaan asemakaava-alueilla olevaa rakentamismahdollisuutta, mutta joskus sillä tarkoitetaan myös tiettyä oikeusjärjestyksen osaa. Ks. näin esim. Wallenius LM

makaavassa määriteltyä tehokkuuslukua tai muuta sallitun rakentamisen määrän ilmaisevaa teknistä suuretta. Joskus rakennusoikeudella voidaan tarkoittaa yleisesti ottaen maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen[3]. Yhtä oikeaa rakennusoikeuden käsitettä ei voida esittää, eikä kirjoitetussa lainsäädännössäkään sellaista ole määritelty. Sen sijaan rakennusoikeuden käsitettä käytetään varsin runsaasti niin kirjoitetussa lainsäädännössä[4], oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa samoin kuin rakennusoikeudesta puhutaan ja kirjoitetaan yleiskielessäkin erittäin runsaasti. Käsitteen merkityssisältö otetaan näissä usein ikään kuin annettuna tai se oletetaan tunnetuksi. Lainopillisen tutkimuksen kannalta yhden oikean määritelmän antaminen olisi sekä miltei mahdotonta että toisaalta epätarkoituksenmukaista ja tarpeetonta. Voimassa olevan oikeuden tutkimisen tulee kohdistua käsitteiden määrittelyn ja olemuksen sijaan niihin normein, joista muodostuvia oikeusilmiöitä käsitteillä kuvataan[5].

Sen sijaan tutkimuskohteen ja tutkimuksen asemoinnin kannalta on keskeistä vähintään pääpiirteisesti määritellä, mitä rakennusoikeudella tarkoitetaan. Tässä tutkimuksessa sitä käytetään kuvaamaan laajasti *rakentamismahdolli-*

1959, s. 145–146, joka erottelee rakennusoikeuden subjektiivisen ja objektiivisen merkityksen. Ks. myös Klami OTJP 1980, s. 9–10. Toisaalta esimerkiksi Saksassa termillä ”Baurecht” viitataan oikeudenalaan. Ks. Stollmann 2015, s. 5–8, joka esittää saksalaisen rakennusoikeuden oikeudenalan systematiikan. Stollmannin esityksen mukaan rakennusoikeus jakautuu yksityiseen rakennusoikeuteen (*privates Baurecht*) ja julkiseen rakennusoikeuteen (*öffentliches Baurecht*).

[3] Ks. myös tanskalainen Andersen 1966, s. 13, joka määrittelee rakennusoikeuden teoksessaan tarkoittamaan maanomistajalle kuuluvaa oikeutta käyttää maataan rakentamiseen ja rakentamalla syntynyttä rakennusta haluamallaan tavalla. Toisin sanoen Andersen katsoo rakennusoikeuteen kuuluvan myös rakennuksen käyttämisen. Se, mitä rakennusoikeuden käsitteellä tarkoitetaan, on suuressa määrin tarkoituksenmukaisuuskysymys.

[4] Rakennusoikeuden käsitettä kuitenkin käytetään kirjoitetun lain eri säännöksissä nimenomaisesti. Näissä ei kuitenkaan missään esitetä rakennusoikeuden määritelmää. Ks. rakennusoikeuden käsitteestä ja esiintymisestä oikeusjärjestyksemme eri säännöksissä Ekroos JJ 2000, s. 61–63. Ekroosin artikkelin julkaisun jälkeen rakennusoikeuden käsite on ilmestynyt erityisesti 1.7.2003 voimaan tulleeseen MRL 12 a lukuun. MRL 12 a luvussa keskeinen asema on kehittämiskorvauksella, jonka maksuvelvollisuuden muodostumisessa keskeinen merkitys on rakennusoikeudella. Ks. tarkemmin Ekroos – Majamaa 2015, s. 591–600 ja 606–608.

[5] Määrittelemällä rakennusoikeuden käsite ei voida tehdä sitä ymmärrettäväksi, eli kertoa mikä on sen merkityssisältö. Käsitteen merkityksen muodostuminen on kytköksissä käsitteen käyttöyhteyteen, ei siihen, kuinka se määritellään. Kuten Makkonen toteaa, määritelmien avulla voidaan suorittaa vain eräänlainen karkeisrajaus eli osoittaa ne ilmiöt, joista ei ainakaan ole kyse kun käsitettä käytetään. Ks. Makkonen 1998, s. 68. Käsitteiden määrittely ei myöskään ole tärkeää siksi, että niitä voitaisiin käyttää oikeudellisen päättelyn perusteena, vaikka käsitteillä on tietty heuristinen, ajattelua ohjaava vaikutus. Sen sijaan käsitteet ovat siksi tärkeitä, että ne ovat osaltaan muodostamassa tietyn tai useammankin oikeudenalan yleisiä oppeja. Yleisiin oppeihin kuuluvien käsitteiden tehtävä on tehdä oikeusjärjestyksen sisällön hahmottamisesta helpompaa. Samalla on myös syytä huomata, että käsitteet ovat vain esitysteknisiä apuvälineitä, joista ei sinänsä voi tehdä oikeusjärjestyksen sisältöä koskevia päätelmiä. Rakennusoikeuden käsitteen määrittelyllä pyritäänkin vain jäsentämään kohdenormistoa ajattelun tasolla, ei luomaan välinettä voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseksi.

suutta kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa ja sen yleistä luonnetta ottaen huomioon koko maankäytön sääntelyjärjestelmä. Rakennusoikeutta tarkastellaan siten yleisellä tasolla, ja oikeastaan voidaan lähteä siitä, että tutkimus näin jäsennettynä kohdentuu koko rakentamista koskevan sääntelyjärjestelmän ydinkysymyksen ympärille: miten rakentamismahdollisuus muodostuu ja mikä on sen yleinen luonne tässä järjestelmässä. Käsitteellä pyritään hahmottamaan nimenomaan omistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kuuluvaa käyttömahdollisuutta, joka saa sisältönsä pääasiassa rakennuslainsäädännön mukaisia kaavoitus- ja lupapäätöksiä tehtäessä. Käsitteellä tarkoitetun oikeusilmiön jäsentämisellä on tässä ennen kaikkea tutkimuksen kohdenormistoa rajaava tehtävä.

Rakennusoikeus ei terminologisesta vivahteesta huolimatta ole ”oikeus” siinä merkityksessä kuin oikeuksista puhutaan esimerkiksi yksityisoikeudessa[6]. Rakennusoikeus ilmaisee omistusoikeuden ja muiden oikeuksien haltijan käyttövallan määrällisesti ja muin ominaisuuksin ilmaistun ulkorajan[7]. Rakennusoikeus itsessään ei myöskään ole kenellekään kuuluva oikeus, vaan se on tavallaan aina ”liitännäinen” (*aksessorinen*) ominaisuus johonkin muuhun oikeuteen[8]. Toisaalta julkisoikeudellisesti kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa puhe oikeudesta saattaa johtaa keskustelun joskus harhapoluille. Vaikka kunta säätelee rakennusoikeutta yksityisen maalla, ei kunnalla itsellään ole missään vaiheessa oikeutta maan faktiseen käyttämiseen, vaan ainoastaan sen sääntelyyn. Rakennusoikeudella on tältä kannalta katsoen sekä yksityis- että julkisoikeudellinen ulottuvuus. Näiden sääntelyjärjestelmien sääntelylogiikoiden eroista ja käsitteellisistä ratkaisuista johtuen rakennusoikeudesta saatetaan keskustella eri merkityksissä. Tästä terminologisesta vivahde-erosta huolimatta ja siitä tietoisena tutkimuksessa käytetään rakennus*oikeuden* käsitettä sääntelykokonaisuuden kuvaamisessa[9].

---

[6] Esim. Rossin mukaan oikeuden käsitteellä kuvataan oikeusasemaa, joka koostuu oikeuden (1) subjektista, (2) sisällöstä, (3) objektista eli kohteesta, (4) suojasta sekä (5) oikeuksien rakenteellisesta ryhmittelystä sisällön ja suojan suhteen. Ks. Ross 1958, s. 183–186.

[7] Ks. esim. Hyvönen 1988, s. 114.

[8] Ks. Tepora BLF 2004, s. 348, joka toteaa rakennusoikeuden olevan kiinteistöön liitetty entiteetti. Ks. myös Häkkänen BLF 2011, s. 421–425. Ks. samankaltaisesti etuoikeuden osalta Tepora 1981, s. 5–7. Teporan mukaan etuoikeutta ei ole tarkoituksenmukaista jäsentää kenellekään kuuluvaksi itsenäiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan se on aina liitännäinen johonkin subjektiiviseen varallisuusoikeuteen nähden. Näin subjektiivisen oikeuden lakatessa myös etuoikeus lakkaa samoin kuin varallisuusoikeuden siirtyessä myös siihen liitetty etuoikeus pääsääntöisesti siirtyy. Ks. myös Hakkola LM 2007, s. 738–739, joka tarkastellessaan kysymystä siitä, kenelle rakennusoikeus kuuluu, toteaa sen kuuluvan kulloisellekin kiinteistön omistajalle tai sellaiselle, jolla on oikeus hallita kiinteistöä. Toisaalta Hakkolan kysymyksenasettelu viitatussa kohdassa koskee nimenomaan rakennusoikeuden kuulumista joko kunnalle tai maanomistajalle ns. vertikaalisuhteessa. Ks. myös Ekroos JJ 2000, s. 61, joka niin ikään toteaa, että rakennusoikeuden tarkastelu sisältää ajatuksen ylipäänsä siitä, että jollakulla on oikeus käyttää maata rakennusoikeuden sallimalla tavalla.

[9] Loppujen lopuksi kyse on tietynsisältöisestä oikeusasemasta ja oikeussuhteen sisällön määräy-

Oma käsitteellinen rajanvetonsa liittyy rakennuslainsäädännön historiassa keskeiseen keskusteluun niin sanotusta *perusrakennusoikeudesta*. Perusrakennusoikeuden käsitteelle ei voida esittää tarkkarajaista merkityssisältöä. Pääpiirteittäin sillä on tarkoitettu omaisuudensuojaan sisältyvää sellaista maanomistajan tietynasteista vähimmäismahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen, jota julkinen valta ei korvauksetta voi rajoittaa. Keskustelu on liittynyt erityisesti 1960–1990-luvuilla käytyyn keskusteluun haja-asutusrakentamisen rajoittamisesta, joskin samankaltainen ulottuvuus sisältyy myös MRL:n järjestelmässä suunnittelutarvealuesääntelyyn.[10] Tässä tutkimuksessa ei rakennusoikeuden käsitettä käytetä tässä merkityksessä. Sen sijaan kylläkin rakennusoikeuden tarkasteluun liittyy olennaisesti kysymys siitä, millä tavoin kunnan harkintavaltaa on rakentamisen sääntelyssä rajoitettu ja miten tämä heijastuu maanomistajan mahdollisuuteen käyttää maataan rakentamiseen. Tähän liittyy olennaisesti myös kysymys maanomistajan oikeudesta korvaukseen rajoituksen ylittäessä tietyn kynnyksen. Sikäli kuin tutkimuksen perusteella voidaan voimassa olevan oikeuden kannaksi esittää tietynasteisen ”vähimmäiskäyttömahdollisuuden” olemassaolo, voidaan tätä toki nimittää *niin haluttaessa* ”perusrakennusoikeudeksi”[11].

2.3 RAKENTAMISEN RAJOITTAMINEN

2.3.1 Perustelu ja kritiikki

Kysymys rakentamisen rajoittamisen perustelusta on universaali. Kansainvälisesti tarkastellen rakentamista useimmiten tavalla tai toisella rajoitetaan, joskin

---

tymisestä voimassa olevan oikeutemme mukaan. Se, millä käsitteistöllä tällaista kuvataan, on tarkoituksenmukaisuuskysymys, josta ei voida päätellä oikeussuhteen sisältöä. Ratkaisut tulee joka tapauksessa perustella viimekädessä voimassa oleviin normeihin kiinnittäen.

[10] On jossain määrin epäselvää, missä määrin käsitteellä viitataan de lege ferenda, missä määrin de lege lata -tarkasteluun. Samanaikaisesti on 1960–1990-luvuilla käyty keskustelua eri tasoilla. Osa keskustelusta näyttäisi liittyneen rakennuslainsäädännön valmisteluun, osa voimassa olevan oikeuden tulkintaan ja osa voimassa olevan oikeuden kriittiseen arviointiin. Samanaikaisesti on saatettu puhua samalla käsitteellä oikeudelliselta kannalta eri merkityksissä. Perusrakennusoikeudesta käyty keskustelu näyttäisi läheisesti liittyvän pohdintaan maanomistusoikeuden eräänlaisesta ytimestä. Tällä tavoin ajateltuna kyse on jonkinlaisesta konstruktiosta, jota pohdiskelemalla ei sellaisenaan voida saada selvyyttä voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Sen sijaan tarkastelu tulisi aina kiinnittää niihin säännöksiin ja normeihin, jotka kulloinkin käsillä olevaan tilanteeseen tulevat sovellettaviksi. Ks. perusrakentamisoikeuden käsitteestä lähteineen esim. Myhrberg 1977, s. 56–58, Kiviranta 1985, s. 12–28 sekä yleisemmin Hyvönen 1988, s. 60–62 sekä Hollo 2006, s. 162–163. Perusrakennusoikeus liittyy erityisesti nyt jo kumotun rakennuslain (370/1958) aikaiseen oikeustilaan koskien niin sanottua haja-asutusrakentamista (ks. RakL 5 §). Perusrakennusoikeudesta voidaan toki keskustella myös MRL:n kontekstissa. Ks. tästä Hovila 2009, s. 176–179.

[11] Käsite näin muodostettaessa perustuu normien analysointiin, ei omistusoikeuden olemukseen.

rajoittamisen tarpeet, tavat ja voimakkuusaste saattavat vaihdella.[12]

Yleisesti ottaen rakentamisen rajoittamista, sitä, miksi rakentaminen ei ole vapaata, voidaan tarkastella sekä oikeuden *sisäisestä* että *ulkoisesta* näkökulmasta[13]. Sisäisesti tarkasteltuna rakentamisen rajoittamisen perustelu voidaan johtaa niistä tavoitteista, jotka lainsäätäjä lailla kulloinkin on asettanut sääntelyn tavoitteiksi[14]. Toisin sanoen tavoitteen ollessa esimerkiksi kestävän kehityksen edistäminen kiteytyy rakentamisen rajoittamisen oikeuden sisäinen perustelu siihen, johtaako rajoittaminen tavoitteen saavuttamiseen vai ei[15]. Tästä useissa MRL:n piiriin kuuluvissa kaavoitus- ja lupapäätöksissä perimmältään on kyse. Toisin sanoen tällöin rakentamisen rajoittamisen perusteltavuutta arvioidaan lainopillisena kysymyksenä siitä, onko tehtyjen päätösten katsottava edistävän laissa säädettyjä tavoitteita vai ei. Toisaalta tämä edellyttää reaalista tietoa siitä, miten erilaiset sääntelyvalinnat tosiasiassa vaikuttavat ympäristöön, mikä arvio ei ole puhtaasti oikeuden sisäinen.

Sen sijaan oikeuden ulkoisesta näkökulmasta keskeinen kysymys koskee rakentamisen rajoittamisen vaikutuksia todellisessa ympäristössä ja sitä, millainen sääntelyjärjestelmän *tulisi* olla, jotta sillä saavutettaisiin yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa tavoiteltavat päämäärät. Ulkoisesti tarkastellen rakentamisen oikeudellisella rajoittamisella voi olla hyvin erilaisia vaikutuksia, joita ei voida oikeuden sisältöä lainopillisesti tutkimalla selvittää perin pohjin, vaan tämä edellyttää myös monenlaista muuta yhteiskunnan toimintaa koskevaa – tieteellistä – tietoa[16].

> Alun perin 1800-luvulla sääntelyllä on tavoiteltu paloturvallisuuden lisäämistä kun on huomattu, että vapaa rakentaminen on johtanut talojen sijoitteluun liian lähelle toisiaan ja näin on luotu yhdessä puumateriaalien kanssa otolliset olosuhteet kaupunkipaloille. Sittemmin sääntelyn tavoitteet ovat viimeisen sadan vuoden aikana 2000-luvulle tultaessa laajentuneet koskemaan mitä erilaisimpia asioita kuten ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä, kilpailun edistämistä sekä ilmastonmuutoksen hillintää. Toisin sanoen sääntelyn tavoitteet ja sitä myötä tarve ovat merkittävällä tavalla laajentuneet yhteiskuntakehityksen myötä.[17]

---

[12] Ks. Alterman 2001, s. 1–42.

[13] Sisäisellä näkökulmalla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden tulkinnallista sisältöä, ulkoisella oikeuden suhdetta ympäröivään todellisuuteen.

[14] Näiltä osin kysymys koskee voimassa olevan oikeuden sisältöä.

[15] Oikeudellisen ratkaisun ”oikeellisuus” kytkeytyy siihen, miten se suhteutuu voimassa olevaan normijärjestelmään.

[16] Näin siitäkin huolimatta, että todellista ympäristöä ja siinä ilmeneviä vaikutuksia voidaan käyttää reaalisina argumentteina voimassa olevan oikeuden tulkinnassa. Sisäisellä ja ulkoisella näkökulmalla on vaikeasti jäsentyvä yhteys, koska sääntelyn kohteena on nimenomaan faktuaalinen maailma, jossa tapahtuvia muutoksia sääntely koskee.

[17] Ks. Kalbro – Lindgren 2015, s. 21–24 sekä ilmastonmuutoksesta kaavoituksessa esim. Adolfsson – Boberg 2013, s. 212–216.

Ulkoisen justifikaation ytimen muodostavat sääntelyllä tavoiteltava rakennetun ympäristön terveellisyys ja turvallisuus. Sääntelyllä luodaan tietty standardi, johon sekä rakennetun ympäristön käyttäjä että mahdollinen omistaja voivat luottaa. Tällä epäilemättä on myös taloudellinen, vaihdantaa edistävä puolensa. Sen sijaan abstraktimpien tavoitteiden kuten hyvän elinympäristön tai taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja ekologisesti kestävän kehityksen tavoittelun osalta sääntelyn ja lopputuloksen välillä ei välttämättä vallitse samankaltaista selvää yhteyttä. Toisin sanoen ei ole selvää, että sääntelyjärjestelmän olemassaolo voidaan ilman muuta justifioida sillä perusteella, että se itsestään selvästi johtaa näiden tavoitteiden saavuttamiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Maailmalla on myös esimerkkivaltioita, joissa ei joko tunneta lainkaan tai tunnetaan suomalaiseen järjestelmään verrattuna viranomaisvetoisuudeltaan vähemmälle kontrollille rakentuvia sääntelyjärjestelmiä. Näissä valtioissa rakentaminen ei tiettävästi ole johtanut epätarkoituksenmukaisuuksiin sen enempää kuin viranomaisvetoisessa järjestelmässä[18].

Sääntelyjärjestelmän ulkoisen justifikaation – ja sitä myöden *hyvän* sääntelyjärjestelmän perusteiden – kannalta keskeinen kysymys koskeekin sitä, *missä määrin rakentamista ja muuta maankäyttöä tulee ylipäänsä julkisesti säännellä ja missä määrin tulisi jättää toimijoille vapaus ratkaista nämä kysymykset itse valitsemallaan tavalla*[19]. Vastaus kysymykseen on oikeuspoliittinen – siis luonteeltaan oikeutta ulkoapäin tarkasteleva – ja sitä voidaan tarkastella kaavoitusjärjestelmän taloustieteellisen *perustelun ja kritiikin* kannalta[20].

Kaavoituksen taloustieteellinen perustelu on se, että sääntely estää keskenään yhteen sopimattomien toimintojen epätarkoituksenmukaisesta läheisyy-

---

[18] Esimerkiksi Houstonin kaupungissa Yhdysvalloissa ei tunneta viranomaisvetoista kaavoitusta. Maankäytön sääntely tapahtuu pääasiassa yksityisoikeudellisin instrumentein kuten erilaisin rasite- ja käyttöoikeuksin, joilla pyritään järjestämään maankäyttö. Ks. Siegan JLE 1970, s. 71–147 sekä Siegan 1972. Sieganin mukaan rasitteilla tms. päästään naapureiden kannalta samankaltaiseen lopputulokseen kuin kaavoituksella. Ks. myös Ellickson 1994, s. 280–286 sekä koko teos, jossa kirjoittaja käsittelee oikeudellisen sääntelyn rajoja ja vaihtoehtoja maankäytön sääntelyssä. Ks. teoreettisemmin kaupunkien spontaanista ja suunnitellusta kasvusta Webster – Wai-Chung Lai 2003, s. 12–14.

[19] Yhteiskuntapoliittista ääripäätä edustanee libertaristinen ajattelutapa valtion ja yksilön välisestä suhteesta. Sen mukaan julkisen vallan tulisi puuttua mahdollisimman vähän yksityisten toimintavapauteen turvaten vain vapaan toiminnan edellyttämän yhteiskunnallisen infrastruktuurin. Ks. esim. Needham 2006, s. 3–4. Toisaalta toisen ääripään muodostanee sosialistinen ajattelutapa, jossa valtion rooli omistajana ja toimintojen sääntelijänä nähdään ehkä päinvastaisessa merkityksessä.

[20] Kansainvälisessä keskustelussa kaavoituksen ja maankäytön sääntelyn taloustieteellinen kritiikki näyttäisi saaneen merkittävästi huomiota. Ks. esim. Needham 2006 lähteineen. Ks. myös Fischel 1987. Ks. Ekbäck 2000, joka on käsitellyt oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta ruotsalaista kaavoitus- ja maahankintajärjestelmää. Suomessa vastaavantyyppistä kirjallisuutta ei ainakaan oikeustaloustieteeksi nimitetyllä oikeustieteen alueella tai menetelmällä ole tehty. Ks. toisaalta omistusoikeudesta ja taloudellisesta tehokkuudesta Letto-Vanamo – Määttä 1996, s. 62–81 ja Määttä 1999, s. 145–154. Ks. myös Kalbro – Lindgren 2015, s. 21–24. Ks. myös Pursiainen – Saarimaa 2016, s. 4 ss.

destä johtuvat negatiiviset ulkoisvaikutukset. Negatiivisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan tietystä toiminnasta muille kuin toiminnan harjoittajalle aiheutuvia kustannuksia. Toiminta saattaa olla sen harjoittajalle kannattavaa, mutta negatiivisten ulkoisvaikutusten johdosta kokonaistaloudellisesti kannattamatonta. Esimerkkinä voidaan mainita, että asuinalueen välittömään läheisyyteen rakennettaisiin päästöjä aiheuttava tehdas. Tehdaskiinteistön omistajalla ei olisi taloudellista intressiä olla rakentamatta tehdasta, jolloin tämän toiminnan rajoittamiseksi tarvitaan kaavoitusta. Poistamalla negatiiviset ulkoisvaikutukset kaavoituksella voidaan saada aikaan maankäyttö, joka tuottaa kokonaistaloudellisesti tehokkaamman lopputuloksen kuin mihin sääntelemättömässä tilassa päästäisiin.

Ajatellaan esimerkiksi, että omistaja suunnittelee rakentavansa kiinteistölle teollisuuslaitoksen, joka tuottaa omistajalleen hyötyä 1000 yksikköä. Tehtaasta aiheutuu kuitenkin melun, hajun ja äänen takia tappiota sitä ympäröiville 20 omakotikiinteistön omistajalle kullekin 100 yksikköä, mutta ei lainkaan teollisuuskiinteistön rakentajalle. Jos alue kaavoitettaisiin asuinkäyttöön, saisi omistaja hyötyä 1000 yksikön sijaan 300 yksikköä, mutta tällöin ympäröiville kiinteistöille ei aiheutuisi tappiota kuin 1 yksikkö kullekin virkistysmetsän katoamisen johdosta. Jos tehdas rakennetaan, niin alueen kokonaishyödyn määräksi tulee 1.000 – 20 x 100 (=2000) yksikköä eli kokonaishyöty on negatiivinen 1000 yksikköä, vaikka rakentaminen sinänsä tuottaisi tehdaskiinteistön omistajalle 1000 yksikön hyödyn. Sen sijaan jos alue kaavoitetaan asuinkäyttöön, kokonaishyödyksi muodostuu 300 – 20 x 1 (=20) eli 280 yksikköä. Kokonaishyöty on jälkimmäisessä esimerkissä 1280 yksikköä suurempi, vaikka ratkaisu tuottaa omistajalle 700 yksikön tehokkuustappion. Kokonaistaloudellisesti on lähtökohtaisesti tehokkaampaa kaavoituksella määritellä alue *asuinkäyttöön*.

Eri asia on, että rajoitettaessa vapaata maankäyttöä joudutaan toisaalta ottamaan kantaa siihen varsin vaikeaan kysymykseen, miten ja mihin rajaan saakka kokonaishyödyn nimissä tapahtuva yksityisen toiminnan rajoittaminen tulisi korvata sille, jonka käyttöä rajoitetaan. Niin ikään ongelma koskee sitä, että käytännön tilanteet kokonaishyödyn tai yksityisten hyötyjen sekä tehokkuustappioiden määrittelyssä eivät ole näin yksinkertaisia. Vaikeus pikemmin tulee hyötyjen ja haittojen määrittelystä ja arvostamisesta sen ohella, että ne ovat keskenään ristiriidassa huomattavasti monimutkaisemmalla tavalla. Esimeriksi jos edellä mainitussa esimerkissä otettaisiin lisätekijänä huomioon se, että tehdas luo alueelle työpaikkoja, mikä tuo sekä kunnalle verotuloina hyötyä 200 yksikköä ja tehtaan työllistävän vaikutuksen kautta 100 ihmiselle kullekin 10 yksikköä, muodostuisi tehtaan rakentamisen kokonaishyödyksi (1000 + 200) + 100 x 10 eli 2200 yksikköä, mikä olisi suurempi kuin lähialueen asukkaille aiheutuva 2000 yksikön tappio. Tämä puoltaisi alueen ottamista *tehdaskäyttöön*.

Kaavoituksen taloustieteellinen perustelu kytkeytyy sen kykyyn poistaa muutoin vapaasta maankäytöstä mahdollisesti aiheutuvat negatiiviset ulkoisvaiku-

tukset ja siten saada aikaan kokonaistaloudellisesti tehokkaampi lopputulos[21]. Sama näkökohta toimii toisaalta kaavoitusjärjestelmän kritiikkinä: rajoittaessaan maanomistajan oikeutta käyttää maataan kaavoitus johtaa väistämättä yksittäisen maanomistajan näkökulmasta usein taloudellisesti tehottomampaan maakäyttöön kuin ilman sääntelyä. Kaavoituksen puolustuksena esitetään tällöin usein, että nämä yksityiset tehottomuustappiot ovat yhteensä pienemmät kuin rajoittamalla saatava kokonaistehokkuus, kun sääntelyllä voidaan poistaa negatiiviset ulkoisvaikutukset. Sääntelyn justifikaation kannalta keskeinen kysymys tässä koskeekin sitä, ylittääkö kokonaistehokkuus todella maanomistajille aiheutuvat yhteenlasketut tehokkuustappiot. Ja jos ylittää, niin jatkokysymys koskee sitä, onko sama kokonaistehokkuus saatavissa kaavoituksen sijaan aikaan maanomistajille pienempiä tehokkuustappioita aiheuttavin vaihtoehtoisin ja joustavin mekanismein. Taloudelliselta kannalta tulisi valita samaan kokonaistehokkuuteen johtavista pienimmät yksityiset tehokkuustappiot aiheuttava sääntelytapa.

Kaavoitusjärjestelmän keskeinen kritiikki perustuukin siihen, että se rajoittaa maanomistajan toimintavapautta ja puuttuu maamarkkinoiden toimintaan tavalla, joka johtaa tehottomaan maankäyttöön ja yksityisille aiheutuviin tehokkuustappioihin ilman negatiivisten ulkoisvaikutusten vähentämistä. Useissa kaavoitusta kriittisesti lähestyvissä tutkimuksissa on esitetty erilaisia vaihtoehtoja sääntelytavoille. Esimerkiksi on pohdittu kaavoituksen korvaamista naapuruusoikeudellista normistoa ja naapureiden välisiä rasite- ja käyttöoikeusjärjestelmiä kehittämällä, maankäytön sääntelyn yksityistämistä antamalla sääntelyvalta esimerkiksi asuinalueille tai tekemällä rakennusoikeudesta ostettava ja myytävä hyödyke[22]. Keskeisenä vaatimuksena on ollut julkisen sääntelyn vähentäminen ja yksityisen toimintavapauden lisääminen, minkä on katsottu johtavan kokonaistaloudellisesti tehokkaimpaan lopputulokseen.

Oma kysymyksensä julkisen sääntelyn justifikaation kannalta on, että sääntelyjärjestelmän olemassaolo ja sitä myötä tuleva rakentamisen rajoittaminen itsessään nostaa voimakkaan kysynnän alueilla maan ja rakentamisen lopputuotteena syntyvien asuntojen hintoja, mikä on tavallaan kaavoitusjärjestelmän itsensä negatiivinen ulkoisvaikutus[23].

---

[21] Näin ilmaistuna kyse on talousteoreettisesta lähtökohdasta. Käytännöllinen ongelma koskee sitä, miten muutetaan mitattaviksi suureiksi käsitteet ”kokonaistaloudellinen etu” ja ”yksityinen tappio”. Vastakkain saattaa olla etuja, kuten turvallisuus, terveellisyys tai esteettisyys, joille ei voida antaa samalla tavoin rahamääräistä arvoa kuin vaikkapa tontin markkina-arvolle. Esimerkiksi jos omistajan käyttövaltaa rajoitetaan rakennussuojelun nimissä siten, että tämän mahdollisuus hyödyntää omaisuuttaan rakentamalla vähentyy 100 yksikköä, niin mikä arvo on annettava olemassa olevaan rakennukseen liittyville rakennushistoriallisille tai -taiteellisille arvoille. Viimeksi mainittuja voi olla varsin vaikea muuntaa euromääräiseksi.

[22] Ks. Needham 2006, s. 103–136. Ks. myös Nelson 1990, s. 303–306, joka käsittelee kaavoitustoiminnan yksityistämistä sekä Ellickson 1994, s. 280–286. Ks. erit. Needham 2006, s. 128, joka pohtii kysymystä vaihdantankelpoisesta rakennusoikeudesta. Ks. myös luku 4.6.6.3.

[23] Ks. esim. Glaeser – Gyourko 2002, s. 1–37 koskien kaavoituksen vaikutusta asuntojen hintoi-

Sääntelyjärjestelmän justifikaatiota silmällä pitäen on eroteltava sääntely maan faktisen käytön sääntelynä maankäytön sääntelyn vaikutuksista maan taloudelliseen arvoon. Edellä oli kyse nimenomaan maan faktisen käytön ulkoisvaikutuksista ja niiden kontrolloinnista. Rakentamisen rajoittamista tarkoittava sääntelyjärjestelmä ja sen olemassaolo itsessään kohottaa maan arvoa, koska kysynnän pysyessä vakiona tai kasvaessa maata ei ole saatavilla rakentamiseen sitä määrää, joka olisi, jos rakentamista ei rajoitettaisi.[24] Toisaalta rakentamisen rajoittaminen on sääntelyjärjestelmän tarkoitus, joten sitä ei voi tällä perusteella kritisoida. Sääntelyjärjestelmän aikaansaama maanarvon kohoaminen rakentamista rajoittamalla on negatiivinen ilmiö ennen kaikkea niiden kannalta, jotka eivät ole omistajia kiinteistömarkkinoilla. Sen sijaan maata omistavien kiinteistömarkkinatoimijoiden kannalta maan arvon kohoaminen tuottaa taloudellista hyötyä. Tältä kannalta – maan arvoa kohottavan vaikutuksen osalta – rajoittaminen vaikuttaisi olevan yleisen edun kannaltakin justifioitua siihen pisteeseen saakka kuin rakentamisen rajoittamisella saavutettavat hyödyt ovat yhtä suuret kuin maan arvoa kohottavan vaikutuksen negatiivinen merkitys kalliimman maan ja asuntojen muodossa[25].

2.3.2 Tavoitteet ja keinot

Rakennusoikeuden sääntelyyn liittyy olennaisesti kysymys sääntelyn tavoitteista ja niistä keinoista, joilla tavoitteisiin pyritään. Suomessa hyvää elinympäristöä tavoitellaan ennen kaikkea viranomaisvetoisella julkisella sääntelyllä, jossa nimenomaan oikeudelliset sääntelyinstrumentit ovat keskiössä. Sääntelyn tavoitteiden ja keinojen välillä ei kuitenkaan vallitse itsestään selvää ja ilmeistä yhteyttä. Sääntelyteoreettisesti tarkasteltuna valituista tavoitteista ei vielä sel-

---

hin. Toisaalta näiden negatiivisten ulkoisvaikutusten perustelu nojautuu sääntelyllä saavutettaviin etuihin. Niin ikään rakentamisen rajoittaminen on sääntelyjärjestelmän tarkoitus. Rajoittaminen on perusteltua siihen pisteeseen saakka, kunnes saavutettavat hyödyt ovat yhtä suuret kuin maan arvoa kohottavan vaikutuksen negatiivinen merkitys. Ks. Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportti Ahonen – Karttunen – Vuorio 2013 esim., s. 45–60, jossa lähdetään siitä, että kaavoituksella luodaan keinotekoista niukkuutta kiinteistömarkkinoille. Ks. myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013, s. 19–24, jossa todetaan sekä hitaan kaavoituksen että yksityiskohtaisten kaavamääräysten aiheuttavan esteitä ja kustannuksia asuntorakentamisessa erityisesti pääkaupunkiseudulla.

[24] Toisaalta jos rakentaminen olisi täysin vapaata ja se johtaisi suuren kysynnän johdosta myös suureen rakentamisen määrään, tästä johtuisi todennäköisesti kunnalle merkittäviä taloudellisia velvoitteita nykyjärjestelmässä, mikä edelleen pakottaa kuntia nostamaan kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentteja velvoitteidensa rahoittamiseksi.

[25] Erityisen mielenkiintoiseksi tämä käy tilanteissa, joissa kunta sääntelee maankäyttöä niin, että vain kunnan itsensä omistamaa maata kaavoitetaan. Näin kunta sulkee yksityiset pois kiinteistömarkkinoilta ja rajoittaa rakentamista yksityisten maalla, jolloin kysynnän pysyessä vakiona kunta tulee luoneeksi keinotekoista niukkuutta maamarkkinoille ja nostaa näin itsensä omistaman maan hintaa kysynnän pysyessä vakiona. Ks. luvut 4.6.8 ja 7.4.2.

laisenaan voida päätellä keinoja, joilla nämä parhaiten saavutettaisiin. Sääntelyteoreettisessa katsannossa usein erotellaankin oikeudellinen, taloudellinen ja hallinnollinen ohjaus sekä informaatio-ohjaus[26]. Samaan tavoitteeseen voidaan päästä eri keinoja käyttäen. Toisin sanoen oikeudellinen sääntely on sääntelyteoreettisessa katsannossa vain yksi mahdollinen tapa säännellä rakentamista. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ensisijassa rakennusoikeuden oikeudellista sääntelyä, jolloin keskiössä ovat oikeusnormein määritellyt tavoitteet ja näiden saavuttamiseksi säädetyt keinot eli sääntelyinstrumentit.

> Sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa on eroteltu esimerkiksi seitsemän erilaista tapaa säännellä: (1) oikeudellisella sääntelyllä käytetään viranomaisen määrittämiä normeja, joita tulee noudattaa, (2) varallisuutta jakamalla solmitaan sopimuksia, annetaan takauksia ja avustuksia halutun päämärän saavuttamiseksi, (3) markkinoiden hyödyntämisellä esimerkiksi erilaisia lisenssejä ja toimilupia taikka kilpailua sääntelemällä, (4) informoinnilla ja tiedonantovelvollisuuksia sääntelemällä vaikutetaan ihmisten käytössä olevaan tietoon ja sitä kautta toimintaan, (5) suora toiminta esimerkiksi rakentamalla julkisin varoin infrastruktuuria, (6) oikeuksia ja velvollisuuksia järjestämällä niin, että näiden haltijoilla on kannustin toimia halutulla tavalla (esimerkiksi selkeät omistussuhteet), (7) julkiset korvaus- ja sosiaalivakuutusjärjestelmät, joilla esimerkiksi myönnetään julkisista varoista kompensaatiota työturvallisuuden edistämiseen. Valinta eri strategioiden kesken on tehtävä säänneltävän toiminnan luonteen mukaan ja sääntelystrategiana voi olla usean keinon yhdistelmä. Kaikkiin keinoihin liittyy vahvuuksia ja heikkouksia.[27]

Oikeudellista sääntelyjärjestelmää rakennettaessa joudutaan tekemään eräitä sääntelyn tavoitteita ja keinoja koskevia painopistevalintoja. Ensimmäinen painopistevalinta koskee kysymystä (1) *julkis- ja yksityisoikeudellisten sääntelyinstrumenttien keskinäisestä suhteesta* ja toinen (2) *materiaalisen ja menettelyllisen sääntelytavan suhteesta*. Ensimmäinen koskee kysymystä siitä, miten sääntelyssä painotetaan julkis- ja yksityisoikeudellisen sääntelyn suhdetta. Julkisoikeudellisessa sääntelyssä viranomaisen laatimilla kaavoilla, muilla määräyksillä ja luvilla on keskeinen asema, yksityisoikeudellisessa sääntelyssä sopimuksilla, rasitteilla ja käyttöoikeuksilla samoin kuin yksityisellä kaavoitustoiminnalla.[28]

Painopistevalinnalla – tehdään se kumpaan suuntaan tahansa – on etunsa ja haittansa. Keskeistä on havaita, että Suomessa MRL ja siihen sisäänrakennettu ajattelutapa näyttäisi painottavan julkisoikeudellisen sääntelyn roolia[29]. Tämä

---

[26] Ks. oppikirjatasolta Ekroos ym. 2010, s. 29–37.

[27] Ks. Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 105–136 sekä eri sääntelytapojen heikkouksista ja vahvuuksista erityisesti, s. 134–136. Ks. oikeudellisen sääntelyn rajoista teoreettisemmin Allott 1980, s. 1–44.

[28] Ks. Needham 2006, s. 24–27 ja 76–102. Ks. myös Kalbro – Lindgren 2015, s. 22–23.

[29] Vaihtoehto maankäytön sääntelemiselle voisi olla esimeriksi naapuruusoikeudellisten sään-

ei ole ainoa tapa ajatella asiasta, vaan maankäytön sääntely voisi painottua myös yksityisoikeudellisten sääntelyinstrumenttien varaan. Painopistevalinnalla on yhteys edellä käsiteltyyn rakentamisen rajoittamisen perusteluun ja kritiikkiin. On mahdollista, että tietyissä tilanteissa vähempi julkinen sääntely voi johtaa tavoitteen saavuttamiseen taloudellisesti tehokkaammalla tavalla.

Toinen painopistevalinta koskee sitä, miten tavoitteiden ja keinojen suhde säännellään rakennuslainsäädännöllä. Rakennuslainsäädännön yleisenä tavoitteena on järjestäytyneen maankäytön tavoittelu. Keinojen ohella myös sääntelyn tavoitetta – esimerkiksi hyvän elinympäristön tavoittelu – voidaan tarkastella eri tasoin. Lainsäädännöllä voidaan joko määritellä tarkat aineelliset vaatimukset sääntelypäätöksille, jolloin lainsäätäjä määrittelee, mikä on esimerkiksi hyvä elinympäristö. Toisaalta on mahdollista säätää vain väljästi erilaisista tavoitteista ja jättää näiden merkityssisällön konkretisointi tehtäväksi hallinnollisin päätöksin. Tähän liittyy niin ikään kysymys aineellisen ja menettelyllisen normiston keskinäisestä suhteesta. Varsinkin viimeksi mainitussa korostuu se, että väljän tavoitesääntelyn vallitessa tulee toisaalta säännellä sitä menettelyä, jossa tällaiset päätökset tehdään.[30] Tässä suhteessa MRL:a voidaan luonnehtia ennen kaikkea väljien tavoitteiden ja menettelysääntöjen varaan rakentuvaksi sääntelyksi[31].

2.4 RAKENNUSOIKEUDEN YHTEYS MAAN ARVOON

2.4.1 Maanarvon merkitys

Maan arvolla ja sen muutoksilla on keskeinen oikeudellinen merkitys maankäytön sääntelyjärjestelmässä. Maan arvon muutoksiin kytketään usein maan-

---

nösten taikka rasitejärjestelmän kehittäminen. Maankäytön sopimuspohjainen järjestäminen on tällä hetkellä vaikeaa mm. siksi, että kiinteistökirjaamisjärjestelmämme mahdollistaa vain varsin rajatusti tällaisten oikeuksien sivullissitovaa perustamista. Toisaalta mielenkiintoinen yksityiskohta näiltä osin liittyy mahdollisuuteen solmia ns. yhteisjärjestelysopimus (MRL 164 §), joka on eräänlainen yksityisoikeudellinen, mutta asemakaavalle alisteinen maankäytön sääntelyinstrumentti. Tosin on huomattava, että maankäytön sääntelyssä kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa yksityisoikeudellisilla sopimuksilla on keskeinen merkitys. Tämä koskee niin kaavoituksen ja kaavan toteuttamiseksi laadittavia maankäyttösopimuksia kuin esimerkiksi tontinluovutus- ja maanvuokraehdoin tapahtuvaa rakentamisen sääntelyä. Tässä on kuitenkin kyse eri asiasta kuin siitä, että yksityiset maanomistajat *keskenään* järjestäisivät maan käyttösuhteet ilman sääntelyviranomaisen ratkaisua tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja lainsäädännön reunaehtoja noudattaen.

[30] Ks. KM 1974:44, s. 85–86.

[31] Säntelijän kannalta joustava järjestelmä voi säänneltävän näkökulmasta näyttäytyä ennakoimattomana, mikä edelleen voi muodostu yksittäistapauksellisesti oikeusturvaongelmaksi yksittäisen maanomistajan tai laajemman tahon kannalta. Toisin sanoen joustavuus ei ole itseisarvo, vaan toisessa vaakakupissa painaa toiminnan ennakoitavuus, johdonmukaisuus, yhdenvertaisuus sekä muut oikeusturvavaatimukset.

omistajan maksu- sekä toisaalta julkisyhteisön korvausvelvoitteita. Erityisen keskeinen kysymys koskee sitä, *miten on ymmärrettävä rakennusoikeuden sääntelyjärjestelmässä tehtävien oikeudellisten päätösten ja maanarvon välinen keskinäinen suhde*. Keskiössä on erityisesti asemakaavoituksen vaikutus maan arvoon, jolloin joudutaan kysymään, vaikuttaako, ja jos vaikuttaa, niin millä tavoin, asemakaavassa osoitettava tai osoittamatta jäävä rakennusoikeus maan taloudelliseen arvoon[32]. Ajattelutapa heijastuu sekä lainvalmistelun kautta lainsäädäntöteknisiin ratkaisuihin että siihen, miten maan arvoon ja sen muutoksiin perustuvia säännöksiä konkreettisesti tulkitaan ja sovelletaan[33]. Esimerkiksi maanomistajan MRL 91 a § mukainen maksuvelvollisuus sekä syntyy että saa sisältönsä siltä pohjalta, miten tähän kysymykseen vastataan. Niin ikään LunL 30.1 §:n mukaisen täyden korvauksen ja LunL 31.2 §:n mukaisen arvonleikkauksen määrittelyn kannalta kysymykseen annettavalla vastauksella on ratkaiseva merkitys.

2.4.2 Poliittinen ja oikeudellinen keskustelu

Maanarvokeskustelussa on eroteltava poliittinen ja oikeudellinen keskustelu[34]. Maan arvoon liittyy voimakkaita poliittisia ulottuvuuksia erityisesti koskien kysymystä siitä, pitäisikö maan arvon *de lege ferenda* kuulua yhteiskunnalle vai maanomistajalle[35]. Poliittiseen keskusteluun nähden eri asia on tarkastella kulloinkin voimassa olevaa oikeutta eli sitä, miten lainsäätäjä on tarkoittanut maanarvokysymyksen ratkaista *de lege lata*. Poliittista keskustelua voidaan käydä lainsäädäntövaiheessa taikka arvioitaessa voimassa olevan oikeuden yh-

---

[32] Maa-alueiden kuten muidenkin hyödykkeiden arvon määräytyminen on viimekädessä taloudellinen kysymys. Tässä lainopillisessa tutkimuksessa ei voida valitun tutkimusmetodologian puitteissa edes pyrkiä antamaan taloustieteellistä selitystä maan arvolle.

[33] Kiinteistöoikeudelliset säännöksemme on rakennettu tietynlaisen ajattelutavan varaan. Niin pakkolunastuskorvauksen määrittely kuin erilaiset kaavoitusmaksut perustuvat tietynlaisen kaavan ja maanarvon välisen yhteyden selittävään ajattelutapaan. Ääripäät muodostuvat näkemyksistä, joiden mukaan asemakaavoittamattomalla maalla ei ole lainkaan arvoa ennen asemakaavoitusta sekä toisaalta siitä, että asemakaavoitus on täysin tekninen toimenpide maan arvon syntymisen kannalta ja että maan arvoa on tarkasteltava muiden kriteereiden perusteella. Taloustieteilijöiden mielestä erilaiset tulonjakoelementit tulisi pitää kaavoituksesta erillään ja järjestää nämä kysymykset verotuksella ennemmin kuin maan käyttöä sääntelemällä. Ks. näin esim. Cooter – Ulen 2004, s. 111. Ks. myös oikeustaloustieteellisestä lähestymistavasta korvausarviointiin Kalbro – Sjödin 1993, s. 23–39. Ks. korvaustason määrittelystä Sjödin ym. 2011, s. 18–25.

[34] Ks. erityisesti Holmström 1988, s. 1–11, joka on tarkastellut maan arvonnoususta käytyä juridista ja poliittista keskustelua Ruotsissa 1900-luvulla. Ks. oikeuden ja politiikan suhteesta Aarnio 1989, s. 84–98, jossa kirjoittaja analysoi oikeuden muodollista voimassaoloa, tehokkuutta ja hyväksyttävyyttä.

[35] Näkökulma annettavaan vastaukseen on osin jopa ideologinen käsitys siitä, pitäisikö maan arvon kuulua yhteiskunnalle, maanomistajalle vai jollekulle muulle. Ks. Ungern 1997, s. 121–122.

teiskunnallista hyväksyttävyyttä, mutta ei tulkittaessa voimassa olevaa oikeutta[36]. Oikeudellisen keskustelun lähtökohta on *maan arvon kuuluminen maanomistajalle, ellei lainsäätäjä ole maanomistajan maksettavaksi säädetyillä maksuilla tai veroilla taikka maanomistajalle suoritettavaa korvausta alentamalla tarkoittanut siirtää maan arvoa yhteiskunnalle*[37]. Näiden säännösten soveltamisessa keskeinen kysymys koskee sitä, miten määräytyy omistuksen kohteena olevan maan arvo siihen kohdistuvan taloudellisen kysynnän ja tarjonnan määräämänä. Tämä muodostaa lähtökohdan niin maanomistajan maksuvelvoitteiden kuin korvauskysymyksiä koskeville oikeudellisille arvioille.

Poliittisen keskustelun piiriin useimmiten kuuluvat kysymykset maan arvon oikeudenmukaisesta kohdentumisesta maanomistajan ja yhteiskunnan välisessä suhteessa samoin kuin yhteiskuntafilosofiset perustelut sille, miksi omistusoikeus yhteiskunnassa ylipäänsä on mahdollinen[38]. Esimerkiksi kysymys siitä, mitä tarkoitetaan oikeudenmukaisuudella maanarvokysymystä ratkaistaessa, on erittäin kiistanalainen ja näkökulmasidonnainen, vaikka oikeudenmukaisuusvaatimuksen olemassaolosta sinänsä oltaneen enemmän yksi- kuin erimielisiä[39].

Yhden mielestä maan arvo kohoaa yleisen yhteiskuntakehityksen seurauksena, minkä takia arvo kuuluu maanomistajalle, toisen mielestä arvo kuuluu yhteiskuntaa edustavalle kunnalle, koska kunta toimenpiteillään luo maan arvon[40].

---

[36] Avoimen poliittiset argumentit kuuluvat ns. kiellettyjen oikeuslähteiden ryhmään eli niitä ei voida käyttää oikeudellisessa argumentaatiossa. Ks. Aarnio 1989, s. 220–221. Ks. maanomistusoikeudesta juridiikan ja politiikan taitekohdassa Ungern JJ 1999, s. 267–281.

[37] Tämä on yleinen oikeusjärjestyksemme lähtökohta ja tapa ymmärtää omistusoikeuden luonne.

[38] Asiaa voidaan tarkastella de lege ferenda ja erilaisten justifikaatioperusteiden kannalta siten, millä perustein esimerkiksi omistusoikeus maa-alueeseen on historiallisesti eri aikoina tunnustettu. Näistä historiallisesti keskeisimmät ovat olleet maahan kohdistettu työ tai siihen uhrattu pääoma. Ks. erit. Paasto 2004, s. 40–57 erilaisista omistusperusteluista filosofian kannalta. Toisaalta näiden selitysperusteiden hyödyntäminen oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa voi olla ongelmallista. Ks. esim. Laaksonen 1998, s. 212, joka suhtautuu kriittisesti työn tai pääoman uhraamiseen argumenttina maanarvokysymystä ratkaistaessa. Mielestäni näissä selitystavoissa on kyse omistusoikeuden tunnustamisen yhteiskunnallisesta perustelusta, ei niinkään siitä, miten voimassa olevaa oikeutta on tulkittava.

[39] Kysymys oikeudenmukaisuudesta voidaan voimassaolevaa oikeutta tutkittaessa ymmärtää eri tavoin, mutta sikäli kuin kyse on oikeuden ja moraalin välisestä suhteesta, kysymys ratkaistaan lähtökohtaisesti lainsäädäntövaiheessa, sikäli kuin oikeudellisen ratkaisun oikeuden tai lain mukaisuudesta, oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ks. Aarnio 1989, s. 84–98 ja, s. 260–287. Ks. oikeudenmukaisuudesta maanarvokysymyksen ratkaisemisessa esim. Fainstein 2012, s. 21–40. Ks. jäljempänä luku 5.2.5.2.

[40] Yleisen justifikaation kannalta näyttää pikemmin siltä, että korkea maan arvo tietyn kunnan alueelle kuuluisi ennen kaikkea kunnan asukkaille ja niille, jotka ovat investoineet kunnan alueelle ja vasta pieneltä osin kunnalle itsenäisenä henkilönä. Oikeutemme mukaan kunta voidaan jäsentää kunnan jäsenten muodostaman kollektiivin edustajaksi, jonka tehtävänä on edistää jäsentensä hyvinvointia (KuntaL 1 §). Kunnalla ei tällöin ole omaa, jäsenistään erillistä intressiä edustettavanaan. Maankäytön osalta perustavaa laatua olevana päämääränä on se, että kunnan alueella on a) tarjolla rakennettua ympäristöä kunnan jäsenten hankittavaksi b) kohtuullisen edullisesti. Tässä maan arvon määrittelyssä ongelmallisinta on se, että juuri kunta kaavoituksella päättää siitä, miten maata on sallittua käyttää. Tämä saattaa herkästi johtaa päättelemään, että kunta luo ta-

Keskustelu näistä asetelmista käytynä on päättymätön ja perusluonteeltaan poliittista. Politiikan ja juridiikan rajaa hämärtää kuitenkin se, että useissa maan arvoa koskevissa säännöksissä käytetään kielellisesi väljiä ilmaisutapoja, jotka jättävät maksu- ja korvausvelvoitteiden oikeudelliselle määrittelylle laajan liikkumavaran[41]. Tällainen sääntelyratkaisu on omiaan liudentamaan poliittisen ja oikeudellisen keskustelun rajanvetoa, kun oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa saatetaan käytännössä esittää poliittisväritteisiä argumentteja siitä, miten voimassa olevaa oikeutta tulisi tulkita.

2.4.3 Maanarvon kohoaminen

Kaavoituksen vaikutus maan arvoon on hyvin monitahoista[42]. Viime kädessä maan arvo perustuu maahan kohdistuvaan taloudelliseen kysyntään ja tarjontaan. Kaavoituksella voidaan joko estää tai sallia maan taloudellisesti arvokas käyttäminen, mutta kaavoitus itsessään ei luo maan arvoa taloudellisessa merkityksessä. Asemakaavan tullessa voimaan mahdollistuu maan ottaminen rakentamiskäyttöön ja maahan kohdistuvan taloudellisen kysynnän realisoiminen mahdollistuu. Toisin sanoen *kaavoitus vain vapauttaa maan arvon käytettäväksi*. Välittömän vaikutuksen ohella kaavoituksella on useita välillisiä vaikutuksia maan arvoon. Kaavoitus ohjaa kaavoitettavalle alueelle tehtäviä investointeja, mikä edelleen houkuttelee tekemään alueelle lisäinvestointeja. Vaikutus voi olla myös päinvastainen. Esimerkiksi alueen yleiskaavoittaminen teollisuusalueeksi johtaa usein yrityksiä ja yksityisiä investoimaan alueeseen, mikä edelleen nostaa sen arvoa. Toisaalta teollisuusalueen yleiskaavoittaminen asuinalueeksi saattaa jäädyttää alueen teollisuusinvestoinnit, koska odotetaan alueen tulevaisuudessa muuttuvan asuinalueeksi, jolloin investoinnit valuisivat hukkaan.

---

loudellisia arvoja kaavoituksella, minkä takia arvo kuuluisi kunnalle. Näin asia ei kuitenkaan voine olla, koska kaavoituksella ei varsinaisesti luoda taloudellisesta varallisuutta.

[41] Esimerkiksi LunL 31.2 §:ssä ja MRL 91 a §:ssä käytetään ilmaisutapoja asemakaavoituksen ja maan arvon välisestä yhteydestä.

[42] Asemakaavoituksella ja sillä säänneltävällä rakennusoikeudella on yhteys maan arvoon. Vaikutussuhteen mallintaminen sen sijaan on monimutkaista. Kyse on sekä rakentamisen oikeudellisista edellytyksistä että empiiriseen maailmaan kuuluvasta taloudellisesta kysynnästä. Maahan voi kohdistua voimakas taloudellinen kysyntä samalla, kun rakentaminen on oikeudellisesti kiellettyä. Näin on esimerkiksi useilla kasvavilla kaupunkialueilla, joille rakentaminen edellyttää asemakaavan laatimista, mutta joille alueille ei ole vielä kaavaa laadittu. Maahan kohdistuu tällöin voimakas taloudellinen kysyntä, jota ei asemakaavan puuttumisen johdosta voida realisoida. Asemakaavan puuttuminen ei kuitenkaan ole välittömässä syy-yhteydessä maahan kohdistuvaan taloudelliseen kysyntään. Onhan mahdollista, että alueelle asemakaavoitetaan rakennusoikeutta, jota ei vastaa taloudellinen kysyntä. Tällöin asemakaavoituksella ei voida kohottaa maan arvoa siitä, mitä se olisi taloudellisen kysynnän mukaan. Ks. Kaupunkiliitto 1950, s. 13, joka toteaa, että asemakaavan raja on epäoleellinen seikka, kun on kysymys maan arvosta.

> Asemakaavoitetun rakennusoikeuden osalta voidaan todeta, että taloudellisen kysynnän kannalta tuhannen kerrosalaneliön kerrostalon rakentamismahdollisuus muuttotappiokunnassa on huomattavasti vähempiarvoinen kuin sama rakentamismahdollisuus muuttovoittokaupungin keskustassa. Samoin kaupungin sisälläkin samansuuruinen ja -laatuinen rakennusoikeus hyvin liikenneyhteyksin on yleensä arvokkaampi kuin sama rakennusoikeus etäällä liikenneyhteyksistä. Edelleen tontin alueella rakennusoikeus tontin kadunpuoleisella reunalla on arvokkaampi kuin rakennusoikeus tontin sisäosassa. Samoin liikerakennusoikeus kaupungin keskustassa on yleensä asuinrakennusoikeutta arvokkaampi. Edelleen voidaan sanoa, että rakennusoikeuden taloudellisen arvon kannalta joskus määrältään pienempi rakennusoikeus voi olla määrältään suurempaa arvokkaampi, jos ensin mainittu on laadultaan arvokkaampi. Pelkkä rakennusoikeuden määrä ei ratkaise sen arvoa, vaan muillakin rakennusoikeuden oikeudellisilla ominaisuuksilla on merkitystä. Sen sijaan rakennusoikeuden taloudelliseen arvoon vaikuttavat erityisen paljon sen sijainti eli ne seikat, jotka ylipäänsä vaikuttavat rakennusmaan arvoon[43].

Maan arvoon yleisesti ottaen vaikuttavat (1) *julkisyhteisön maahan tekemät investoinnit*, (2) *yleisestä kysynnästä ja tarjonnasta eli hintatasosta johtuvat tekijät* sekä (3) *yksityisten maahan tekemät investoinnit*.[44] Kaavoituksella on tässä maan arvon muodostuksessa investointeja oikeudellisesti mahdollistava tai estävä vaikutus[45].

Kaavoituksen vastatessa taloudellista kysyntää kaavan laatiminen johtaa investointiaktiivisuuteen, mikä edelleen johtaa niin sanotusti kaavan toteutumiseen, mikä edelleen usein johtaa alueeseen kohdistuvaan taloudelliseen kysyntään sitä kohottavasti. Sen sijaan yleisen hinnanmuodostuksen perusta ei ole kaavoituksessa, vaan ihmisten ja yritysten yleisessä ostovoiman kasvussa, investointihalukkuudessa sekä yhteiskuntarakenteen muutoksessa kuten kaupungistumisessa[46]. Esimerkiksi selitys sille, että maan arvo kohoaa kasvavien kau-

---

[43] Sijainnilla tarkoitetaan samalla sitä, mikä on rakennusoikeuden sijainti kaupunkikeskustaan nähden, onko alueella olemassa tai odotettavissa liikenneyhteyksiä, julkisia ja yksityisiä palveluita, miten viihtyisä alue on sekä tietysti mikä on yleisesti ottaen alueen imago. Kysymys on ylipäänsä asioista, jotka muodostavat taloudellisen kysynnän perustan ja nämä kytkeytyvät markkinataloudessa kulloinkin vallitseviin yksityisten henkilöiden, yritysten ja muiden toimijoiden arvostuksiin. Ks. Faure & Skogh 2003, s. 210–211. Ks. myös esim. Olkkonen – Kaleva – Land 1997, s. 73–76. Rakennusoikeuksien kysyntään vaikuttaa yleisellä tasolla myös yleinen taloudellinen tilanne, johon sisältyy yksityishenkilöiden, yritysten ja muiden organisaatioiden luottamus talouteen sekä mahdollisuus saada rahoitusta rakentamishankkeilleen. Rahoituksen saaminen käsittää sekä markkinaehtoisen yleisestä taloudellisesta tilanteesta riippuvan rahoituksen että valtion asuntotuotannon edistämiseen tarkoitetun rahoituksen saamista, joka ei välttämättä ole useinkaan markkinaehtoinen. Päinvastoin valtio saattaa jopa rahoittaa laskusuhdanteessa rakentamista elvyttääkseen taloutta. Keskeisessä asemassa ovat rakentamisen lainoille myönnettävät korkotuet.

[44] Ks. esim. Kalbro – Lindgren 2015, s. 163–164.

[45] Toisaalta asemakaavaan kytkeytyy kunnan velvollisuuksia tehdä alueeseen sekä yhdyskuntateknisiä investointeja että järjestää alueen rakentamisen edellyttämät palvelut. Nämä ennakoidut investoinnit, vaikka niitä ei vielä tarkasteluhetkellä olisi tehty, kohottavat maan arvoa.

[46] Ks. Faure – Skogh 2003, s. 210–211. Pääosin maan arvon kohoaminen aiheutuu yleisestä yh-

punkiseutujen keskustoissa ja lievealueilla ei ole kaavoituksessa, vaan yleisessä talous- ja yhteiskuntakehityksessä[47]. Päinvastoin saattaa jopa olla niin, että kaavoituksen olemassaolo ja rakentamisen rajoittuminen taloudellisen kysynnän kasvaessa itse asiassa kohottaa maan arvoa luomalla maasta sääntelyn myötä entistä niukemman resurssin[48]. Alueisiin tehdyt investoinnit kuten maantiet tai rautatiet nostavat alueisiin kohdistuvaa rakentamiskysyntää ja tekevät niistä arvokkaita, mutta tämä vain välillisesti liittyy kaavoitukseen – kaavoitus mahdollistaa rakentamisen ja investointien tekemisen[49].

> Asemakaavoitus ei vain mahdollista tai estä maan arvon realisoimista yksittäisillä maa-alueilla. Asemakaavalla tapahtuva rakennusoikeuden sääntely merkitsee myös taloudellisten arvojen kohdentamista (allokaatiota) asemakaavoitettavan alueen maanomistajien keskinäisissä suhteissa[50]. Asemakaavassa rakentamiseen osoitetut alueet muodostuvat arvokkaammiksi kuin yleisiin tarpeisiin osoitetut tai muutoin rakennusoikeudettomaksi osoitettavat alueet. Tietyllä tavalla voidaan ajatella, että asemakaavalla tavallaan siirretään maan arvoa maanomistajien keskinäisissä suhteissa rakennusoikeudettomaksi osoitettavilta alueilta rakennusoikeudellisiksi osoitettaville. Näiltä osin asemakaavalla ei luoda, vaan siirretään taloudellisia arvoja alueen maanomistajilta toiselle[51]. Asemakaavalla toisin sanoen usein täsmennetään esimerkiksi yleiskaavassa rakentamiseen osoitetun alueen ”sisäiset rajat” ja päätetään siitä, keille taloudelliset arvot rakentamisen muodossa kohdentuvat. Tämä asemakaavan taloudellis-oikeudellinen vaikutus on oikeudellisesti yhteydessä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, jota tutkimuksessa käsitellään myöhemmin[52].

---

teiskuntakehityksestä johtuvasta kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta, johon vaikuttavat väestömäärä, maailmanmarkkinat, poliittiset päätökset valtakunnan ja kunnan tasolla, bruttokansantuotteen ja kansalaisten maksukyvyn kasvu ynnä muut vastaavat tekijät kokonaisuutena. Suuri osa maan arvon noususta johtuu näiden tekijöiden seurauksena kansalaisten halusta investoida maa-alueisiin ja rakennuksiin ostamalla asuntoja, mikä edelleen nostaa maan arvoa.

[47] Ks. Kalbro SvJT 2009, s. 543–545, joka on käsitellyt kysymystä siitä, mitkä seikat vaikuttavat maan arvoon arvioitaessa ns. arvonleikkaussäännöksen soveltamista pakkolunastuskorvauksen määrittelyssä. Ruotsissa on ollut vuoteen 2010 saakka voimassa samankaltainen arvonleikkaussäännös kuin Suomen LunL 31.2 §:ssä. Ks. SOU 2008:89, s. 211–249. Ks. myös Dahlsjö – Hermansson – Sjödin 2010, s. 38–43.

[48] Niin haluttaessa tämä voidaan ajatella kaavoituksen luomaksi ”arvoksi”, joka talousteorian näkökulmasta perustuu keinotekoisen niukkuuden luomaan arvonnousuun, ei todelliseen kysyntään.

[49] Toisaalta useat hankkeet saattavat myös kytkeytyä toisiinsa niin, että kunnalle syntyy kannustin kaavoittaa alueelle rakennusoikeutta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla 2010-luvulla rakenteilla olevat Espoon metro ja kehärata ovat tehneet Espoon ja Vantaan alueista taloudellisesti arvokasta rakennusmaata, mikä luo kunnille kannusteen kaavoittaa näitä alueita.

[50] Tämä on riippumatonta siitä, kuka maan omistaa. Kunnan itsensä omistaessa maata asemakaavoitettavalla maalla muiden maanomistajien ohella voi tapahtua myös varallisuuden allokaatio yksityiseltä kunnalle ja päinvastoin.

[51] Allokaatiovaikutus nostaa esiin kysymyksen arvoerojen oikeudellisesta tasaamisesta. Ks. tästä jäljempänä luku 4.6.6.3.

[52] Ks. luku 4.6.6.

Ajatellaan esimerkiksi, että A ja B omistavat kumpikin kiinteistön oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa asuntorakentamiseen osoitetulla alueella. Selvää on ennen asemakaavan voimaan saattamista, että koko aluetta ei voida osoittaa rakennusoikeudelliseksi tonttimaaksi, vaan osa on osoitettava myös kaduille ja yleisille alueille. Ennen asemakaavan voimaan saattamista molempien kiinteistöjen arvot ikään kuin heijastavat tulevaa rakentamismahdollisuutta ja ovat esimerkiksi näin arvoiltaan kumpikin 50.000,00 euroa. Kun asemakaava laaditaan ja käy selville, missä määrin kumpikin saa rakennusoikeudellista tonttimaata ja missä määrin yleisiä alueita, saattaa tapahtua arvojen siirtymä. Tämä tapahtuu siten, että esimerkiksi A:n maalle osoitetaan suhteellisesti enemmän rakennusoikeutta kuin B:n maalle, jolloin asemakaavan mukaiset arvot saattavatkin olla esimerkiksi A:lle 70.000,00 euroa ja B:lle 30.000,00 euroa. Näin ennakoitu yhteenlaskettu 100.000,00 euron arvo kohdentuu pääosin A:lle.

Joskus näkee ajateltavan, että asemakaavoitus tai kaavoitus yleisesti ikään kuin luo kaiken sen maan arvon, jota kaavoituksessa osoitettu käyttömahdollisuus edustaa[53]. Tosiasiassa kaavoituksen ”rakennusoikeutta luova vaikutus” on kuitenkin pidettävä erillään rakentamismahdollisuuden taloudellisen arvon muodostumisesta. Kuten *Majamaa* toteaa, että kun kaavan puute on rakentamisen este ja kaavan olemassaolo toisaalta rakentamisen edellytys, voidaan kaavoituksella vaikuttaa vain siihen, missä kysynnän edellyttämä rakentaminen tapahtuu. Samoin kaavan hyväksymisen ajoituksella ja sisällöllä voidaan ratkaista vain se, milloin kysynnän mukainen rakentaminen on mahdollista ja mihin erityisesti kerrosalana ilmaistuun määrään saakka se on mahdollista. Kaavalla ei voida vaikuttaa rakentamisen kysyntään, eikä siten luoda sellaista rakentamista, jota ei vastaa taloudellinen kysyntä.[54] Maan arvon ja kaavoituksella säänneltävän rakennusoikeuden välinen yhteys on toisin sanoen eräänlaista kaavoituksella tavoiteltavien päämäärien ja taloudellisen kysynnän välisen leikkauspisteen

[53] Kysymys nousee esille esimerkiksi sovellettaessa LunL 31.2 §:n mukaista arvonleikkaussäännöstä taikka arvioitaessa MRL 91 a §:n perusteella syntyvää maanomistajan maksuvelvoitetta.

[54] Ks. Majamaa EIF 1995, s. 114. Eri asia olisi, jos maanomistajalle olisi säädetty kaavaan perustuva velvollisuus kaavan toteuttamiseen. Tällaisen velvollisuuden luominen tarkoittaisi varsin merkittävää muutosta nykyiseen järjestelmäämme, jossa rakennusoikeuden käyttäminen on lähtökohtaisesti maanomistajan päätettävissä. Velvollisuuden säätäminen tarkoittaisi myös merkittävää yksityisomaisuuteen puuttumista rakentamiseen usein liittyvien merkittävien taloudellisten velvoitteiden kannalta. Toisaalta MRL 91 §:n nojalla on mahdollista eräissä tapauksissa siirtää kaavaan otettavalla määräyksellä muutoin kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien katujen ja yleisten alueiden toteuttamisvastuu maanomistajalle, mutta tällöinkään kysymys ei ole *yleisestä* velvollisuudesta kaavan mukaiseen rakentamiseen. Käytännössä myös tontinluovutusehdoilla ja yksityisen maalle kaavoitettaessa maankäyttösopimuksin sidotaan toteuttava taho rakennusoikeuden toteuttamiseen luomalla luovutuksensaajalle yksityisoikeudellinen kaavan toteuttamisvelvoite. Toisaalta tällöinkään rakennusoikeuden varallisuusarvo ei poikkeaisi siitä mitä se taloudellisen kysynnän näkökulmasta olisi, vaan rakennetuksi tulisi ainoastaan rakennuksia, joita vastaavaa kysyntää ei olisi olemassa. Ks. jäljempänä luku 9.2.

optimointia[55]. Siitä, että kaavoituksella mahdollistettava rakentaminen on taloudellisesti arvokasta, ei voida sellaisenaan päätellä, että kaavoituksella luotaisiin taloudellisia arvoja, vaikka ilmiöt esiintyvät samanaikaisesti[56].

> Maan hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan. Kysynnän noustessa maan hintakin nousee. Tarjonnan noustessa maan hinta laskee. Se kuinka paljon hinta muuttuu kysynnän tai tarjonnan muuttuessa riippuu niin sanotusta hinta- ja kysyntäjoustosta. Jos jousto on suurta, kysynnän tai tarjonnan muutos ei saa suurta muutosta aikaan hinnoissa, koska tarjonta mukautuu tällöin kysyntään ja päinvastoin. Jouston ollessa olematonta eli markkinoiden ollessa jäykkiä kysynnän tai tarjonnan muutos johtaa helpommin hinnanmuutokseen.[57]

Maamarkkinoiden osalta on huomattava, että itse maata fyysisenä esineenä ei voida valmistaa lisää, mutta kaavoituksella voidaan luoda uutta rakennuskelpoista maata. Taloudellisen kysynnän määrätessä maan kysyntään perustuvan arvon kaavoituksella voidaan vaikuttaa siihen, missä, miten ja mihin rajaan saakka kysyntää vastaava rakentaminen on koko kunnan kannalta mahdollista ja missä ei. Sen sijaan kaavoituksella ei voida oikeudelliselta kannalta luoda rakentamistoimintaa alueille, joihin ei kohdistu taloudellista kysyntää[58]. Rakentamiseen kohdistuvan kysynnän pysyessä muuttumattomana kunta voisi täysin pidättymällä kaavoittamasta rakennusoikeutta alueellaan saada aikaan jo olemassa olevan rakennusoikeuden ja maan arvon nousun. Toisaalta samansuuntainen vaikutus syntyy myös silloin, kun rakennusoikeutta kaavoitetaan määrältään, laadultaan tai sijainniltaan niin, että se ei vastaa taloudellista

---

[55] Jos kaavoitus ja taloudellinen kysyntä eivät kohtaa, kaavoitetut tontit eivät mene kaupaksi eikä kysynnän pysyessä vakiona tapahdu muutosta asuntojen hinnoissa. Näin kaavoituksella on taloudellisesta näkökulmasta, ainakin olennaisilta osilta, vastattava taloudelliseen kysyntään. Esimerkiksi SeutuRAMAVA 2013:n mukaan ARA-tontteja on myymättä runsaasti.

[56] Jos kaavoituksen pääteltäisiin luovan maan arvon, niin tämä tarkoittaisi, että kaavoituksella voitaisiin luoda varallisuutta tyhjästä myös alueille, joihin ei kohdistu taloudellista kysyntää. Tämä ei tietenkään pidä paikkaansa. Kasvavan kaupungin kerrostalotontilla ei ole arvoa poismuuttoalueilla. Vaikka kaavoitus ja maan arvo esiintyvät samanaikaisesti, niiden välillä ei vallitse sellaista kausaalisuhdetta, jolla maan arvonmuodostus voitaisiin pääasiassa selittää.

[57] Ks. Faure – Skogh 2003, s. 208–210. Ks. asuntotarjonnan hintajoustojen alueellisista eroista Suomessa Oikarinen 2015, s. 454–475.

[58] Julkisella sääntelyllä lienee tässä samanlaiset vaikutukset kuin julkisella sääntelyllä yleensä vapaaseen vaihdantaan. Joidenkin näkemysten mukaan julkisen vallan ei tulisi tällaisessa tapauksessa lainkaan puuttua maan arvon sääntelyyn, vaan ainoastaan luoda toimivat markkinat maa-alueiden vaihdannalle. Päätettäessä julkisen sääntelyn keinoin siitä, mikä on tavoiteltavaa tai haluttua, on suuri vaara epäonnistua sen suhteen, mikä vastaa yhteiskuntatodellisuutta: julkisella vallalla menee valtavasti aikaa ja varoja siihen, että se pyrkii selvittämään, mitkä ovat kansalaisten preferenssit ja minkälainen ratkaisu tyydyttäisi optimaalisesti kokonaisetua. Joissain kysymyksissä on tarkoituksenmukaisempaa jättää toimijoille vapauksia valita parhaaksi katsomansa toimintatavat. Ks. Needham 2006, s. 3–4.

kysyntää. Kaavoitettaessa rakennusoikeutta kysyntää vastaavasti kysynnän pysyessä muuttumattomana tulisi maan arvon laskea.[59]

2.4.4 Transaktiokustannukset

Asemakaavoituksen, rakennusoikeuden ja maan arvon välisiä yhteyksiä voidaan tarkastella myös asemakaavan tarkoituksen kannalta. MRL 50 §:n mukaan asemakaavoituksen tarkoituksena on ensisijassa luoda laissa säädetty järjestys kaavoitettavalle alueelle. Kaavoitustehtävä lienee alun perin annettu kunnille siksi, että on katsottu tällaisen tehtävän parhaiten soveltuvan julkisen toimijan hoidettavaksi. De lege ferenda mitään oikeudellista estettä ei sinänsä olisi sille, että jokin muu taho laatisi vastaavan tyyppisen suunnitelman, jolla laissa säädetty järjestys saavutettaisiin. Tällöin voisi olla mahdollista, että laissa säädetty rakentamisen edellytyksenä oleva järjestys saataisiin aikaan käyttäen muita instrumentteja kuin julkisen vallan laatimaa kaavaa. Näin olisi esimerkiksi, jos kaavoitustehtävä kuuluisi kaavoitettavan alueen omistajille tai tietyn alueen asukkaille. Tästä näkökulmasta asemakaavan tuottamaa ”hyötyä” voidaankin tarkastella siltä kannalta, *miten muutoin asemakaavoitettavan alueen omistajien olisi mahdollista saada keskinäisissä suhteissaan aikaan laissa rakentamisen edellytykseksi säädetty järjestys, ellei kunnan tehtävänä olisi kaavan laatiminen*.

Asemakaavan tuottamaa hyötyä voidaan lähestyä neuvottelukustannusten (*transaktiokustannukset*) kannalta[60]. Ajatellaan, että lainsäätäjä on luonut järjestelmän, jossa rakentamisen edellytyksenä on tietyt vaatimukset täyttävän suunnitelman laatiminen alueelle. Ajatellaan edelleen, että asemakaavan laadintatehtävä olisi maanomistajan yksinomainen tehtävä ja velvollisuus. Jos asemakaavoitettava alue sisältäisi usean eri maanomistajan alueita, tulisi näiden neuvotella keskenään kaavan sisällöstä[61]. Neuvottelut koskisivat sitä, kenelle tulee ja missä määrin rakennusoikeutta, kenelle yleisiä alueita, kenelle katuja sekä miten arvoerot ja kustannusvastuut tasattaisiin eri omistajien kesken. Tästä aiheutuu kaavan laatimiseen menevänä aikana ja vaivana neuvottelukustannuksia eli niin sanottuja transaktiokustannuksia. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan abstraktissa merkityksessä sitä ”aikaa ja vaivaa”, joka tähän prosessiin me-

---

[59] Ks. näin esim. Ahonen – Karttunen – Vuorio 2013, s. 45–49 ja Purasjoki 2009, s. 16–19. Ks. rakennusoikeuden sääntelyn ja maan arvon välisestä yhteydestä kuntatasolla Laakso – Loikkanen 2013, s. 504 sekä laajemmin Laakso – Loikkanen 2004, s. 212–218.

[60] Ks. transaktiokustannuksista esim. Needham 2006, s. 59–60 ja transaktiokustannuksista kaavoituksessa Alexander 1992, s. 190–200.

[61] Ks. Lvk 2:1924, s. 12–13. Toisaalta lainsäädännöllisesti tulisi tällöin ottaa kantaa siihen, millä tavoin näin aikaan saatava ratkaisu sitoo sellaisia alueen maanomistajia, joiden alueet olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää kaavaan, mutta jotka eivät anna suostumustaan kaavoittamiselle.

nisi. Kun julkinen valta laatii kaavan, jäävät nämä maanomistajien keskinäiset laskennalliset neuvottelukustannukset syntymättä. Neuvottelukustannuksia ei maanomistajille synny lainkaan, mutta kaavan laatimiseen menevä aika ja vaiva tulevat julkisen vallan suoritettavaksi.

Tältä kannalta katsottuna kunnan laatima asemakaava ja sitä myötä mahdollistuva rakentaminen tuottavat maanomistajille *hyötynä neuvottelukustannusten syntymättä jäämisen suuruisen arvon*. Toisin sanoen asemakaava vähentää neuvottelukustannuksia, jotka aiheutuisivat siitä, että alueen maanomistajat joutuisivat itse neuvotteluteitse sopimaan siitä, miten aluetta rakennetaan niin, että täytetään kaavoituksen laillisuudelle säädetyt vaatimukset[62]. Ongelmallista tietysti on, miten järjestykselle annetaan rahassa mitattava arvo, jotta voitaisiin arvioida asemakaavan tuottaman hyödyn suuruus[63]. Olennaista on, että näin tarkasteltuna *asemakaavan tuottamaa hyötyä ei tule arvioida asemakaavan mahdollistaman rakentamisen arvon mukaan, vaan siltä kannalta, kuinka paljon kunnan laatima kaava vähentää maanomistajille aiheutuvia neuvottelueli transaktiokustannuksia*[64]. Näin jäsennettynä asemakaavan tuottama hyöty maanomistajalle on huomattavasti pienempi kuin arvioitaessa hyödyn määräksi esimerkiksi rakennusoikeudellisen tontin ja raakamaan erotus[65].

2.4.5 Nykyarvo ja odotusarvo

Maan arvon tarkastelussa usein erotellaan maan arvo tarkasteluhetken mukaisessa käytössä (*nykyarvo*) sellaisesta vaihtoehtoisesta maan käyttötavasta, jonka potentiaalinen markkina-arvo nousee korkeammaksi kuin maan arvo tarkasteluhetken mukaisessa käytössä (*odotusarvo*)[66]. Talousterminologiassa

---

[62] Kyse olisi pääasiassa asemakaavan osalta MRL 54 §:ssä säädetyistä asemakaavan sisältövaatimuksista.

[63] Lainsäätäjä on ottanut tähän kantaa MRL 59 §:llä, jolla oikeutetaan kunta perimään kaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset maanomistajalta. Säännöstä lienee tulkittava niin, että ensimmäisen asemakaavan laatiminen silloin, kun rakentaminen edellyttää asemakaavan laatimista MRL 51 §:n mukaan ja alue on yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen, ei lähtökohtaisesti voi olla yksityisen edun vaatimaa. Kyse on kunnan lakisääteisestä tehtävästä, jota kukaan muu kuin kunta ei voi täyttää.

[64] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 41.

[65] Toisaalta ehkä oikea tapa arvioida tulevan asemakaavan tuottamaa hyötyä yleisellä tasolla ei olekaan se, että vertailtaisiin ns. raakamaan ja rakennusoikeudellisen tonttimaan hintoja, koska osa asemakaava-alueista tulee joka tapauksessa osoittaa yleisiksi alueiksi, kaduiksi ynnä muiksi vastaaviksi, jotka eivät ole samalla tavoin arvokkaita kuin tonttimaa. Huomioon tulisi ottaa se, että kaikki maanomistajat eivät kuitenkaan voi saada rakennusoikeutta alueilleen.

[66] Toisaalta taloustieteellistä odotusarvon käsitettä on pidetty oikeudellisesti harhaanjohtavana, koska maan nykyarvon on katsottu sisältävän siihen kohdistuvan tulonodotuksen. Ks. näin Hyvönen 1998, s. 421–428. Vrt. Virtanen 1990, s. 88–89, jonka mukaan odotusarvo tulee erottaa maan nykykäyttöarvosta. Ks. ruotsalaisesta keskustelusta kokoavasti Holmström 1988, s. 1–142. Kan-

puhutaan niin sanotusta odotusarvosta, joka selitetään suurin piirtein seuraavalla tavalla. Maan arvo alkaa kohota kaupunkialueen kasvaessa ja uusien alueiden tullessa kaupungin vaikutuspiiriin. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että alueen läheisyyteen on suunniteltu uusi liikenneväylä, kuten metro- tai junarata. Arvo kohoaa sitä mukaa kuin todennäköisyys alueen sisällyttämiseksi asemakaava-alueeseen kasvaa. Tällöin maan odotusarvo alkaa kasvaa ja lähenee asemakaavoitetun tonttimaan hintaa. Alueen osoittaminen yleiskaavassa rakennettavaksi vahvistaa sen, että alue tullaan myös asemakaavoittamaan, joskin vasta asemakaava lopulta vahvistaa rakennusoikeuden tarkemmat ominaisuudet. Viimeiseksi kunta toteuttaa asemakaava-alueen kunnallistekniikan, minkä jälkeen alueesta tulee rakentamiskelpoinen. Tämän jälkeen maan arvo määräytyy valmiin rakennuskelpoisen tontin arvon mukaan.[67]

Maan arvoa voidaan siten oikeudellisesti tarkastella joko sen arvona tietyllä hetkellä voimassa olevan normijärjestelmän mukaisessa käytössä tai toisaalta sellaisessa vaihtoehtoisessa käytössä, joka voimassa olevan oikeuden mukaan olisi mahdollista. Rakennusoikeuden osalta tämä voi tarkoittaa sitä, että tontin arvoa määriteltäessä on otettava huomioon sekä (a) maan käyttömahdollisuus voimassa olevan kaavan mukaan että (b) mahdollisuus kaavoituksella muuttaa maan käyttömahdollisuus vastaamaan siihen kohdistuvaan rakentamiskysyntään. Toisin sanoen arvioitaessa maan arvoa tietyllä pistemäisellä hetkellä joudutaan muutosmahdollisuutta silmällä pitäen arvioimaan voimassa olevan oikeutemme mukaan sitä, olisiko käyttömahdollisuuden oikeudellinen muuttaminen mahdollista tarkastelun kohteena olevassa tapauksessa, jos maanomistaja tai kunta haluaisi sitä muutettavaksi[68].

2.4.6 Maan markkina-arvo

Markkina-arvolla tarkoitetaan hintaa, jolla esimerkiksi maa-alue vaihtaisi vapaaehtoisesti omistajaa kahden toisistaan riippumattoman rationaalisen toimijan kesken. Usein säännösten kannalta on keskeistä säänneltävän maa-alueen

---

sainvälisessä kirjallisuudessa käytetään myös termiä ”hope value”. Ks. Davies 1972, s. 215–260.

[67] Ks. Laakso – Loikkanen KAK 2013, s. 504–505. Ks. myös Laakso – Loikkanen 2004, s. 230–231.

[68] Tämä vastaa pitkälti tapaa, jolla korvauskysymystä arvioidaan maa-aineslupien tapauksessa. Korkein oikeus on 1990-luvulla antamassaan ratkaisussa KKO 1998:126 edellyttänyt, että lunastuskorvauksen määrittelyn tulee perustua menetetyn maa-aineksen osalta maa-aineslain (555/1981) mukaisen maa-ainesluvan saamisedellytysten täyttymisen simulointiin silloin, kun lunastettavalla alueella on hyödynnettävissä olevaa maa-aineista eikä luvan myöntämiselle ole olemassa oikeudellista estettä. Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 178–185, Laaksonen 1998, s. 416–417 sekä luonnonsuojelulain osalta Similä 1997, s. 181–188 sekä Suvantola YJ 2/2005, s. 57.

markkina-arvon määrittely[69]. Rakennusoikeuden sääntelyllä vaikutetaan keskeisesti mahdollisuuteen realisoida maan markkina-arvo. Sen sijaan se, miten sääntely maan arvoon vaikuttaa, on hyvin vaikeasti jäsennettävissä. Kyse on oikeuden ja talouden rajapinnasta. Maa-alueen taloudellinen arvo määräytyy viime kädessä siihen kohdistuvan kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksena. Rakennusoikeuden sääntelyllä voidaan vaikuttaa siihen, missä määrin rakennusoikeudellista maata on tarjolla kysyntää vastaavasti. Rajoittamalla rakennusoikeutta yleisellä tasolla vähennetään rakennusmaan tarjontaa, mikä kysynnän pysyessä vakiona nostaa maan hintaa. Käytännössä keskeinen kysymys koskee sitä, *miten maan markkina-arvo määräytyy tilanteessa, jossa rakentaminen kiinteistölle on arviointihetkellä oikeudellisesti kiellettyä mutta jolle rakentaminen vastaisuudessa tullaan varsin todennäköisesti esimerkiksi asemakaavoituksella sallimaan*. Alueeseen toisin sanoen kohdistuu eräänlainen odotus siitä, että sille tullaan osoittamaan rakennusoikeutta.

> Kansainvälisten kiinteistöarviointistandardien mukaan: ”Market value – the estimated amount for which an asset or liability should exchange on the valuation date between a willing buyer and a willing seller in an arm’s length transaction, after proper marketing and where the parties had each acted knowledgeably, prudently and without compulsion.”[70] ja ”The market value of an asset will reflect its highest and best use. The highest and best use is the use of an asset that maximises its productivity and that is possible, legally permissible and financially feasible. The highest and best use may be for continuation of an asset’s existing use or for some alternative use. This is determined by the use that a market participant would have in mind for the asset when formulating the price that it would be willing to bid.”[71].

Keskeistä on, että maan markkina-arvo ei ole sama asia kuin maan arvo tarkasteluhetken mukaisessa käytössä. Markkina-arvo voi olla vallitsevan käyttötavan mukaista arvoa matalampi, korkeampi tai sama.

> Käytännön kiinteistöarvioinnissa ongelma muodostuu usein siitä, että keskeneräiseen kaavoitukseen kytkeytyy rakennuskieltoja, eikä todellista markkinahintaa saada selville ennen kaavoituksen valmistumista. Kunnan voidessa luoda tällaisen tilan kaavoituksesta pidättymällä ei kukaan yksityinen ole valmis kauppaa tekemään, ellei tällä ole sopimuksen perusteella tai muutoin riittävää varmuutta kaavan ja sitä myöden rakennusoikeuden saamisesta. Sen sijaan ainoa potentiaalinen ostaja tällaisessa tilanteessa on kaavoitusviranomainen itse, jolloin kyse ei ole riippumattomien osapuolten välisestä kaupasta. Nykyään useat kaupungit näyttäisivät maapolitiikkaansa vedoten

[69] Näin on esimerkiksi MRL 91 a §:n ja LunL 29.1 §:n soveltamisessa, vaikka näissä ei markkina-arvoa terminä mainitakaan.
[70] Ks. IVSC 2011, s. 12.
[71] Ks. IVSC 2011, s. 22.

> systemaattisesti pidättyvän kaavoittamasta yksityisen maata kunnes ovat saaneet sen omistukseensa. Tämä vääristää hinnanmuodostusta ja saattaa johtaa virheellisesti kauppahintatilastoista päättelemään, että kyse olisi riippumattomien osapuolten välisistä kaupoista.[72]

Maan markkina-arvon muodostumista sääntelyn ja talousteorian taitekohdassa voidaan havainnollistaa korkeimman ja parhaan käyttötavan (*highest and best use*) doktriinin avulla. Doktriinilla pyritään havainnollistamaan sitä, miten maan markkinahinta muodostuu taloudellisen ajattelutavan mukaan ja mikä on kaavoituksen merkitys tässä prosessissa. Sen mukaan maan markkina-arvo hakeutuu tasolle, jota voidaan arvioida neljän kriteerin avulla. Toiminnan tulee olla (1) oikeudellisesti mahdollista, (2) fyysisesti mahdollista, (3) taloudellisesti kannattavaa ja (4) taloudellisesti kannattavista korkeimman tuoton tuottava. Fyysisellä mahdollisuudella tarkoitetaan esimerkiksi rakennuksen mahtumista rakennettavalle alueelle. Taloudellisella kannattavuudella tarkoitetaan sitä, että hankkeesta johtuvien tuottojen tulee kattaa rakentamiskustannukset ja rakentajalle jäävän voiton. Kannattavimmalla vaihtoehdolla tarkoitetaan sitä, että useista vaihtoehtoisista kannattavista hankkeista valitaan se, joka tuottaa korkeimman taloudellisen tuloksen.

> Korkeimman ja parhaan käyttötavan määrittely on lausuttu kansainvälisissä kiinteistöarviointistandardeissa seuraavasti: ”The market value of an asset will reflect its highest and best use. The highest and best use is the use of an asset that maximises its productivity and that is possible, legally permissible and financially feasible. The highest and best use may be for continuation of an asset’s existing use or for some alternative use. This is determined by the use that a market participant would have in mind for the asset when formulating the price that it would be willing to bid.”[73].

Oikeudellisen sääntelyn ja maan markkina-arvon kannalta keskeisin kysymys koskee sitä, miten on ymmärrettävä vaatimus, jonka mukaan tarkasteltavan käyttötavan tulee olla oikeudellisesti mahdollinen (*legally allowable*). Vain sellaiset käyttötavat voidaan ottaa markkina-arvon määrittelyssä huomioon, jotka ovat oikeudellisesti mahdollisia. Usein on niin, että taloudellisesti arvokkain käyttötapa ei ole se, joka on kiinteistön vallitseva käyttötapa. Tällöin joudutaan arvioimaan sitä, olisiko vaihtoehtoinen käyttötapa oikeudellisesti mahdollinen,

---

[72] Ks. näin vastaavasti Axlund 1994, s. 33–39, joka käsittelee epävapaiden maamarkkinoiden merkitystä ortsprismetodin soveltamisessa. Ks. myös Hager 1998, s. 399–342. Kansainvälisesti tarkastellen tällaiselle toiminnalle ei näyttäisi annettavan merkitystä maan arvon määrittelyssä, vaan korvaus määritellään ikään kuin tällaista toimintaa ei olisi tapahtunut eli markkinahäiriö korjataan arvonmäärittelyssä. Ks. esim. Denyer-Green 2013, s. 167 ja, s. 174 ss. ja Ellickson ym. 2013, s. 136–137. Ks. jäljempänä luku 7.3.3.

[73] Ks. IVSC 2011, s. 22.

jos sellaiseen päätettäisiin ryhtyä. Näin on usein esimerkiksi muunnettaessa kaupunkialueella peltoalueita tai teollisuusalueita asuinalueiksi. Tämä edellyttää kaavamuutosta, jolloin joudutaan arvioimaan kaavamuutoksen todennäköisyyttä sen arvioimiseksi, onko haluttu käyttötapa oikeudellisesti mahdollinen. Korkeimman ja parhaan käyttötavan doktriinissa voitaneen lähteä siitä, että jos on järkevästi odotettavissa vähintään 50 %:n todennäköisyydellä, että kaavoitus tai muu maankäyttönormisto tulee muuttumaan mahdollistaen tällaisen toiminnan, maan arvo on määrättävä tällaisen käyttötavan mukaan.

Näin esimerkiksi tietyn maa-alueen markkina-arvon määrittelyssä tulisi tämän doktriinin näkökulmasta lähteä siitä, että maalle muodostuu se arvo, mikä on sen taloudellisesti kannattavin, fyysisesti mahdollinen sekä oikeudellisesti todennäköisesti sallittu käyttötapa, vaikka tämä ei olisi tarkasteluhetken käyttötapa.

2.5 RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELYN MUUTOSLINJAT

2.5.1 Kaupungistuminen kontekstina

Rakennuslainsäädännön muutoksille keskeinen yhteiskunnallinen selitys on Suomen yleinen kaupungistumiskehitys, jonka alkuvaiheet voidaan ajoittaa suurin piirtein 1800-luvun puoliväliin. Taustalla on yhteiskunnallinen rakennemuutos, jossa on siirrytty agraaritaloudesta teollisuuden kautta palveluyhteiskuntaan.[74] Rakennemuutos on tarkoittanut samanaikaisesti sekä työpaikkojen, asuntojen että ihmisten keskittymistä asteittain suurin kasvukeskuksiin. Tästä johtuu myös asumisen ja työpaikkojen edellyttämien rakennusten ja muun rakennetun ympäristön sääntelyssä ja kysynnässä tapahtunut painopisteen muutos maaseudusta kasvukeskuksiin. Painopisteen muutos on johtanut siihen, että maan arvot ovat kasvaneen kysynnän johdosta yhtäältä kohonneet voimakkaasti kasvukeskuksissa, toisaalta laskeneet maaseudulla ja poismuuttoalueilla. Tämä on johtanut muutoksiin maanarvon alueellisessa kohdentumisessa val-

[74] Näiltä osin voidaan viitata erityisesti kolmiosaiseen teossarjaan Suomen kaupunkilaitoksen historia I–III sekä näissä oleviin osioihin kaupunkirakentamisen osalta aikaväliltä 1617–1856 Lilius 1981, s. 305–386, aikaväliltä 1856–1917 Lilius – Nikula – Wäre 1983, s. 127–269 ja aikaväliltä 1920–1976 Salokorpi 1984, s. 269–329. Ks. kaupunkirakentamisen osalta myös Lilius – Kärki 2014, kaksiosainen uusi esitys suomalaisen kaupunkirakentamisen historiasta. Ks. yleisen urbanisoitumisen historiasta aikaväliltä 1870–1980 Jutikkala 1983, s. 11–26 ja Jutikkala 1984, s. 11–37. Ks. kaupunkien aluepolitiikan ja ns. esikaupunkiliitosten historiasta aikaväliltä 1875–1918 Perälä 1983, s. 29–48 ja itsenäisyyden ajalta Perälä 1984, s. 39–85. Ks. myös Pouru 1984, joka on tarkastellut historialliselta kannalta asemakaava-alueiden rakennusoikeuden kehitystä. Sikäli kuin rakennuslainsäädännön kehityslinjoja haluttaisiin tutkia kaupunkimaisia alueita silmällä pitäen, tulisi historiallinen konteksti pitkälti rakentaa näiden lähtökohtien varaan.

takunnan tasolla samalla kun ajankohtaiset sääntelykysymykset ovat siirtyneet koskemaan erityisesti kasvukeskusten alueita.

Nykyisessä MRL:n järjestelmässä rakennusoikeuden sääntelyn keskiössä ovat kunnan vahva asemakaavoitusvalta ja laaja pakkolunastusoikeus, tarkahko haja-asutusrakentamisen kontrolli sekä maanomistajan velvoite osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin[75]. Järjestelmä ei ole aina ollut nykyisen kaltainen, vaan se on kehittynyt noin sadan vuoden aikana useiden lain osittais- ja kokonaisuudistusten sekä oikeus- ja hallintokäytännön muutosten seurauksena asteittain[76]. Kaikki muutokset ovat osaltaan myös heijastuneet maanomistajan asemaan ja muodonneet siitä sellaisen kuin se tänä päivänä voimassa olevan oikeutemme mukaan on.

Sisällöllisesti jäsennettynä sääntelyjärjestelmän kehityslinjat liittyvät ennen kaikkea muutoksiin, jotka koskevat sääntelyn tarvetta ja keinoja, kaupunkien ja maaseudun erilaista sääntelytarvetta, maanomistusoloja ja kuntien kasvupyrkimyksiä, maan arvoa ja kaavoitusmaksuja, ympäristön kestävää käyttöä sekä ympäristön- ja luonnonsuojelua. Niin ikään oikeuden yleisellä eurooppalaistumisella ja kansainvälistymisellä erityisesti 1990-luvulta alkaen on keskeinen merkitys myös maanomistajan oikeusaseman määräytymisen kannalta[77].

Analysoitaessa rakennuslainsäädännön muutoksia on niin ikään huomattava, että rakennuslainsäädännön piirissä useat lainmuutokset ovat usein jo vallinneen oikeus- ja hallintokäytännön kodifiointia, jolloin voimassa olevan oikeuden muutosta ei tule kovin jyrkästi kytkeä lainmuutoksen hetkeen. Toisin sanoen *lakitekstiä* tarkastelemalla ei välttämättä saada oikeaa kuvaa voimassa olevan *oikeuden* muutoksista, joista jälkimmäinen on huomattavasta laajempi ja monisyisempi ilmiö[78]. Rakennuslainsäädäntöön liittyy usein ominaispiirteenä sääntelyviranomaiselle jätetty laaja harkintavalta, jolloin juuri tosiasiallisella oikeus- ja hallintokäytännöllä on keskeinen merkitys maanomistajan aseman määräytymisen kannalta.

Seuraavassa rakennusoikeuden sääntelyn muutoslinjat jaetaan muodollisella perusteella kulloinkin voimassa olleen perussäädöksen mukaan aikaan ennen

---

[75] Nähdäkseni rakennusoikeuden yleinen luonne maanomistajan oikeusaseman näkökulmasta voidaan ymmärtää pääasiassa näiden peruskysymysten kautta.

[76] Ks. Hollo LM 2002, s. 1200–1203.

[77] Toisaalta kiinteistöoikeuden kuten maankäytön sääntelyn alueella oikeuden eurooppalaistuminen on ollut merkittävästi vähäisempää kuin useimmilla muilla oikeuden alueilla. Kaavoitusjärjestelmät ovat pysyneet kansallisten sääntelyiden piirissä. Ks. eurooppalaisista kaavoitusjärjestelmistä esim. EU-komissio 1997, s. 33–94. Ks. eurooppalaisen kiinteistöoikeuden osalta Sparkes 2007, s. 95–153. Eurooppaoikeuden merkitys kiinteistöoikeudessa ja maankäytön sääntelyssä onkin pitkälti välillistä.

[78] Oikeuden muutoksen kuvaaminen ja selittäminen historiantutkimuksena on hyvin monitahoista. Erityisen vaikeaa tämän tieteellinen tarkastelu olisi rakennuslainsäädännön muutoslinjojen osalta, jossa oikeuden muutoksessa saattaa joissain tapauksissa hallinto- ja oikeuskäytännöllä olla keskeisempi vaikutus kuin yksittäisillä lainmuutoksilla.

vuoden 1931 asemakaavalakia, asemakaavalain aikaan 1932–1959, rakennuslain aikaan 1959–1999 sekä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain aikaan vuodesta 2000 eteenpäin. Sisällöllisesti kiinnitetään erityistä huomiota 1) kunnan kaavoitustehtävän, 2) pakkolunastusinstituution sekä 3) maanomistajan maksuvelvoitteiden muutoksiin, jotka muodostavat rakennusoikeuden kannalta keskeiset instituutiot.

2.5.2 Lainsäädännölliset taitekohdat

2.5.2.1 Aika ennen asemakaavalakia

Rakennusoikeuden sääntelyn lainsäädännöllinen alkupiste voidaan paikantaa vuoden 1856 keisarilliseen asetukseen siitä miten kaupunkeja on rakennettava[79]. Asetuksen antaminen sijoittuu aikakauteen, jolloin kaupungistuminen oli Suomessa käynnistymässä. Se sisälsi eräitä määräyksiä rakennusten enimmäiskorkeuksista ja etäisyyksistä sekä muista rakennusoikeuteen vaikuttavista määräyksistä[80]. Eri asia on, että asetuksen merkitys rakentamisen ohjaajana näyttäisi jääneen jossain määrin vähäiseksi. Rakennusjärjestysten merkitys sen sijaan oli merkittävämpi.[81] Asetuksen voimaantulon aikoihin sekä sitä seuranneina vuosikymmeninä asemakaavoitus kuului vielä valtion tehtäväksi ja rakennusjärjestyksillä samoin kuin politiaoikeudella oli keskeinen rooli rakentamisen sääntelyssä. Esimerkiksi asemakaavoja on sinänsä laadittu Suomessa jo 1600-luvulta lukien, mutta niillä ei ole ollut samanlaista julkisoikeudellista velvoittavuutta kuin nykyisin[82]. Yleisesti ottaen rakentaminen kaupunkien ulko-

---

[79] Suurin piirtein näihin aikoihin sijoittuu myös kaupungistumisen alkupiste Suomessa. Rakennusoikeuden sääntelyn esihistorialliset juuret voitaneen sinänsä paikantaa aina 1300-luvulla laadittuun Maunu Eerikinpojan kaupunkilakiin (MEKL), jota kaupungit noudattivat ilmeisesti vaihtelevin käytännöin. Toisaalta sääntelyn tarkastelu ylipäänsä olisi vaikeaa, koska kirjoitetun lain merkitys ei näihin aikoihin ole ollut kovin suuri eikä Suomessa ollut kaupunkeja siinä merkityksessä kuin tänä päivänä. Myöskään vuoden 1734 laissa ei ollut säännöksiä kaupunkien kaavoittamisesta tai rakentamisesta, vaikka sen rakennuskaaren 29 luvun 1 §:n säännökseen sisältyikin määräys, jonka mukaan ”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 radin kanssa pitäköön siitä huolen.” Ks. rakennuslainsäädännön *esihistoriasta* ja erityisesti vuoden 1856 asetusta edeltäneestä ajasta Uggla – Tammio 1933, s. 11–14, Majamaa LM 1984, s. 1157–1160 ja Hyvönen 1988, s. 8–12.

[80] Asetuksen 1 luvun 5 §:ssä säädettiin nimenomaisesti rakennusoikeuden mitoittamisesta tapahtuipa tämä asemakaavalla tai rakennusjärjestyksellä. Säännöksessä muun ohella määrättiin tonttien mittoittamisesta sekä tähän suhteutuvasta rakentamisen enimmäismäärästä.

[81] Ks. Majamaa LM 1984, s. 1159.

[82] Ensimmäiset asemakaavat Suomen kaupungeille on oletettavasti laadittu 1600-luvulla. Kaupungit ovat alun perin rakentuneet ja laajentuneet maaston muotoja nuodatellen ja käytännöllisten tarpeiden määritteleminä. Kaupungit ovat syntyneet luontaisten kauppapaikkojen ympärille tai sitten hallitsijan perustamispäätöksellä. Ruotsin valtioneuvostossa tehtiin vuonna 1641 pää-

puolella oli näihin aikoihin melko vapaata[83].

Asemakaavalla ei ollut lailla säädettyjä rakentamista rajoittavia vaikutuksia, mutta politiaoikeudessa vallinneen säännön mukaan rakennusluvan edellytyksenä oli asemakaavan noudattaminen, jolloin maan ollessa lähtökohdiltaan kaupungin omistuksessa lopputulos asemakaavan velvoittavuudesta lienee pitkälti vastannut nykyisen asemakaavan aikaansaamaa velvoittavuutta. Usein tontinluovutusehtoihin sisältyi määräys rakentamisvelvollisuudesta ja kaupunkien pyrkimyksenä on ollutkin rakentamistoiminnan edistäminen[84]. Toisaalta kaupungin alueella yksityinen ei voinut omistaa maata, jolloin maan liittäminen kaupunkialueeseen edellytti sen omistusoikeuden kuulumista kaupungille. Tällöin kaupunki on sopimusehdoin saattanut edellyttää asemakaavan noudattamista rakentamisessa. Kun yksityistä maata alkoi tulla kaupungin alueeseen, sopimusehdot eivät olleet enää käytettävissä, vaan tarvittiin julkisoikeudellinen instrumentti[85]. Tämän kysymyksen järjestäminen olikin yksi AKL:n keskeisistä tavoitteista.

Toisaalta maanomistajan aseman tarkastelu kaupunkialueella ennen asemakaavalainsäädäntöä on sikäli ongelmallista, että omistusoikeuden luonne on periaatteellisesti poikennut siitä, miten maanomistuksen luonne tänään ymmärretään[86]. Kaupunkialueeseen ei ennen vuotta 1924 voinut kuulua yksityisen omistuksessa olevaa maata eikä kruunun perustamien kaupunkien ns. lahjoitusmaita voitu omistusoikeuksin luovuttaa yksityisille[87]. Tämä tarkoitti, että rakentamiseen yksityisille luovutettavat tontit luovutettiin ns. vakain hallintaoikeuksin ynnä muin omistusoikeuteen rinnastuvin oikeuksin, mutta joita ei voitu nimittää omistusoikeudeksi[88]. Sittemmin analyyttisen omistusoikeusajattelun

---

tös, jonka mukaan uusille kaupungeille oli heti vahvistettava säännöllinen asemakaava ja samanlainen vähitellen oli laadittava myös vanhoille kaupungeille. Ks. näin Kivinen 1960 s. 11. Ks. asemakaavoituksen historiasta myös Ekroos 1995, s. 183–188 lähteineen.

[83] Tämän liittyi vielä asemakaavalain voimaantulon jälkeenkin ns. esikaupunkikysymys. Kaupungin reuna-alueella rakentaminen oli varsin vapaata, jolloin näille alueille alkoi muodostua esikaupunkeja, joihin kaupungin sääntelyvalta ei ulottunut.

[84] Näihin aikoihin kruunun on katsottu voineen määrätä kaupungin järjestelystä mm. ilman pakkolunastuslainsäädäntöäkin yleisen edun tätä edellyttäessä. Ks. näin Hyvönen 1988, s. 10.

[85] Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 14–17. Rakennuslainsäädännön tarve on pitkälti kytkeytynyt juuri kaupunkien maanomistusoloihin. Varsinkin niiden kaupunkien osalta, jotka on perustettu ns. kruunun lahjoitusmaille, kaupungit saattoivat säännellä rakentamista omistusoikeutensa perusteella. Tällöin ei myöskään syntynyt kysymystä siitä, millä tavoin maanomistaja velvoitetaan osallistumaan katujen ynnä muiden yhdyskuntateknisten rakenteiden kustantamiseen.

[86] Omistusoikeuden käsite ja ”olemus” on varsinkin keskiajalla vielä ymmärretty varsin erilaisena kuin nykyisen analyyttisen omistuskäsitteistön aikana. Tältä kannalta katsoen tulee ns. anakronismin välttämiseksi pyrkiä tarkastelemaan historiallisia ilmiöitä tarkasteluaikakauden käsitteistön puitteissa. Ks. omistuskäsitteistön kehityksestä erit. Paasto 1994.

[87] Ks. erit. Zitting 1960, joka seikkaperäisesti analysoi perustamiskirjoihin sisältyneiden luovutusrajoitusten merkitystä erityisesti siltä kannalta, mikä merkitys näille tulisi antaa kaupungin luovutuskompetenssin ja luovutuksensaajan oikeusaseman kannalta.

[88] Luovutusrajoitukset on kuntien osalta poistettu vuonna 1962 lailla kaupunkien lahjoitusmai-

saatua valta-aseman voitaisiin näin jälkikäteen myös vakaita hallintaoikeuksien tms. oikeustyyppejä nimittää niin haluttaessa omistusoikeudeksi, jota vain oli luovutettavuuden osalta rajoitettu samoin kuin näitä maita rajoitti kaupungin lunastusoikeus[89].

2.5.2.2 Asemakaavalain järjestelmä

Kaupungistuminen käynnistyi 1800-luvun lopulla, jolloin myös tarve sääntelyn laintasoiseen järjestämiseen kasvoi. Lainvalmistelukunta aloittikin 1920-luvulla asemakaavalainsäädännön valmistelun. Vuoden 1931 asemakaavalailla luotiin oikeastaan nykyisen kaltaisen asemakaavoituksen lainsäädännöllinen perusta[90]. Rakennusoikeuden kannalta keskeiset seikat koskivat kaupunkien asemakaavoitusvallan ulottamista koskemaan yksityisen omistuksessa olevaa maata ja asemakaavoitusvallan antamista kaupungeille, ns. ilman myyntiä tarkoittaneen menettelyn lakkauttamista sekä kadunrakentamiskustannusten korvaamista koskevien säännösten kodifiointia[91]. Näyttää siltä, että useat näistä asemakaavalailla lain tasolle saatetuista ratkaisuista ovat pysyneet hyvin samankaltaisina niin rakennuslaissa kuin nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Asemakaavalain valmistelun yhteydessä käytiin myös seikkaperäinen keskustelu maanomistajalle oikeussuojakeinoksi annettavasta asemakaavoitusoikeudesta, mutta tämä todettiin tarpeettomaksi, koska kaupungille säädettiin nimenomainen velvollisuus yksityisen maan asemakaavoittamiseksi.[92]

Ennen asemakaavalain voimaantuloa 1.1.1932 rakennusoikeudet kaupunkialueilla määräytyivät rakennusjärjestysten perusteella asemakaavan määrittäessä katujen ja korttelien paikat. Perustuessaan rakennusjärjestyksiin rakennusoikeudet olivat ikään kuin standardoituja kaikilla tonteilla, vaikka rakennusjärjestyksiä eriytettiinkin kaupunginosittain. Asetelmassa kaupungit ryhtyivät myöntämään poikkeuksia rakennusjärjestysten mukaisten raken-

---

den luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta (423/1962) ja valtion osalta vuonna 1978 lailla oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloa tuottavia oikeuksia (687/1978). Mainittujen säännösten voimaansaattamisesta huolimatta katsottiin, että tällaista kruununluontoista maata ei saanut lainhuudattaa eikä kiinnittää. Tämäkin rajoitus poistettiin 1.1.1997 voimaan tulleella maakaaren voimaanpanosta annetun lain (541/1995) 18 a §:n säätämisellä. Ks. lähemmin HE 214/1996 vp.

[89] Ks. tämän kysymyksen osalta Zitting 1960.

[90] Pitkään – aina 1931 AKL:n säätämiseen saakka – rakennusoikeuden sääntely perustui oikeastaan paljolti niin sanottuun politiaoikeuteen, eräänlaiseen hallintokäytännön esimuotoon. Ks. politiaoikeudesta lähteineen Herler 2008, s. 53–62.

[91] Ks. Lvk 2:1924, s. 70–79. Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 14–20. Kadunrakentamiskustannukset olivat hyvin hajanaisen politiaoikeudellisen sääntelyn piirissä ja ne haluttiin sekä kodifioida että selkeyttää lainsäädännöllisesti.

[92] Ks. alkuperäinen ehdotus Lvk 2:1924, s. 96–97 sekä toisaalta seikkaperäiset perustelut tarkistetusta ehdotuksesta, johon maanomistajan asemakaavoitusoikeutta ei sisältynyt Lvk 1:1928, s. 40–48. Ks. jäljempänä luku 6.

nusoikeuksien ylityksistä maksua vastaan. Menettelyä kutsuttiin ns. ilman myynniksi: kaupunki myönsi rahasuoritusta vastaan poikkeuksen rakennusjärjestyksen rakennusoikeuden enimmäismäärää koskevasta määräyksestä. Asemakaavalailla haluttiin estää tällainen menettely. Näin olikin ja asemakaavalailla luotiin selkeät säännökset yhteiskunnan ja maanomistajan keskinäisiin suhteisiin koskien katujen ynnä muun yhdyskuntatekniikan rakentamista. Samalla säädettiin, että rakennusoikeus tuli rakennusjärjestyksen sijaan osoittaa asemakaavassa (AKL 3 §).

Asemakaavalain aikaan rakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolisella kaupunkialueella oli periaatteessa vapaata, ellei sitä ollut asemakaavantakaisilla määräyksillä (AKL 5 luku), rakennussäännön säännöksillä, paikallisella rakennusjärjestyksellä tai erityislainsäädännöllä kuten terveydenhoito-, naapuruussuhde- tai palolainsäädännöllä rajoitettu.[93] Sen sijaan kaupunkialueella asemakaavalla ratkaistiin maankäyttö ja rakennusoikeus sitovasti ja asemakaavoituksesta tuli kaupunkien yksinoikeus[94].

2.5.2.3 Rakennuslain aikakausi

Vuoden 1946 laillarakentamisesta maaseudulla (683/1945), joka kuitenkin useiden lykkäysten jälkeen tuli voimaan vasta vuoden 1949 alusta, luotiin yleinen rakennuslupapakko myös maaseudulle. Lain tarkoituksena ei sinänsä ollut maanomistajan käyttövallan rajoittaminen, vaan rakentamisen terveellisyyden ja turvallisuuden saattaminen yleisen viranomaisvalvonnan piiriin.[95] Laki ei sisältänyt maanomistajan käyttövaltaa muutoin rajoittavia säännöksiä. Kuitenkin esimerkiksi mainitun lain 9 §:ään sisältyi säännös, jonka mukaan asuinrakennusta ei saanut rakentaa kahta kerrosta korkeammaksi, ellei sen seiniä tehty palonkestävästä aineesta. Näin omistajan rakentamisvallan laajuus riippui käytetystä rakennusmateriaalista.

Sen sijaan keskeinen muutos rakennusoikeuden kannalta kytkeytyy vuoden 1958 rakennuslain voimaantuloon 1.7.1959. Olennainen muutos maanomistajan asemassa tapahtui RakL 5 §:n myötä, jolla luotiin yleinen kielto muodostaa taaja-asutusta ilman kaavoitusta. Asiallisesti säännös laajensi kuntien kaavoitusvallan alueellista ulottuvuutta ja säännöksen myötä muodostui aivan omatyyppinen poikkeuslupainstituutio, jolla mainitusta vaatimuksesta saatettiin poiketa[96]. Tiivistä asutusta merkitsevä rakentaminen toisin sanoen estyi kaavan laatimisen

---

[93] Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 21 ja 53.

[94] Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 21–22, jossa kirjoittajat käyttävät termiä ”kaupungin asemakaavoitusmonopoli”, jota termiä lainvalmistelukunta ei käytä. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että kaavoitusvalta on alun perin kuulunut valtiolle eli kruunulle, jolta se vuoden 1873 kunnallisasetuksella siirrettiin kaupunkien tehtäväksi.

[95] Ks. säännösten syntyvaiheista Larma 1949, s. 19–22.

[96] Ks. Majamaa 1981, s. 87–131.

ajaksi, mikä loi kunnalle RakL 5 §:n nojalla mahdollisuuden kontrolloida rakentamista myös kaavoittamattomilla alueilla. Rakennuslaki sisälsi alkuperäisessä muodossaan myös maanomistajalle kuuluvan itsenäisen kaavoitusoikeuden maalaiskunnissa, mutta tämä poistettiin 1960-luvulla[97]. Muutoin rakennuslailla pitkälti pysytettiin asemakaavalailla luodut rakennusoikeuden kannalta keskeiset säännökset ja se merkitsi pääasiassa hajanaisen sääntelyn kodifiointia[98].

Merkittävä lainsäädännöllinen virstanpylväs on niin sanotun maapaketin säätäminen vuonna 1975. Maapaketilla kumottiin vuoden 1895 pakkolunastuslaki ja saatettiin nykyinen lunastuslaki (603/1977) voimaan, säädettiin etuostolaki (608/1977) sekä tehtiin muutoksia RakL:n (370/1958) lunastusperusteisiin. Tarkoituksena oli antaa kunnille välineet kaupungistumisen edellyttämän maan hankkimiseksi.[99] Käänteisesti kunnan lisääntynyt oikeudellinen valta heijastui ja heijastuu edelleen maanomistajan oikeusasemaan sitä usein eri tavoin rajoittaen.

Rakennusoikeuden kannalta tärkeimmät uudistukset koskivat rakentamispoliittisen pakkolunastusperusteen ja lunastuskorvauksen määrittelyä koskevan LunL 31.2 §:n arvonleikkaussäännöksen säätämistä. Arvonleikkaussäännöstön tarkoituksena oli luoda kunnille mahdollisuus saada maata rakentamiskäyttöön alhaisella hinnalla siten, että maanomistajalle muutoin pakkolunastuksen johdosta suoritettavasta täydestä korvauksesta ikään kuin vähennetään asemakaavoituksella mahdollistettavan rakentamisen arvo. Pakkolunastusta ei juuri ollut käytetty tähän saakka[100]. Lunastusmahdollisuuden luominen on sittemmin osoittautunut yhdessä kunnan kaavoitusvallan kanssa varsin tehokkaaksi maankäytön kontrollivälineistöksi[101]. Merkittävä muutos olisi ollut myös 1980–90-lukujen taitteessa ehdotettu LunL 31.2 §:n muutos, jolla olisi tehty mahdolliseksi myös yleiskaavoituksen tuottaman arvonnousun leikkaaminen pakkolunastuskorvauksen määrittelyssä[102]. Vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä käsitelty lainmuutos hylättiin toisilla valtiopäivillä, joten se ei tullut voimaan.

---

[97] Ks. HE 156/1965 vp, s. 1–7.

[98] Ranta-alueiden rakennusoikeuksiin keskeinen vaikutus oli rakennuslakiin sisältyneillä RakL 123 a §:n säännöksillä sekä vuoden 1960 rantakaavasäännöstön voimaantulolla. Ks. HE 3/1969 vp, s. 1–6. Ks. tästä jäljempänä luku 6.4.1.

[99] Ks. Ojanen 1978, s. 19–32.

[100] Ks. HE 179/1975 II vp, s. 7, jonka mukaan selityksenä oli, että vuoden 1895 pakkolunastuslain mukainen kalleimman käyvän hinnan mukainen korvaus oli liian korkea kunnille. Myös Ruotsin ExpL 4:3 § sisälsi vastaavantyyppisen arvonleikkaussäännöksen (*presumtionsregel*), joka sittemmin on vuoden 2010 lainmuutoksella tullut kumotuksi. Ks. Dahlsjö – Hermansson – Sjödin 2010, s. 38–43.

[101] Kunnat ovat sittemmin, varsinkin 2000-luvulla ryhtyneet aktiivisesti myös käyttämään lunastusoikeuttaan. Ks. jäljempänä luku 7.3.3.

[102] Ks. HE 157/1989 vp, s. 1–2. Muutos olisi merkinnyt omaisuudensuojan vastaista maaomaisuuteen puuttumista, jolloin se tuli hyväksyä hallitusmuodon mukaan kaksilla peräkkäisillä valtiopäivillä. Ehdotus hyväksyttiin ensimmäisillä, mutta hylättiin toisilla valtiopäivillä eikä muutos tullut voimaan. Ks. myös ratkaisu KKO 1993:66, jossa on ollut kyse yleiskaavan tuottaman arvonnousun leikkaamisesta.

Tässä on myös huomattava, että rakennusoikeuden sääntelyn kehityslinjat ovat muodostuneet suurelta osin eri polkuja kaupunkien ja maaseudun kesken. Tämä on pitkälti johtunut alueisiin liittyneistä erilaisista sääntelytarpeista. Alun perin vielä ennen vuoden 1931 asemakaavalakia rakentamista säänneltiin lähinnä vain kaupungeissa ns. politiaoikeuden nojalla. Näin myös rakennusoikeuden luonne on kulkenut kaupungeissa ja maaseudulla eri teitä päätyen asteittain yhtenäistetyksi. Asemakaavalailla rakentaminen *kaupungissa* saatettiin asemakaavoituksen piiriin, mutta asemakaavan ulkopuolisilla alueilla rakentaminen teoriassa oli kaupungissakin vapaata. Maaseudulla rakentaminen oli käytännössä sääntelemätöntä ja hyvin vapaata aina vuoden 1946 lakiin rakentamisesta maaseudulla, jolla luotiin yleinen rakennuslupapakko myös maaseudulla tapahtuvalle rakentamiselle[103]. Kun asemakaavalailla luotiin rakennusoikeuden luonteen kannalta merkittävä laintasoinen sääntely kaupunkeja ja kauppaloita koskien, saatiin samanlaista muutosta maalaiskuntien osalta odottaa vuoden 1958 rakennuslain säätämiseen ja sen RakL 5 §:ään.[104]

Kunnallislainsäädännön kokonaisuudistuksella vuonna 1976 poistettiin kaupunki- ja maalaiskuntamuotoisten kuntien oikeudellinen erottelu. Samalla poistettiin jaottelu myös rakennuslaista, minkä jälkeen RakL:a sovellettiin samalla tavoin kuntamuodosta riippumatta. Voitaneen sanoa, että rakennusoikeuden luonne kaupungeissa ja kauppaloissa verrattuna maalaiskuntiin on ainakin lakiteknisesti tarkastellen ollut erilainen. Tämä on tarkoittanut myös rakennusoikeuden sääntelyn juridis-teknistä yhtenäistämistä kaupungeissa ja maaseudulla. Rakennuslaki oli jaettu kuntamuotojen perusteella kaupunkeja ja maalaiskuntia koskeviin säännöksiin mm. kaavamuotojen osalta. RakL:n lakitekstin tasolla erottelu säilyi kuitenkin aina 31.12.1999 saakka. Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaissa erottelua ei enää lainkaan tunneta. Eri asia on, että osaa MRL:n säännöksistä sovelletaan vain tietynlaisissa kunnissa, mikä käytännössä tarkoittaa eroa kaupunkien ja kuntien kesken. Samoin on selvää, että joustavat säännökset saavat erilaisen sisällön sen mukaan, minkälaisissa oloissa niitä sovelletaan[105].

---

[103] Laki tuli voimaan kuitenkin vasta vuoden 1949 alusta. Ks. Hyvönen 1988 s. 15.

[104] Useat asemakaavalain säännökset tarkoittivat vain jo vallinneen, politiaoikeuden turvin noudatetun käytännön kodifioimista laiksi. Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 9–20, josta muun ohella ilmenee, että asemakaavoilla on tosiasiassa ollut velvoittava luonne jo ennen asemakaavalain säätämistä. Ks. politiaoikeudesta ympäristöoikeudessa Herler 2008, s. 53–62.

[105] Viime aikoina on esitetty vaatimuksia siitä, että sääntely tulisi jälleen eriyttää kuntamuodoittain. Ks. Ympäristöministeriö 1/2014. Muodollis-juridisesta asetelmasta huolimatta ero kaupunkimaisten ja ei-kaupunkimaisten alueiden välillä tulee edelleen esiin siinä, millä tavalla säännöksiä sovelletaan näillä alueilla, vaikka sovellettavissa säännöksissä sinänsä ei ole eroa. Esimerkiksi kaupunkimaisilla alueilla lähes säännönmukaisesti joko on jo laadittu asemakaava tai alueella vallitsee asemakaavan laatimistarve rakentamisen edellytyksenä, kunta harjoittaa aktiivista maapolitiikkaa maan hankinnan ja luovutuksen kautta, rakennusvalvonnassa korostuvat erilaiset kaupunkikuvalliset seikat, rakennustontit usein ovat kerrostaloyhtiöiden omistuksessa samoin kuin

Rakennuslainsäädäntö ajautui 1970–1990 väliseksi ajaksi eräänlaiseen pysähtyneisyyden tilaan, vaikka kaupungistumisen nähtiin edellyttävän rakennuslain kokonaisuudistusta. Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta antoi komiteamietintönsä vuonna 1974 rakennuslainsäädännön uudistamisen periaatelinjauksista[106], mutta kaikki 1970-, 1980- ja 1990-luvulla laadituista rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusta tarkoittaneista lainsäädäntöhankkeista kariutuivat poliittisiin erimielisyyksiin[107]. Ongelmat ja erimielisyydet näyttäisivät pääasiassa koskeneen haja-asutusrakentamisen sääntelyn kiristämistä ja kaavoitusmaksujen säätämistä, joita kaikissa ehdotuksissa eri muodoissaan ehdotettiin mutta joita toisaalta poliittisesti vastustettiin. Näin rakennuslainsäädäntöä muutettiin osittaisuudistuksilla aina MRL:n voimaantuloon 1.1.2000 saakka[108].

Maanomistajan maksuvelvoitteita on asteittain lisätty 1900-luvun kuluessa. Virstanpylvään tässä kehityksessä muodosti 1.1.1993 voimaan tullut kiinteistöverolaki. Kiinteistöveron perusteena olevaan maapohjan verotusarvoon rakennusoikeus vaikuttaa olennaisella tavalla. Yksinkertaistaen voidaan jopa sanoa, että rakennusmaasta maksettava kiinteistövero tavallaan määräytyy maapohjan osalta sen rakennusoikeuden mukaan. Kiinteistöverolain säätäminen ei kuitenkaan varsinaisesti luonut uutta maksua, vaan kiinteistöverolailla kumottiin ja korvattiin kiinteistöjen harkintaverotusta, asuntotulon verotusta, katumaksua sekä pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksua koskevat säännökset. Kiinteistöveron tarkoituksena oli toteuttaa niin sanottua hyötymisperiaatetta, koska katsottiin maanomistajien hyötyvän merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehtävistä investoinneista. Kiinteistöveron taustanäkökohdilla on läheinen yhteys katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuteen, eräi-

---

tontteihin kohdistuu monimutkaisia käyttösuhdejärjestelyitä. Rajanvetoa kaupunkimaisten ja eikaupunkimaisten, sanotaan vaikka maaseutumaisten, alueiden kesken on hyvin vaikea tehdä tieteellisellä tarkkuudella. Kaupunkimaisille alueille on ominaista tiivis rakentaminen ja suuri väestömäärä. Sääntelytarpeet ja keinot ovat näistä johtuen usein erilaisia kaupunkimaisilla alueilla kuin muualla. Tämä korostuu erityisesti rakennusoikeuden sääntelyssä esimerkiksi siltä kannalta, että maan arvon ollessa kaupunkialueella korkea rakennusoikeus hyödynnetään täysimääräisesti. Samoin rakentaminen kiinteistön maanpinnan ala- ja yläpuolisiin tiloihin tulee yhdyskuntarakenteen tiivistyessä kyseeseen huomattavasti useammin kaupunkimaisilla alueilla kuin maaseudulla. On huomattava, että suuressa kunnassa voi olla sekä kaupunkimaisia että maaseutumaisia alueita eli rajanveto ei perustu oikeudellisiin kuntarajoihin.

[106] Ks. KM 1974:44 sekä vastaava mietintö Ruotsissa SOU 1974:21.

[107] Ks. erityisesti SM 1977, SM 1981 ja YM 1984. Rakennuslainsäädäntö ja sen valmistelu ovat eräiden kysymysten osalta voimakkaan politisoituneita. Voimaan saatetut säännökset saattavat olla monitahoisen poliittisen prosessin lopputuloksia, mikä seikka on otettava huomioon säännöksen tulkinnassa. Politisoitumiseen liittyy niin ikään kysymys siitä, että joskus aikaan ei saada säännöksiä jostakin sinänsä olemassa olevasta sääntelyn tarpeessa olevasta kysymyksestä. Tällöin arvioitaessa oikeudellisesti tällaisia ilmiöitä on tunnettava se keskustelu, jota aiheesta on lainvalmistelun tasolla käyty.

[108] Ks. 1990-luvulla tehdyistä osittaisuudistuksista esim. Ekroos – Majamaa 2015, s. 16–17.

siin muihin maanomistajan velvollisuuksiin kuuluviin maksuihin samoin kuin 1.7.2003 voimaan tulleen MRL 12 a luvun mukaisiin maksuihin[109].

Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) voimaantulon 1.1.1997 myötä luotiin mahdollisuus rakennusmaan järjestelyllä tasata asemakaavoituksessa ilmeisen epätasaisesti jakautunut rakennusoikeus maanomistajien keskinäisissä suhteissa (KML 12 luku)[110]. Järjestelyä ei tiettävästi ole kertaakaan toimitettu loppuun saakka sen voimassaoloaikana, mutta mekanismin periaatteellinen merkitys on silti olemassa. Sillä voidaan poistaa eräitä kaavoitusvaiheen yhdenvertaisuusongelmia, kun kaavoitusvaiheessa maankäytön kannalta tarkoituksenmukaisimman kaavoitusvaihtoehdon mahdollisesti aiheuttamat yhdenvertaisuusongelmat voidaan kaavan toteuttamisvaiheessa poistaa rakennusmaan järjestelyllä.

Keskeinen 1990-luvulla tehty muutos koskee myös asema- ja yleiskaavojen alistamisvelvollisuuden poistamista, mikä vahvisti kunnan itsenäistä kaavoitusvaltaa alueellaan suhteessa valtioon. Tämä on nähtävissä yhtenä tekijänä siinä jo pitkään jatkuneessa tendenssissä, jossa kunnan kaavoitusvaltaa on yhtäältä vahvennettu suhteessa sekä valtioon että maanomistajaan ja toisaalta asiallisesti laajennettu koskemaan miltei kaikenlaista rakentamista. Tendenssi heijastuu käänteisesti maanomistajan asemaan tekemällä rakentamisen edellytysten täyttymisestä entistä riippuvaisempia kunnan tekemistä tai tekemättä jäävistä päätöksistä.

Keskeinen merkitys rakennusoikeuden sääntelyn kannalta on ollut myös Suomen liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 sekä tämän seurauksena 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella[111], joskin näiden vaikutus päällisin puolin näyttäisi maankäytön sääntelyasioissa saaneen merkitystä vasta 2000-luvulla[112]. Erityisesti 2000-luvulla eurooppaoikeuteen perustuvat kilpailuoikeudelliset, julkisia hankintoja sekä valtiontukia koskevat säännökset ovat tulleet sovellettavaksi kunnan sellaisiin maankäyttöhankkeisiin, joissa se on hyödyntänyt kaavoitusoikeuttaan luomalla taloudellisia arvoja ikään kuin vastikkeena yksityisen kunnalle suorittamista palveluksista tai muista suoritteista[113]. Toiseksi julkisen vallan maankäyttöön kohdistuva lisään-

---

[109] Näihin palataan tutkimuksen myöhemmissä jaksoissa. Kaikki maksut tosiasiassa suhteutuvat maapohjan taloudelliseen arvoon, jonka rakennusmaan osalta määrittää käytännössä rakennusoikeus. Ks. jäljempänä luku 5.

[110] Ks. jo KM 1974:44, s. 176–179, jossa järjestelmä on ollut esillä. Ks. Holma 1976, s. 20–97. Ks. kiinteistönmuodostuksen historiasta Ruotsissa Julstad 2014, s. 172–192.

[111] Ks. tätä koskevat HE 309/1993 vp sekä PeVM 25/1994 – HE 309/1994 vp. Ks. myös Pellonpää ym. 2012, s. 57–81.

[112] Ks. Ruotsista SOU 2008:89, s. 84–91. Ks. myös Bengtsson 2016, s. 33–36 ja, s. 38–39.

[113] Nämä viime aikoina yleistyneet tapaukset antavat aiheen pohtia myös sitä, missä kulkee raja kunnalle annetun kaavoitustehtävän maankäytöllisen justifikaation ja taloudellisen voitontavoittelun välinen rajapinta. Ks. Hakkola LM 2007, s. 723–745. Ks. valtiontuesta kunnan maanluovutuksissa Madell – Indén 2010, s. 107–119. Ks. valtiontukisääntelyn soveltumisedellytyksistä

tynyt sääntelyvalta sekä EIT:n 2000-luvulla antamat lukuisat maankäyttöä koskevat ratkaisut antavat aiheen tarkastella yhteiseurooppalaisen omaisuudensuojadoktriinin pohjalta rakennusoikeuden sääntelyä[114].

2.5.2.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Useat MRL:iin sisältyvät lainsäädännölliset ratkaisut oli tehty jo RakL:n osittaisuudistuksilla ja tältä kannalta katsoen MRL on näiden muutosten kodifiointia ja eräänlaista uudelleenkirjoittamista. Sen sijaan maanomistajan aseman kannalta keskeiset oikeudelliset muutokset koskivat ensinnäkin kunnan korostunutta roolia maankäytön sääntelyssä. MRL:lla vahvennettiin kunnan asemakaavoitusvaltaa poistamalla alistusvelvollisuus sekä siirtämällä muutoksenhaku kaavoitusasioissa ministeriöstä hallinto-oikeuksiin. MRL:lla luotiin myös asemakaavasta ensisijainen rakentamista ohjaava väline, mikä asiallisesti tarkoittaa, että mm. poikkeamisrakentamista haluttiin vähentää[115].

Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:llä otettiin ensimmäistä kertaa kantaa kirjoitetun lain tasolla maankäyttösopimuksiin ja niiden sallittavuuteen. Sopimusten tekeminen sallittiin, mutta sopimusten oikeusvaikutukset jäivät edelleen epäselviksi[116]. Sopimuksia oli tehty käytännössä jo 1960-luvulta saakka ja niillä on keskeinen merkitys rakennusoikeuden määräytymisessä. Tosin vasta erillisen komiteatyön pohjalta 1.7.2003 voimaantulleella MRL 12 a luvulla säänneltiin tarkemmin sopimusten tekemisen oikeudelliset reunaehdot ja kumottiin niukkasanainen MRL 11 §:n säännös[117]. Tämä sääntelykokonaisuus on ymmärrettävä lainsäätäjän kannanottona sen puolesta, että sopimusten tekeminen sinänsä on sallittua ja maanomistajalla on viimeistään 1.7.2003 lukien velvollisuus tietyin edellytyksin myös osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin (MRL 91 a §)[118]. Velvollisuus on luonteeltaan mak-

---

Hancher ym. 2012, s. 50–120. Ks. EU:n toimivallasta maankäyttökysymysten sääntelyssä Saastamoinen 1995, s. 50–78, joskin tätä kirjoitettaessa vuonna 2016 Saastamoisen tutkimus vaikuttanee jo jossain määrin vanhentuneelta. Ks. jäljempänä luku 7.5.

114 Ks. tämän teoksen oikeustapausluettelo.

115 Ks. HE 101/1998 vp, s. 114.

116 Otsikolla ”Maankäyttösopimukset” alkuperäiseen 1.1.2000 voimaan tulleeseen MRL:iin sisältynyt 11 § kuului seuraavasti: ”Kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä.”

117 Ks. KM 2002:2 ja HE 167/2002 vp.

118 Hyvin samankaltainen, mutta kirjallisuudessa vähälle huomiolle jäänyt MRL:lla luotu uusi sääntelyinstrumentti on MRL l5 luvussa säännelty kehittämisaluenormisto. Asiallisesti luvun säännökset mahdollistavat rakennusoikeuden myötä tulevaan hyötyyn suhteutetun maksun määräämisen maanomistajan maksettavaksi.

su[119], joka tosiasiassa suoritetaan rakennusoikeuden muodostumisesta, joskin hallintovaliokunta katsoi, että järjestelmän luominen ei saisi johtaa maankäyttösopimuksin tapahtuvaan ”rakennusoikeuden ostamiseen ja myymiseen”[120].

Maanomistajan oikeusaseman kannalta keskeinen muutos oli MRL:llä luotu suunnittelutarvealuesääntely suunnittelutarvealueen määrittelyä koskevalla MRL 16 §:llä sekä rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevalla MRL 137 §:llä. Sääntely on edelleen kehitetty versio RakL:n aikaisesta taaja-asutuksen muodostamiskiellosta ilman kaavaa ja tästä myönnettävästä poikkeamisesta[121]. Suunnittelutarvesääntelyllä kunta voi MRL 16.3 §:n nojalla kontrolloida myös itse määrittelemin suunnittelutarvealuein rakentamista asemakaava-alueiden ulkopuolella. Muodostuneen oikeus- ja hallintokäytännön valossa näyttää siltä, että suunnittelutarpeen sääntelyllä kunta voi halutessaan kieltää rakentamisen asemakaavoittamattomilla alueilla. Näin yhdessä vahventuneen asemakaavan merkityksen, kunnan kaavoituksellisen itsenäisyyden sekä suunnittelutarvesääntelyn myötä voidaan sanoa, että MRL:n järjestelmään tultaessa maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen näyttäisi kiristyneen tai ainakin tulleen entistä riippuvaisemmaksi kunnan toimenpiteistä[122].

Niin ikään MRL 60 §:llä luotiin eräänlainen määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan rakennusoikeuden välimuoto. Säännöstä on tulkittava sen syntyhistorian valossa. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut luoda voimassaoloajaltaan määräaikaista rakennusoikeutta, joskin säännöksen soveltaminen käytännössä saattaa tällaista tarkoittaa.[123] Sittemmin keväällä 2016 on kunnan

---

[119] Ks. näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 53/2002 vp – HE 167/2002 vp, s. 2–3.

[120] Ks. HaVL 21/1998 vp – HE 101/1998 vp, s. 5–6. Hallintovaliokunta katsoi myös, että MRL 11 §:n säännös ei ratkaise maankäyttösopimuksiin liittyviä ongelmia. Valiokunta kiinnitti huomiota mm. sopimuksiin sisältyviin välityslausekkeisiin, joiden johdosta sopimusriidat eivät tule tuomioistuimen harkittavaksi. Ks. jäljempänä luku 4.6.8.

[121] Ks. suunnittelutarvealueen ja taaja-asutuskiellon välisestä suhteesta sekä vaikutuksista maanomistajan oikeusasemaan siirryttäessä RakL:n järjestelmästä MRL:n järjestelmään erityisesti Majamaa DL 2003, s. 599–607 sekä Ekroos JJ 1999, s. 17–36.

[122] Merkillepantavaa on esimerkiksi se, että rakennuslain taaja-asutuspoikkeusten osalta ei RakL 5.2 §:ssä ollut säädetty niitä perusteita, joilla poikkeuslupahakemus voitiin hylätä. MRL 137 §:iin sen sijaan sisällytettiin kirjoitetun lain tasolle nämä perusteet. Lakitekstin tasolla perusteet tulivat siten kirjoitetuksi auki. Yhtäältä voitaneen lähetä siitä, että näin ennakoitavuus ja maanomistajan oikeusturva parani, mutta toisaalta sääntelykäytäntö näyttäisi johtaneen rakentamisen voimakkaampaan rajoittamiseen. Nähdäkseni tämän muutoksen lisäksi keskeinen muutos RakL:n järjestelmästä MRL:iin siirryttäessä koski myös kunnan mahdollisuutta MRL 16.3 §:n nojalla määritellä alueita suunnittelutarvealueiksi. Tällaista mahdollisuutta ei tunnettu RakL:n järjestelmässä. Tätä kirjoitettaessa syksyllä 2016 on lausuntokierroksella *luonnos* (päivätty 22.6.2016) hallituksen esitykseksi, jolla on tarkoitus muuttaa MRL 137 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Tavoitteena on muun ohella poistaa säännökseen sisältyvää vaikeaselkoisuutta (s. 31). Ks. jäljempänä luku 4.5.

[123] MRL:n valmistelun yhteydessä on käyty keskustelua rakennusoikeuden tekemisestä määräaikaiseksi, mutta tällaiseen ei kuitenkaan päädytty. Ks. KM 1974:44, s. 157, jossa on pohdittu määräaikaisuutta, joskin määräaikaisuutta on pohdittu myöhemmissäkin lainvalmisteluasiakirjoissa.

tehtäväksi säädetty MRL 20 § ja MRL 5 a §:n muutoksilla maapolitiikan harjoittaminen alueellaan, mikä sääntely on omiaan vaikuttamaan maanomistajan asemaan, vaikka lainvalmisteluaineiston mukaan muutoksilla ei tarkoitettu muuttaa jo vallitsevaa oikeustilaa[124]. Päivämäärästä 1.4.2016 lähtien on kaikki poikkeamisasiat rantarakentaminen mukaan lukien siirretty ELY-keskuksilta kuntien toimivaltaan, mikä tullee jatkossa heijastumaan kunnan kaavoitusvaltaa vahventavasti suhteessa valtioon, mutta myös muutosta poikkeamisteitse tapahtuvaan rakentamiseen maanomistajan näkökulmasta[125].

2.6 YHTEENVETO: MIKSI RAKENTAMISTA RAJOITETAAN JA MITÄ REAALISIA VAIKUTUKSIA SILLÄ ON?

Rakennusoikeuden peruskysymyksiä koskevan luvun yhteenvetona voidaan todeta, että oikeudellista sääntelyjärjestelmää luotaessa ja sen taustalla olevia kysymyksiä selviteltäessä joudutaan ottamaan kantaa hyvin moninaiseen joukkoon kysymyksiä niin historian, talouden kuin yhdyskuntasuunnittelun osalta. Osa kysymyksistä on voimassa olevaan oikeuteen nähden kriittisiä, osa voimassa olevan oikeuden tulkinnan kannalta keskeisiä argumentteja. Tärkeää on huomata, että tarkasteltaessa Suomessa voimassa olevaa sääntelyjärjestelmää se on vain yksi mahdollinen. Järjestelmä rakentuu tiettyjen painopistevalintojen varaan ja on historiallisen keskustelun tuotos.

Juuri rakennusoikeuden kannalta keskeisen kysymyksen sekä teoriassa että käytännössä muodostaa sääntelyn, maan arvon ja rakennusoikeuden väliset suhteet. Kaavoituksella säänneltävän rakennusoikeuden ja maanarvon välinen suhde on hyvin monitahoinen ja sitä voidaan lähestyä eri näkökulmista. Keskeistä kuitenkin on havaita se, että kaavoitukseen kytkeytyvä rakennusoikeus ei sellaisenaan luo taloudellisia arvoja, vaan viimekädessä maan arvo perustuu siihen kohdistuvaan taloudelliseen kysyntään ja siihen tehtyihin investointeihin, minkä arvon käyttöön ottamisen tai realisoinnin rakennusoikeuden julkisoikeudellinen sääntely joko mahdollistaa tai estää. Maan arvolla ja sen muutoksilla on keskeinen merkitys useiden maanomistajan oikeusaseman kannalta keskeisten säännösten soveltamisessa.

Rakennusoikeuden muutoslinjojen osalta voidaan todeta, että vapaahkosta rakentamisesta on 1900-luvun kuluessa tultu tarkasti säänneltyyn järjestelmään,

---

Ks. jäljempänä luku 11.3.3.

[124] Ks. HE 334/2014 vp, s. 15, jossa todetaan, että kysymyksessä ei ole uuden tehtävän osoittaminen kunnille, vaan nykyisen tehtävän lainsäädännöllisestä selventämisestä. Toisaalta todetaan, että säännöksellä halutaan kannustaa kuntia aktiivisen maapolitiikan harjoittamiseen.

[125] Ks. tätä koskenut HE 148/2015 vp.

jossa rakentamisen mahdollistuminen tai estyminen riippuu enenevässä määrin kunnan toimenpiteistä. Maanomistajan maksettavaksi tulevien maksujen lukumäärää ja soveltamisalaa on asteittaan laajennettu, minkä voidaan nähdä tehneen rakennusoikeudesta jossain määrin vastikkeellisen. Niin ikään erilaisten maapoliittisten instrumenttien säätäminen ja niiden soveltamiskäytäntö yhdessä kaavoitusvallan vahventumisen ja kuntien aktiivisen maapolitiikan myötä heijastuvat maanomistajan asemaan tämän liikkumavaraa kaventaen. Toisaalta 1990- ja 2000-luvuilla voimistunut perus- ja ihmisoikeussääntely omaisuudensuojaulottuvuuksineen asettaa rajoitteita rakennusoikeuden sääntelylle.

3 Maanomistajan oikeusasema rakennusoikeuden sääntelyssä

3.1 KAKSI NÄKÖKULMAA

Maanomistusta ja rakennusoikeutta voidaan tarkastella ympäristöoikeuden sääntelyllisestä taikka toisaalta esine- ja maaoikeuden – ”kiinteistöoikeudellisesta” – näkökulmasta[1]. Tarkastelun kohde saattaa tällöin näyttäytyä oikeudellisena ilmiönä hieman erilaisena, vaikka tarkastelun kohteena oleva voimassa oleva oikeus molemmissa näkökulmissa on sama.

Ympäristöoikeudellisessa sääntelynäkökulmassa rakennusoikeutta arvioidaan lähinnä kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta koskevien normien, erityisesti MRL:n mukaan. Kiinteistöoikeudellisesta näkökulmasta kyse on yksityisten keskinäisistä suhteista, jolloin arvioinnin perustan muodostavat omistusoikeus ja muut kiinteistöön kohdistuvat oikeus- ja pakkotoimiperusteiset subjektiiviset oikeudet. Näkökulmaero ei ole vain käsitteellinen. Kyse on siitä, että ympäristöoikeudellinen normisto on pääosin rakennettu sääntelylogiikaltaan ja -ideologialtaan erilaisten ratkaisuiden varaan kuin kiinteistöoikeudellinen[2]. Ympäristöoikeudellisessa alueidenkäytön sääntelyssä korostuvat yleiseen etuun[3] liittyvät seikat, se, miten jotakin aluetta yleisesti ottaen on

---

[1] Ks. esine- ja maaoikeudellisen näkökulman erottelusta kiinteistöoikeudessa Hollo 2006, s. 9 ja yleisesti ympäristöoikeuden ja varallisuusoikeuden rajapinnoista Vihervuori 1989, s. 41–45. Toisaalta omistusoikeus ilmiönä on hyvin monimerkityksinen. Ks. tästä erityisesti Holopainen LM 1965, s. 303–334, joka mielestäni osuvasti tuo esille ne eri merkitykset, joita omistusoikeuskeskusteluun usein liittyy. Toisaalta omistusoikeudella on konkreettinen oikeusjärjestyksen rakenteeseen liittyvä, mutta myös oikeuspoliittinen merkitys osana yhteiskuntajärjestystä. Ks. näin eroteltuna Brækhus – Hærem 1964, s. 15–25. Tällaiset erottelut ovat viimekädessä vain oikeusjärjestyksen kuvaamisessa käytettyjä apuvälineitä eikä niistä sellaisenaan voida tehdä päätelmiä voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Omistusoikeus yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä saattaa joskus tosiasiassa saada merkitystä siinä, miten jotakin voimassaolevan oikeuden erittäin väljää säännöstä tulkitaan.

[2] Sääntelyideologioiden ero palautunee viimekädessä yksityis- ja julkisoikeuden erottelun taustalla oleviin näkökohtiin. Ks. erottelun perusteltavuudesta kriittisesti Mäenpää 1989, s. 5–19 sekä erottelua koskevista teorioista kokoavasti Mäkinen 2000, s. 42–44. Ks. myös Siltala 2004, s. 482–485.

[3] Yleiseen etuun liittyvät ja siten myös rakennusoikeutta koskevaa päätöksentekoa ohjaavat yleisen edun vaatimukset on legalisoitu esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännökseen MRL 1 §, jonka mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Ks. yleisen edun asemasta ympäristöoikeudesta lähemmin Majamaa JJ 1987, s. 267, jonka mukaan yleisellä edulla yleensä tarkoitetaan mahdollisuutta kiinnittää huomiota myös ratkaisun muihin kuin sovellettavan lain mukaisiin vaikutuk-

katsottu voitavan käyttää. Kiinteistöoikeudellisen normiston tehtävä puolestaan on järjestää näiden alueiden käyttösuhteet yksityisten ja muidenkin keskinäisissä suhteissa. Teoreettisen lähtökohdan mukaan ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ei mielenkiintoista oikeastaan edes ole se, kuka alueet omistaa tai on oikeutettu muutoin niitä käyttämään.

Keskeinen ero koskee tapaa, jolla oikeuksia perustetaan, muutetaan ja lakkautetaan. Ympäristöoikeudellisessa maankäytön sääntelyssä sääntelyviranomainen hallinnollista harkintavaltaa oikeudellisten reunaehtojen ohjaamana määrittelee usein *yksipuolisesti* eri alueiden sallitut ja kielletyt käyttötavat kaavoituksella ja erilaisilla luvilla. Kiinteistöoikeudessa, varsinkin esineoikeudellisella puolella oikeuksia voidaan lähtökohtaisesti perustaa, muuttaa ja kumota oikeustoimin vain kahden osapuolen *suostumuksin*.[4] Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä sääntelykohteita ovat *alueet*, eivät niinkään yksittäiset kiinteistöt. Sen sijaan kiinteistöoikeudessa juuri *kiinteistö* maanpinnan alueellisesti rajattuna omistusoikeuden ja muiden oikeuksien yksikkönä on keskeinen. Kiinteistöoikeudellisesta näkökulmasta maankäytön perusyksikön usein muodostaa tietty rekisteriyksikkö, vaikka tämä ei lähtökohtaisesti olisi olennaista maankäytön ympäristöoikeudellisten sääntelypäämäärien toteutumisen kannalta.[5]

Tässä tuleekin esille se, että rakennusoikeus on eräs maankäytön sääntelyn oikeudellinen instrumentti, jolla kunta toteuttaa ensisijaisesti yleistä etua palvelevaa *maankäytöllistä tavoitetta*. Kiinteistöoikeuden kannalta keskeisiä kysymyksiä sen sijaan ovat, kenelle rakennusoikeudesta koituva *taloudellinen arvo* kuuluu ja kuka on oikeutettu tästä määräämään yksityisten keskinäisissä suhteissa.

Ympäristöoikeudellisen käytön sääntelyn ja kiinteistöoikeudellisen normiston välillä on myös normiston sitovuutta koskeva ero. Julkisen vallan eli useimmiten kunnan tekemät kaavoitus- ja lupapäätökset sitovat absoluuttisesti kaikkia oikeusyhteisön jäseniä. Sen sijaan kiinteistöoikeudellisessa normistossa, erityisesti oikeustoimiperusteisia oikeuksia ajatellen, määräytyy oikeuksien sitovuus usein relatiivisesti, eri tavoin eri henkilösuhteissa. Henkilörelaatioiden avulla tämä voitaisiin ilmaista sanomalla, että ympäristöoikeudellinen normisto on voimassa absoluuttisesti kaikissa mahdollisissa relaatioissa, kiinteistöoikeudellinen vain kiinteistöoikeudellisten sääntöjen mukaan kulloinkin määräytyvissä suhteissa.[6] Lisäksi kiinteistöoikeudelliset oikeudet ovat usein alisteisia

---

siin tai seuraamuksiin.

[4] Ks. Tolonen 2000, s. 53. Tolosen mukaan yksityisen ja julkisen oikeuden alueella oikeudet syntyvät, muuttuvat ja lakkaavat eri tavalla. Julkisessa oikeudessa oikeuksien ja velvollisuuksien syntymisessä keskeisiä ovat *hallintotoimet*, yksityisessä oikeudessa *oikeustoimet*.

[5] Näin Hollo 2006, s. 9. Tosin alueiden varallisuusoikeudellisilla oikeussuhteilla on merkitystä arvioitaessa, onko maanomistajia kohdeltu kaavoituksessa yhdenvertaisesti. Juuri rakennusoikeuden määrä on keskeinen kriteeri tässä arvioinnissa. Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 345–346.

[6] Ks. Kaisto 2005, s. 220–229, jonka mukaan varsinkin varallisuusoikeuden kannalta on luontevaa lähteä siitä, että normien voimassaoloa tarkastellaan henkilörelaatioittain. Hollo on käsitellyt

ympäristöoikeudellisille sääntelypäätöksille siten, että ristiriitatilanteessa etusija tavalla tai toisella annetaan sääntelypäätöksille. Tältä kannalta voidaan sanoa, että esimerkiksi asemakaavan kanssa ristiriidassa olevan yksityisoikeudellisen sopimuksen noudattaminen estyy oikeudellisesti samoin kuin asemakaavalla muutoinkin on maankäytön sääntelyssä ja kiinteistöoikeudessa korkea normihierarkkinen asema. Muut maankäyttöä koskevat päätökset joudutaan usein sopeuttamaan asemakaavan mukaisiksi eri keinoin.

Omistajan aseman määräytymistä tarkasteltaessa sääntelyn ja käytön näkökulmat voidaan systemaattis-pedagogisista tarpeista johtuen erottaa toisistaan. Pyrittäessä antamaan systemaattinen kokonaiskuva omistajan käyttövallan luonteesta joudutaan kuitenkin molemmat näkökulmat ottamaan huomioon samanaikaisesti. Konkreettisesti tarkastellen normistot kietoutuvat toisiinsa erottamattomalla tavalla. Tässä tutkimuksessa pyritään yhdistämään sääntelyn ja kiinteistön käyttämisen näkökulmat rakennusoikeuden sääntelyyn.

3.2 MAAN OMISTAMISEN REAALIMERKITYS

Maanomistuksella on maankäytön sääntelyssä keskeinen merkitys. Maanomistusrakenteella on ollut ja on edelleen keskeinen käytännöllinen merkitys kuntien kehityksen ohjautumisessa. Maanomistus on tällöin (1) *kunnan yhdyskuntarakenteen kehitystä selittävä tekijä*. Kaupungit ovat periaatteessa syntyneet joko luontaisten kulku- ja kauppapaikkojen ympärille taikka kruunun perustamina. Kaupunkien ja kuntien historiassa usein se, mistä kunta on saanut maata omistukseensa, on ohjannut kaupungin myöhempää kehitystä. Päinvastoin alueilla, joilta kaupunki ei ole maata saanut omistukseensa tai muutoin päässyt sopimukseen maanomistajan kanssa alueen rakentamisesta, on saattanut estää kehityksen ohjautumisen tällaisille alueille. Selitys on monitahoinen. Usein kaupungeilla ei ole ollut välttämättä ylipäänsä varoja laajojen maa-alueiden ostamiseen, eikä toisaalta ennen vuoden 1977 pakkolunastuslakia kunnilla ole ollut käytössään todellisia pakkolunastusmahdollisuuksia. Sopiminen maanomistajan kanssa laajojen alueiden kaavoittamisesta, rakentamisesta ja taloudellisista etuuksista on saatettu kokea ylitsepääsemättömän vaikeaksi. Toisaalta on mahdollista, että maanomistaja on vain ylipäänsä kieltäytynyt maansa ottamisesta kunnan suunnittelemaan käyttöön.[7]

Maanomistusoikeus on toisaalta eräänlainen (2) *maankäyttöön liittyvien oikeutusten ja velvoitusten allokaatioperuste*. Omistusoikeuden kautta mää-

---

niitä ongelmia, joita johtuu erityisesti kiinteistön yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten sääntelylogiikoiden eroista. Ks. Hollo TfR 1991, s. 66–82.

[7] Ks. Yrjänä 2013, s. 229–232. Ks. maanomistusrakenteen historiallisesta merkityksestä kaupunkirakenteen kehitykselle erityisesti Vuorela 1979, s. 15–108.

räytyvät maaomaisuuden käyttövallan osalta yksityisten keskinäisen suhteet omistajan muun ohella saadessa suojaa sivullisten häirinnältä. Toisaalta omistusoikeuden kautta allokoituvat esimerkiksi maankäytön sääntelyjärjestelmässä muodostuvat taloudelliset arvot ja rasitukset eri yhteiskunnan jäsenille. Juuri tämä on se maanomistuksen ulottuvuus, joka johtaa omistusolojen ottamiseen huomioon erilaisia sääntelyratkaisuita tehtäessä.

> Maanomistusoikeus ja sen merkitys on myös suuressa määrin subjektisidonnaista. Maanomistajan käsitteen alle saatetaan niputtaa varsin erilaisista intresseistä maata tarkastelevia tahoja. Keskeisiä maanomistajia ovat maata omistavat luonnolliset henkilöt, pien- ja suurmaanomistajat, teollisuus- ja liikeyritykset, rahoitus- ja vakuutuslaitokset sekä pienet ja suuret rakennusliikkeet[8]. Kun varsinkin omakotitalorakentajille maa edustaa elämiseen tarvittavaa aluetta, institutionaalisille toimijoille maa saattaa olla liiketoiminnassa jalostettava hyödyke. Näistä eroista johtuen myös maanomistajat voivat pyrkiä varsin eri tavoin vaikuttamaan rakennusoikeuden kaavoittamiseen.

Tietyllä tavalla voidaan myös ajatella, että omistusoikeuden olemassaolo (3) *luo ylipäänsä sääntelytarpeen*. Tämä edellyttää ajatuksellisena lähtökohtana sitä, että maanomistajan pyrkimykset ja yhteiskunnan etu ylipäänsä ovat ristiriidassa, mikä sääntelemättömänä johtaisi yleisen edun väistymiseen maanomistajan intressin tieltä[9]. Näinhän asia ei kuitenkaan aina ole, vaan on mahdollista että edut ovat myös saman suuntaiset. Mutta jos kaikki maa tai merkittävä osa siitä olisi yhteiskunnan omistuksessa, ei kontrollin tarve tulisi esiin[10]. Toi-

---

[8] Valanta 1997, s. 26.

[9] Toisaalta kyse ei ole siitä, että yksityisen tai julkisen edun tulee *väistyä* toisen tieltä, vaan siitä, että nämä tulee pyrkiä *sovittamaan yhteen*. Ks. esim. Ruotsin PBL 2 luku, jossa on säädetty yleisistä ja yksityisistä intresseistä maankäytön sääntelyssä. PBL 2:1:ssä säädetään nimenomaisesti, että harkittaessa PBL:n piiriin kuuluvia kysymyksiä tulee ottaa huomioon *sekä* yleiset (*allmänna*) *että* yksityiset (*enskilda*) intressit.

[10] Tämä onkin pitkälti ollut tilanne maamme suurissa, kruunun perustamissa kaupungeissa aina vuoteen 1925 saakka, jolloin kunnallislailla mahdollistettiin ylipäänsä yksityisen omistaman maan liittäminen kaupungin alueeseen. Rakennusoikeuden sääntelyn ja luonteen kannalta keskeinen historiallinen tekijä liittyy kaupunkien ja kuntien maanomistusoloihin. Suomen ns. vanhat kaupungit on perustettu kruunun antamille lahjoitusmaille, eikä kaupunkeihin ole saanut ennen 1920-luvulla tapahtunutta kunnallislain muuttamista liittää yksityistä maata. Tämä on tarkoittanut, että kaupunki on voinut säännellä rakentamista kiinnittämättä huomiota yksityiseen omistusoikeuteen. Omistusoikeuksin tai vakain hallintaoikeuksin taikka vuokraoikeuksin yksityisille rakentajille annettuja tontteja koskeviin sopimusehtoihin on voitu sisällyttää velvoite noudattaa kaupungin antamia rakentamista koskevia määräyksiä kuten asemakaavaa. Silloin, kun asemakaava laaditaan yksityisen maalle, ei tällaista sopimusehtoon perustuvaa sitovuutta voida oikeutemme mukaan saada aikaan, vaan tarvitaan nimenomainen laintasoinen säännös. Juuri tähän on perustunut aikanaan asemakaavalain tarve, kun asemakaavoitusta on alettu ulottaa koskemaan myös alun perin yksityisen omistamaa maata. Ks. Lvk 2:1924, s. 71–74. Samoin ehtoihin on voitu liittää velvollisuus rakentamiseen uhalla, että tontti palautuu korvauksetta kaupungille. Huomionarvoista on, että näihin aikoihin kaupungin intressissä on nimenomaan ollut, että kaupunkiin ylipäänsä muuttaa asukkaita ja että tonteille myös todella rakennetaan. Kaupunkialueiden ulko-

saalta sääntelyn poistaminenkin poistaisi ristiriidan.

Neljänneksi maanomistuksella on (4) *merkitys eri sääntelykeinojen käyttämisessä*. Kunnan omistaessa alueellaan paljon maata se voi säännellä rakennusoikeutta yksityisoikeudellisen tontinluovutus- ja maanvuokraehdoin samoin kuin sopimusehdoin. Tällöin julkisoikeudellisen sääntelyvallan tarve ei ole välttämättä aina kovin suuri. Sen sijaan kunnat, jotka omistavat maata vähän tai ei lainkaan, tarvitsevat sääntelyn toteuttamiseksi vahvan kaavoitusvallan ja pakkolunastusoikeuden. Nämä joutuvat joko hankkimaan maan omistukseensa tai solmimaan maankäyttösopimuksia, mikä menettelyllisesti on usein huomattavasti työläämpää kunnan näkökulmasta. Suomessa maanomistusolot saattavat vaihdella kuntakohtaisesti huomattavasti. Maanomistusolot vaikuttavat tosiasiassa myös siihen, minkälaista maapolitiikkaa kunnat voivat käytännössä harjoittaa. Oman ulottuvuutensa keinojen käyttämiseen tuo myös eri kunnissa vallitsevat kunnallispoliittiset valtasuhteet. Joissakin kunnissa saattaa olla tosiasiassa mahdotonta pakkolunastaa maata, jolloin kunnan ainoaksi välineeksi jää yksityisen kanssa tehtävät maankäyttösopimukset[11].

Maanomistuksen reaalimerkitys näyttäisi tänä päivänä korostuvan erityisesti kasvavilla kaupunki- ja kuntaseuduilla. Suomessa on vain muutamia harvoja kuntia, jotka omistavat merkittävän osan alueestaan. Sen sijaan kunnilla on nykyisessä maankäytön sääntelyjärjestelmässä hyvin vahva kaavoitusvalta ja pakkolunastusoikeus yksityiseen maahan. Näyttää niin ikään siltä, että kuntien yhdistymiset saavat aikaan myös tarpeen – tai ainakin halun – puuttua entistä useammin yksityiseen maanomistukseen tavalla tai toisella. Liitettäessä pieniä maaseutumaisia kuntia ympäröiviin lähialueen kaupunkeihin saavat kaupungit liitoksen myötä ulottaa kaavoituksen, pakkolunastuksen sekä maapolitiikkansa myös näiden vanhojen kuntien alueille. Useimmiten kyse on siitä, että tällaisissa maalaiskunnissa on vain yksityistä maanomistusta, jolloin tämä sääntely-ympäristön muutos saattaa olennaisellakin tavalla muuttaa maanomistajan asemaa siitä, mikä se oli ”vanhan kunnan aikaan”[12].

---

puolella sen sijaan maanomistus samoin kuin rakentaminen on ollut pitkälti vapaata aina vuoteen 1949 saakka, jolloin tuli voimaan laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) ja sitä myötä yleinen rakennuslupavelvollisuus. Säädös johti kuitenkin vain yleiseen rakennusluvan hakuvelvollisuuteen ja laissa oli säädetty eräistä rakentamisen terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyvistä vähimmäisvaatimuksista. Varsinaisesti rakennusoikeuden luonne muuttui vasta vuoden 1958 rakennuslain 5 §:n myötä, jolla säädettiin kunnan voimaan saattama kaava taaja-asutuksen muodostamisen edellytykseksi. Ks. Majamaa 1981, s. 87–96. Ks. maanomistusoikeudellisen järjestelmän kehityksestä Haataja 1949, s. 771–838.

[11] Kunnallispoliittisilla tekijöillä saattaa olla keskeinen merkitys esimerkiksi siltä kannalta, ryhtyykö kunta viimekädessä hakemaan esimerkiksi pakkolunastuksen edellytyksenä olevaa lunastuslupaa.

[12] Ks. esimerkiksi ratkaisu KHO 2008:1, jolla osa Vantaan kaupungin ja Sipoon kunnan alueista pakkoliitettiin Helsingin kaupunkiin. Ks. kuntarajan merkityksestä Kuotola 2009, s. 66–85 sekä tätä koskeva vastaväittäjän lausunto Mennola 2010, s. 87, jossa tämä olisi toivonut kirjassa käsiteltävän muun ohella myös kuntarajan kiinteistöoikeudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi liitettäes-

3.3 MAANOMISTAJAN OIKEUSASEMAN MÄÄRÄYTYMINEN

3.3.1 Omistuskäsitteistöstä

Maankäyttö- ja rakennuslaissa käytetään maanomistajan käsitettä useita kertoja määrittelemättä, mitä sillä tarkoitetaan. Tämä vastaa tapaa ymmärtää omistusoikeus oikeusjärjestyksessämme: omistusoikeutta ei muutoinkaan pyritä määrittelemään eikä sellaista oikeastaan voitaisikaan tehdä.[13] Omistusoikeus on oikeusjärjestykseen sisään rakennettu elementti ja se määritellään lähtökohtaisesti henkilölle kuuluvaksi toiset poissulkevaksi yksinoikeudeksi yksilöidyn fyysisen esineen käyttämiseksi. Teoreettisen ideaalin mukaan omistaja saa sekä käyttää että oikeudellisesti määrätä omaisuudestaan kaikilla niillä tavoilla, joita oikeusjärjestyksessä ei ole kielletty[14]. Konkreettisesti omistajan asemaa on monella tavalla rajoitettu ja tästä yksi keskeisen esimerkki on MRL:n sääntely.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisin vaikutus omistajan asemaan on omistajan lähtökohtaisesti vapaan käyttövallan rajoittaminen erityisesti rakentamisen osalta, mutta MRL:lla kuten maankäytön sääntelyjärjestelmällä laajemmin on vaikutusta omistajan oikeusaseman muihin elementteihin. Toisaalta oikeusjärjestys kuten MRL myös on laadittu omistusoikeuden perustalle, sille, että maa on yksityisten ja muiden omistuksessa, jolloin omistusoikeus muodostaa teoreettisen lähtökohdan koko MRL:n sääntelyjärjestelmän tarkastelulle.

---

sä kaupungin kehyskunta kaupungin alueeseen saattaa kaupungin pyrkimys rakentamisen ohjaamisesta kaupunkikeskustaan johtaa rakentamisen rajoittamiseen entisen kehyskunnan alueella, joka näyttäytyy keskustasta käsin kunnalle kustannuksia aiheuttavana haja-asutusalueena. Ennen liitosta kehyskunnassa on saatettu suhtautua rakentamiseen myönteisemmin. Tai esimerkiksi kehyskunnan liittyessä lähikaupunkiin tulee liitosalue kaupungin maapolitiikan piiriin, mikä saattaa asiallisesti tarkoittaa merkittävää muutosta maanomistajan asemassa. Ks. maapolitiikasta jäljempänä luku 7.

[13] Omistusoikeus määritelläänkin negatiivisesti. Sen sijaan, että lueteltaisiin kaikki se, mitä omistusoikeuteen kuuluu (positiivinen määritelmä), omistusoikeus määritellään siten, että siihen kuuluu kaikki, mitä siitä ei ole lailla irrotettu tai mitä omistajalta ei ole kielletty. Edelleen omistajan hallintaoikeus käsittää kaikki ne omistajalle annetut eri omistuksen kohteen käyttömuodot, joita oikeusjärjestyksemme ei omistajalta kiellä. Erilaisia käyttömuotoja on olemassa periaatteessa loputtomasti ja niitä voi ajan kuluessa ilmaantua lisää. Nämä kaikki kuuluvat omistajan hallintaoikeuden piiriin, ellei oikeusjärjestyksessämme ole niitä omistajalta kielletty. Ks. omistusoikeuden määrittelystä eurooppalaisessa varallisuusoikeudessa van Erp – Akkermans 2012, s. 215–243 civil law ja, s. 302–346 common law -järjestelmien osalta. Ks. lähteineen myös Ahlinder 2013, s. 27–28. Ks. omistajan oikeuksista Rodhe 1986, s. 12–90. Ks. myös Falkanger 2011, s. 32–34, joka määrittelee omistusoikeuden funktioidensa summaksi. Norjassa erotellaan omistajan faktiset ja juridiset oikeudet sen mukaan, onko kyse omaisuuden käytöstä vai omaisuuteen kohdistuvista oikeuksista määräämisestä.

[14] Kiellon ei tarvitse olla Eduskunta*lailla* säädetty, vaan kieltoja voi johtua oikeusjärjestyksestä muutoinkin.

Omistusoikeuden käsitettä käytetään joskus eri tavoin eri oikeudenaloilla. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että omistusoikeudesta oikeudellisena ilmiönä annettaisiin voimassaolevan oikeuden kannalta erilainen kuva, vaan siitä, että ilmiön tarkastelu ei välttämättä edellytä tietynlaisen käsitteistön käyttämistä. Valtiosääntöoikeudellisessa, hallinto-oikeudellisessa, ympäristöoikeudellisessa ja esineoikeudellisessa tarkastelussa omistusoikeutta saatetaan kuvata erilaisten käsitteistöjen avulla. Esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisessa omaisuudensuojatarkastelussa usein operoidaan avoimemmalla omistuskäsitteistöllä kuin esineoikeudessa.[15]

3.3.2 Omistusoikeuden kohde

Perinteisen määritelmän mukaan omistusoikeuden kohteena on *fyysinen* esine[16]. Maanomistusoikeuden osalta tämä tarkoittaa tiettyä alueellisesti rajattua maanpinnan osaa. Tästä huolimatta omistusoikeuden *kohde* voidaan ymmärtää ainakin kahdella eri tavalla. Omistaminen merkitsee ensinnäkin perinteisesti faktista esineeseen kohdistuvaa suojattua käyttövaltaa eli *oikeutta tosiasias-*

---

[15] Ks. näin Zitting JFT 1984, s. 646–664.

[16] Keskustelu omistusoikeuden kohteen fyysisyydestä on runsasta. On keskusteltu siitä, onko fyysistä esinettä tarpeen lainkaan jäsentää omistusoikeuden kohteeksi. Ks. Kaisto JJ 2008, s. 83–100 ja Havansi JJ 2009, s. 83–103. Ks. omistusoikeuden kohteesta ympäristöoikeudessa Määttä 1999 erit., s. 280–288 ja vrt. kriittisesti vastaväittäjän lausunto Klami LM 2000 erit., s. 778. Varallisuusoikeudellisessa järjestelmässä keskeinen asema on oikeusobjekteilla eli esineillä sekä muilla oikeuksien kohteilla. Se, että esineillä fysikaalisen maailman aineellisina kappaleina on oikeudellista merkitystä, johtuu vain siitä, että oikeusjärjestyksessä on kytketty tähän tosiseikastoon tiettyjä oikeusvaikutuksia. Esimerkiksi esineen fyysinen hallinta on sellainen tosiseikasto, johon on kytketty esineoikeuksien sivullissitovuus. On kuitenkin huomattava, että oikeudet ja velvollisuudet ovat olemassa yksinomaan henkilöiden, ei esineiden ja henkilöiden välillä. Oikeuksille ei teoreettiselta kannalta ole tarpeellista määritellä ”kohdetta”. Ks. näin erityisesti immateriaali-, mutta myös esineoikeuksien osalta Helin LM 1978, s. 649–654.

Esineistä ja oikeuksien kohteista voidaan puhua kahdessa eri merkityksessä. Esine voi yhtäältä olla periaatteessa mikä tahansa reaalimaailmassa ilmenevä aineellinen kappale. Toisaalta esineellä voidaan juridisessa kielenkäytössä ja se juridisesti määritellen tarkoittaa jotain muutakin. Keskeinen lähtökohta onkin, että esinettä fysikaalisen maailman kappaleena ei saa käsitteellisesti sekoittaa juridisesti määriteltyyn esineeseen, vaikka juridisina esineinä pidetään vallitsevan määritystavan mukaan vain reaalimaailmassa ilmeneviä aineellisia yksilöityjä kappaleita. Kyse on siitä, että pidämme käsitteellisesti erossa toisistaan esineet fysikaalisen maailman kappaleina näihin kohdistuvista oikeuksista. Ks. erityisesti Zitting 1951, s. 8 sekä Zitting JJ 1963, s. 284–289.

Esineinä ei käsitteen juridisessa merkityksessä siten pidetä osakkeita, saamisoikeuksia tai muitakaan aineettomia varallisuusarvoisia etuuksia, joilla ei ole aineellista kohdetta. Ks. esim. Tepora 2006, s. 32–35. Vrt. esim. Havansi JJ 2009, s. 87, joka hyväksyy esineiksi myös eräät aineettomat objektit. Keskeistä on, että juridinen esine saa oikeudelliset ominaisuutensa oikeusjärjestyksen määrittämällä tavalla, kun esine fysikaalisen maailman kappaleena määräytyy lähinnä luonnon lainalaisuuksien mukaisesti. Ks. esineiden luokitteluista tarkemmin erityisesti Zitting – Rautiala 1982, s. 15–39, Kartio 2001, s. 63–96 sekä Tepora 2006, s. 32–42.

sa hyödyntää esinettä reaalitaloudessa esimerkiksi rakentamalla, kaivamalla, viljelemällä tai louhimalla. Toisaalta omistusoikeus merkitsee faktisen käyttövallan ohella tai sijaan myös *oikeutta omaisuuden edustamaan taloudelliseen arvoon* silloin, kun esineeseen kohdistuvaa oikeutta rajoitetaan tai se vaihtaa haltijaansa. Omistusoikeudessa on kyse sekä faktisesta käyttövallasta että taloudellisesta arvosta, joista jälkimmäinen on palautettavissa siihen taloudelliseen hyötyyn, jota esinettä faktisesti käyttämällä voidaan saada aikaan.[17] Omistajan aseman kannalta kysymys on siitä, mitä oikeusjärjestys omistajalle kulloinkin antaa: faktisen käyttövallan, taloudellisen arvon, molemmat, jommankumman, ei kumpaakaan vai jotain muuta. Lähtökohta on, että omistusoikeuden piiriin kuuluvat kaikki tunnetut ja tuntemattomat faktiset käyttömahdollisuudet samoin kuin näistä johtuva taloudellinen arvo, ellei lainsäätäjä nimenomaisella lainsäädäntötoimella ole näitä ”irrottanut” omistusoikeudesta[18].

> Omaisuudella voidaan nähdä myös olevan erilaisia funktioita. *Käyttöfunktiossa* keskiössä ovat omistajan hallintaoikeuden eri oikeutukset ja *vaihdantafunktiossa* omistajan kompetenssimuodot.[19] Funktiosta riippumatta muodostuu omaisuuden taloudellinen arvo viimekädessä siitä, että joku haluaa käyttää omaisuutta tosiasiallisesti. Rakennusoikeuden kannalta tämä merkitsee, että siihen kohdistuvien varallisuusoikeudellisten järjestelyiden funktiona ei välttämättä aina ole se, että henkilö haluaisi itse käyttää kiinteistöä rakentamiseen. Sen sijaan usein on niin, että rakennusoikeuden muodostama taloudellinen arvo hankitaan omaisuudeksi siksi, että taloudellista arvoa hyödynnetään vaihdannassa samalla, kun rakennusoikeuden käyttömahdollisuus on mahdollisesti annettu jollekin kolmannelle. Toisaalta on mahdollista, että oikeusjärjestyksemme suojaa joissakin tilanteissa vain rakennusoikeudesta johtuvaa (ja esineen edustamaa) taloudellista arvoa, mutta ei tosiasiallista rakentamista (esineen tosiasiallinen käyttö).

Tarkasteltaessa maankäytön sääntelyjärjestelmässä määräytyvän rakennusoikeuden luonnetta maanomistuksen kohteen kannalta on keskeistä erotella rakennusoikeuden *faktinen käyttömahdollisuus* sen edustamasta *taloudellisesta arvosta*. MRL:n sääntelyjärjestelmässä määräytyvä rakennusoikeus merkitsee samalla omistajalle muodostuvaa faktista mahdollisuutta käyttää kiinteistöä rakentamiseen, mutta toisaalta myös omaisuuden taloudellista arvoa siitä riippu-

---

[17] Ks. keskustelusta Tammi-Salminen 2001, s. 25–27, Pietilä 1964, s. 8, Hyvönen LM 1973, s. 550, Zitting 1951, s. 8, Helin LM 1978, s. 650, Bergström SvJT 1956, s. 145–162 ja Zitting JFT 1984, s. 657–658.

[18] Tämä tapahtuisi faktisen käyttövallan osalta säätämällä suora kielto tietynlaisen käyttötavan osalta tai säätämällä jollekulle valta esimerkiksi hallinnollisin päätöksin määrätä tällaisesta kiellosta. Samalla tulisi ottaa kantaa siihen, suoritettaisiinko tällaisen kiellon johdosta korvausta maanomistajalle. Maan arvon osalta irrottaminen tarkoittaisi arvon leikkaamiseen johtavan maksuvelvollisuuden säätämistä maanomistajalle.

[19] Ks. viitteineen Tammi-Salminen 2001, s. 25–27.

matta, hyödyntääkö omistaja itse tätä mahdollisuutta.[20] Nämä molemmat kuuluvat omistusoikeuteen sekä siinä merkityksessä, että omistaja voi toimillaan käyttää näitä vaihdannassa että ne molemmat ovat omaisuudensuojasääntelyn kautta tiettyyn pisteeseen saakka suojattuja julkisen vallan toimenpiteiltä. On myös mahdollista, että faktinen rakentamismahdollisuus ja sen aikaan saama taloudellinen arvo ovat hajautuneita eri käsiin[21].

> Esimerkiksi faktinen kaavan mukainen rakentamismahdollisuus saattaa kuulua tontin omistajalle, mutta tontin taloudelliseen arvoon suhteutetun mahdollisen veron määrittely korkeaksi merkitsee rakennusoikeuden myötä tulevan taloudellisen arvon kuulumista veronsaajana olevalle kunnalle[22]. Toisaalta faktinen käyttömahdollisuus saattaa kuulua omistajalle samalla kun maapohjan taloudellinen arvo kuuluu esimerkiksi panttioikeuden kautta pantinhaltijalle taikka rakennusoikeuden faktinen hyödyntämismahdollisuus tonttiin kohdistuvan vuokraoikeuden haltijalle maan arvon kuuluessa vuokranmaksun kautta maanomistajalle.[23]

Faktuaalisen käyttömahdollisuuden ja taloudellisen arvon erottelu tulee esille sekä rakentamisen *julkisoikeudellisessa* sääntelyssä että rakennusoikeuteen kohdistuvassa *yksityisoikeudellisessa* määräämisessä. Maanomistaja joutuu useissa suhteissa alistumaan julkisen viranomaisen hallintopäätösten samoin kuin lainsäätäjän normeerauksen johdosta erilaisiin omistajan faktuaalista käyttöä rajoittaviin päätöksiin. Omaisuudensuojasääntelykään ei viimekädessä edellytä omistajan faktuaalisen käytön vaan omaisuuden taloudellisen arvon suojaamista. Niinpä faktuaalisen käytön rajoittumisesta on pidettävä erillään kysymys rajoituksen aiheuttaman omaisuuden taloudellisen arvon alenemasta mahdollisesti aihetuvan menetyksen korvaamisesta. Usein oikeusjärjestykseen sisältyykin säännöksiä, joilla faktuaalisen käytön rajoittumisesta aiheutuva menetys korvataan omistajalle taloudellisin suorittein samoin kuin maata pakkolunastettaessa menetetyn faktuaalisen käyttömahdollisuuden sijaan tulee kohteen korvauksena suorittava taloudellinen kompensaatio. Suojaa suhteessa julkiseen valtaan annetaan nimenomaan omaisuuden taloudelliselle arvolle silloinkin, kun faktuaalista käyttöä rajoitetaan.

Sen sijaan omistuksen kohteen faktuaalisen käytön ja taloudellisen arvon erottelulla on yksityisten keskinäisissä suhteissa erilainen tehtävä. Omistuskohteen fyysisyyteen – erityisesti hallintaan – liitetään varsinkin irtaimisto-oikeudessa sivullissitovuuden kannalta keskeisiä oikeusvaikutuksia. Kiinteistö-

---

[20] Ks. Häkkänen BLF 2011, s. 414–415.

[21] Keskeistä on myös se, että esineestä, olkoon se sen faktuaalinen ilmentymä tai taloudellinen arvo, ei tehdä päätelmiä omistajan oikeusaseman sisällöstä. Esine on vain oikeuksien ja velvollisuuksien kohde, eikä omistuksen kohteen ja omistajan välillä vallitse oikeudellista suhdetta.

[22] Ks. tästä kysymyksestä jäljempänä luku 5.2.4.

[23] Ks. Zitting JFT 1984, s. 657–658.

oikeudessa kirjaamisella on sivullissitovuuden kannalta ratkaiseva merkitys. Rakennusoikeuden mahdollistama kiinteistön faktuaalinen käyttömahdollisuus voi kuulua vuokramiehelle samalla kun oikeus rakennusoikeuden aikaan saamaan maan arvoon kuuluu omistajalle vuokran ja muiden ehtojen muodossa. Olennaista on, että vaikka omistajalla itsellään ei vuokrasopimuksesta johtuen ole omistamansa kiinteistön faktuaalista käyttömahdollisuutta sopimussuhteen kestäessä, ei omistusoikeus ole arvoton esimerkiksi tilanteessa, jossa se vaihtaa omistajaa vapaaehtoisesti tai pakkotoimin. Omistusoikeuden arvo määritellään tällöin vuokratulon ja vuokraoikeuden muiden ehtojen mukaisesti. Toisaalta omistajalle edelleen kuuluu oikeutemme mukaan maanarvon muutoksesta johtuva hyöty[24]. Voimassa olevan oikeutemme mukaan omistajalle syntyy tietyin edellytyksin oikeus yksipuolisesti korottaa vuokraa omistuskohteen käyttömahdollisuuden muuttuessa esimerkiksi kaavoituksen johdosta taloudellisesti arvokkaammaksi[25].

> Samanlainen faktuaalisen käyttömahdollisuuden ja taloudellisen arvon erottelu tulee esille myös monissa muissa lähinnä yksityisoikeuden alueelle kuuluvissa kysymyksissä. Yhteisomistajat voivat hallinnanjakosopimuksella määrätä faktuaalisesta käyttömahdollisuudesta omistussuhteista poikkeavasti, jolloin faktuaalisen käytön rajoittumisen sijaan tulee taloudellinen korvaus. Sen sijaan kiinteistöön kohdistuvien arvo-oikeuksien kuten erityisesti panttioikeuden osalta rakennusoikeuden maapohjan taloudellinen arvo tavallaan kuuluu panttioikeuden haltijalle faktisen käyttömahdollisuuden kuuluessa maanomistajalle tai mahdolliselle vuokramiehelle.

Vaikka varallisuusoikeudessa esineen fyysisellä olemuksella olisi sivullissitovuuden kannalta keskeisempi merkitys kuin omaisuudenkäytön julkisoikeudellisissa rajoituksissa, on *mielestäni tarkoituksenmukaista tarkastella omistusoi-*

---

[24] Samanaikaisesti vuokramies saa käyttöhyödyn rakentamastaan rakennuksesta sekä taloudellisen hyödyn, jos tämä esimerkiksi vuokraa tai myy rakentamansa rakennuksen. Lisäksi rakennusoikeuden taloudellisen arvon osalta tapahtuu eriytyminen, kun rakennusoikeutta on tosiasiallisesti käytetty eli sen nojalla on rakennettu rakennus. Tällöin rakennusoikeuden taloudellinen arvo kuuluu rakennuksen omistajalle (esim. vuokramiehelle) ja mikäli maapohja ei ole rakennuksen omistajan omistama, on rakennusoikeuden taloudellinen arvo jakautunut maapohjan omistajan ja rakennuksen omistajan kesken siltä osin kuin rakennusoikeutta on käytetty. Omistaja saa vuokran muodossa hyödyn rakennuksen kuluttamasta rakennusoikeudesta vuokrana, vuokramies rakennuksen mahdollistamana käyttöhyötynä tai edelleen vuokrattuna tai myytynä vuokra- tai myyntitulona.

[25] Esimerkiksi maanvuokralain 16 §:ssä on säädetty vuokranantajan tai vuokramiehen yksipuolisesta oikeudesta vaatia vuokrasopimuksen ehtojen tarkistamista vuokrakohteen käyttömahdollisuuden olennaisen muutoksen johdosta. Säännös ilmentää maanvuokrasuhteen taloudellista luonnetta. Ks. Majamaa DL 1986, s. 551 alaviite 6. Ks. myös Forss BLF 2013, s. 243–270, joka tarkastelee säännöksen soveltamista silloin, kun vuokranantajana on kunta. Kunnan muuttaessa vuokralle antamansa maa-alueen käyttömahdollisuutta nousee esiin kysymys MVL:n tulkinnasta; onko tämä MVL 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”vuokranantajasta riippumaton syy”.

keuden kohdetta oikeusjärjestyksessämme ensisijassa taloudellisen arvon eikä faktisen käyttömahdollisuuden kannalta. Sekä omaisuudensuojasääntelyssä että useissa varallisuusoikeudellisissa säännöissä ja periaatteissa suojataan nimenomaan omaisuuden taloudellista arvoa, vaikka arvon muodostus viime kädessä perustuukin faktisen käyttömahdollisuuden olemassaoloon ja sen hyödyntämiseen. Arvioitaessa julkisoikeudellisen faktuaalisen käytön estymiseen johtuvan rajoituksen vaikutusta maanomistajan asemaan ei arvioinnin lähtökohdaksi tule ottaa arviointihetkellä vallitsevaa maan faktuaalista käyttötapaa, vaan se, minkälaisen käyttömahdollisuuden omistaja oikeudellisesti menettää[26].

3.3.3 Omistajan käyttövallasta

3.3.3.1 Sisältö ja suoja

Omistusoikeus muodostaa kiinteistöoikeudellisen järjestelmän perustan, jonka varaan muu sääntely rakentuu. Niin ikään omistusoikeuden voidaan osaltaan nähdä muodostavan koko oikeusjärjestyksen perustan. Varallisuusoikeutena omistusoikeudesta johdetaan muut varallisuusoikeudet ja omistusoikeuden kautta lähtökohtaisesti määräytyy henkilön varallisuuspiiri erilaisia velvoitteita pakkotäytäntöönpantaessa.[27] Kuten edellä todettiin, omistusoikeus määritellään *periaatteellisesti täydelliseksi, yksinomaiseksi ja toiset poissulkevaksi määräysvallaksi esineeseen*[28]. Varsinkin omistajan käyttövallan sisältöä ja suojaa suhteessa julkiseen valtaan kuvattaessa ilmaisutapa on monella tavalla vain teoreettinen lähtökohta[29].

Omistusoikeuden esitysteknisessä tarkastelussa voidaan erottaa *Teporan* esittämällä tavalla omistusoikeus *teoreettisessa* ja *konkreettisessa* merkitykses-

---

[26] Vrt. nykykäyttöajattelu, jossa erotetaan maan arvon tarkastelussa maan arvo tarkasteluhetken mukaisessa käytössä (nykyarvo) maan taloudellisesti arvokkaammassa vaihtoehtoisessa käytössä (odotusarvo). Kiinteistöarvioinnin piirissä on esitetty, että korvauksen määrittelyssä ei odotusarvoa tulisi ottaa huomioon perustuslain mukaista täyttä korvausta määriteltäessä. Ks. näin erityisesti Virtanen 1988, s. 141–144. Maanarvon erottelu tällaisella kiinteistöarvioinnin piirissä esitetyllä tavalla on oikeudellisesti ongelmallinen. Ks. nykykäyttöajattelun kritiikistä erityisesti Hyvönen 2001, s. 693–694. Nykykäyttöajattelun ja odotusarvon välisen suhde tulee esille tarkasteltaessa Saksan BauGB 95.2 § 2 kohtaa, jonka mukaan pakkolunastuskorvausta määriteltäessä ei oteta huomioon sellaista tulevaa käyttömahdollisuuden muutosta, joka ei ole odotettavissa ”näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa”. Tässä keskeistä nimenomaan on, että odotusarvoon kytketään vaatimus sen ennakoitavuudesta. Toisin sanoen säännöstasolla tarkasteltuna näyttää siltä, että jos maata ryhdytään pakkolunastamaan ja esimerkiksi maan tuleva käyttömahdollisuus on ilmeisesti muuttumassa, tuleva käyttömahdollisuus tulisi ottaa huomioon korvauksen määrittelyssä. Vain sellainen käyttömahdollisuus voidaan ”leikata pois korvauksesta”, joka on täysin hypoteettinen.

[27] Omistusoikeuden eri kompetenssimuotojen kautta määräytyy henkilön varallisuuspiiri. Ks. näistä kompetenssimuodoista Zitting 1951, s. 33–38 ja Tepora 1984, s. 270–348. Ks. Lawson – Rudden 2002, s. 90–100.

[28] Näin Zitting – Rautiala 1982, s. 208, Kartio 2001, s. 183 ja Tepora 2006, s. 70.

[29] Ks. tästä keskustelusta Määttä 1999 passim.

sä. Teoreettinen omistusoikeuden käsite on puhtaasti esitystekninen konventio, joka kuvastaa viimekädessä varallisuusoikeuden järjestelmän lähtökohtana olevaa yksityisautonomian ideaalia. Omistusoikeus konkreettisessa merkityksessä käsittää vain ne oikeudet ja vapaudet, jotka oikeusjärjestyksemme mukaan ovat omistajan käytettävissä. Konkreettinen omistusoikeus on siten rajoitettu, ja toisin kuin teoreettinen omistusoikeus, jatkuvan muutoksen alainen ja luonteeltaan elastinen.[30]

Teoreettisen ja konkreettisen omistusoikeuden erottelun perusteella voidaan jäsennellä rakennusoikeutta varallisuusoikeuden yksityisautonomian ideaalia vasten. *Teoreettisesti* on niin, että omistajalla on täydellinen rakentamisvapaus suhteessa muihin oikeusjärjestyksemme subjekteihin, ellei oikeusjärjestyksessämme ole asetettu rakentamista koskevia ja omistajaan kohdistuvia kieltoja. Koska rakentaminen ja rakennusoikeuden muodostuminen edellä esitetyllä tavalla on ratkaisevasti sidoksissa julkisoikeudelliseen päätöksentekoon erityisesti kaavoitusta ja rakentamisen lupajärjestelmää silmällä pitäen, voidaan lähteä siitä, että rakennusoikeus *konkreettisessa* merkityksessä on ”jotakin aivan muuta” kuin teoreettisen ideaalinsa mukaisesti täydellisesti vapaata. Rakennusoikeuden muodostuminen maankäytön sääntelyjärjestelmässä merkitsee omistusoikeuden konkreettisen sisällön osoittamista rakentamista koskien. Selkeä lähtökohta on, että kaikki tässä muodostumisprosessissa syntyvät uudet rakentamismahdollisuudet kuuluvat oikeudelliselta kannalta omistusoikeuden piiriin ja vastaavasti rakentamismahdollisuuksien supistuminen supistaa myös omistajan käyttövapautta (elastisuus).

Keskeinen kysymys rakennusoikeuden muodostumisprosessia silmällä pitäen on, onko rakennusoikeuden muodostuminen nähtävä omistusoikeuden *rajoittamisena* vai *rajojen osoittamisena*. Kyse on siitä, nähdäänkö rakennusoikeuden syntyminen siten, että syntynyt rakennusoikeus rajoittaa omistajan lähtökohtaisesti rajoittamatonta käyttövaltaa esineeseen nähden, vai onko kyse siitä, että rakennusoikeuden syntyminen luo sellaisen rakennusoikeuden, jota omistajalla ei ennestään ollut. Ensin mainitussa ajattelutavassa lähdetään siitä, että rakennusoikeus vain rajoittaa omistajan rakentamisvapautta siten, että rajoittamisesta huolimatta taustalle jää omistajan periaatteessa rajoittamaton rakentamisvapaus, joka voi elpyä, mikäli rakennusoikeutta myöhemmin lisätään esimerkiksi kaavalla. Jälkimmäinen jäsennystapa merkitsee, että rakennusoikeuden muodostumisen ajatellaan antavan omistajalle jotakin sellaista, jota tällä ei ennestään ole. Siten tässä taustalla ei ajatuksellisesti ole omistajan rajoittamatonta rakentamisvapautta.[31]

---

[30] Ks. Tepora 1984, s. 258–259. Ks. konventioista Siltala 2017.

[31] Kysymys on omistajanvallan ulottuvuudesta. Ks. tästä kysymyksestä yleisesti erityisesti Majamaa 1981, s. 28–62 sekä lisäksi Kiviranta 1985, s. 14–17 ja Määttä 1999, s. 268–279. Ks. erityisesti rakennusoikeuden osalta esim. Jatkola 1975, s. 20–21, Majamaa 1981, s. 8 viitteineen,

Erottelu on teoreettinen ja se riippuu vahvasti siitä, minkälaisesta *omistusparadigmasta* käsin asiaa tarkastellaan.[32] Erottelua on kirjallisuudessa hyödynnetty rakennusoikeuden syntymekanismin oikeudellisessa selittämisessä. On katsottu, että mikäli rakennusoikeuden nähdään kuuluvan omistajalle jo ennen rakennusoikeuden muodostumista kaavoituksessa ja että julkisoikeudellinen päätöksenteko vain mahdollistaa sen, mihin omistajalla jo alun perin oli oikeus, ei tässä voisi syntyä oikeudelliselta kannalta mitään sellaista, jota maanomistajalla ei olisi ollut jo ennen päätöksentekoa muutoinkin. Päinvastaisen jäsennyksen on esitetty merkitsevän, että julkisoikeudellisella päätöksenteolla ”luodaan rakennusoikeutta” eli annetaan omistajalle jotain sellaista, mitä tällä ei ennestään ollut. Paradigmatason teoreettisella jäsennystavalla voi siten olla merkitystä myös rakennusoikeutta koskevissa konkreettisissa oikeudellisissa ratkaisutilanteissa.

Maan omistamiseen ja sen käytön sääntelyyn liittyy usein esitetty ajatus maanomistuksen sosiaalisidonnaisuudesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että omistajan on alistuttava tiettyihin ympäröivän yhteiskunnan edellyttämiin rajoituksiin.[33] Sosiaalisidonnaisuus sellaisenaan ei ole oikeudellinen sääntö tai periaate, josta johtuisi rajoituksia omistajan käyttövallan ulottuvuudelle[34]. Sen sijaan sosiaalisidonnaisuus voidaan ymmärtää moraalisena velvoitteena taikka kuvauksena siitä, miten omistusoikeutta koskeva sääntely syntyy, muuttuu ja lakkaa lainsäätäjän toimien seurauksena ympäröivän yhteiskunnan muutosten seurauksena. Sosiaalinen sidonnaisuus kuuluu ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa arvioitaviin kysymyksiin. Varsinkin ympäristöoikeudelliseen maankäytön sääntelynormistoon sisältyy useita väljiä ilmaisuita kuten yleinen etu tai yleinen tarve, joille annettava tulkinnallinen merkityssisältö saattaa vaihdella eri aikakausina säännösten sinänsä pysyessä samana. Näin voidaan ajatella, että sosiaalisidonnaisuus ilmiönä oikeudellistuu näiden väljien ilmaisuiden kautta myös oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja määrittelee osaltaan omistajan oikeusaseman muodostumista.

Majamaa LM 2006, s. 1251 ja Hakkola LM 2007, s. 737–738. Ks. myös Holma 1982, s. 312–316. Ks. Brækhus – Hærem 1964, s. 47–65, jotka erottavat omistajan oikeudellisen ja fyysisen käyttövallan rajoitukset. Ks. omistajan rakentamisvapaudesta ja sen rajoituksista Saksassa Stollmann 2015, s. 2–5. Ks. myös Andersen 1975, s. 113–114. Ks. kiinteästä omaisuudesta ja sen käytön rajoituksista Falkanger – Falkanger 2012, s. 81–122.

[32] Ks. omistusparadigmoista tarkemmin Määttä 1999, s. 193–241.

[33] Ks. sosiaalisidonnaisuudesta lähemmin Määttä 1999, s. 235–241 lähteineen.

[34] Vrt. Saksan BGB 903 §, jossa on lausuttu eräänlainen omistusoikeuden sosiaalisidonnaisuuden periaate. Säännöksessä muun ohella lausutaan, että esineen omistaja voi käyttää esinettä ja sulkea toiset pois sen käytöstä niissä rajoissa kuin lain mukaan omistajan on sallittu esinettä käyttää ja kolmansien oikeuksia loukkaamatta. Tämä yleisperiaate mielestäni sisältyy myös suomalaiseen oikeusjärjestykseen, vaikka sitä ei nimenomaisesti ole kirjoitetun lain tasolla lausuttu. Ks. omistusoikeudesta Saksan esineoikeudessa Schapp – Schur 2010, s. 21–40 sekä omistusoikeuden suojasta, s. 41–80, joskin viimeksi mainitulla tarkoitettaneen saksalaisessa esineoikeudessa yksityisoikeudellista suojaa suhteessa toisiin yksityisiin, ei niinkään omaisuudensuojaa suhteessa julkiseen valtaan.

Omistajan käyttövallan kuvaamiseen käytettävä käsitteistö on kuitenkin edellä mainittua hienojakoisempi. Esineoikeudellisessa tarkastelussa omistuskäsitteistö hajotetaan tekemällä erottelu (1) omistajan hallintaoikeuteen, (2) omistajan kompetenssiin ja (3) dynaamiseen suojaan[35]. Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta keskeinen on omistajan hallintaoikeus, jota voidaan eräällä tavalla pitää omistusoikeuden ”ytimenä”. Analyyttisessä omistusoikeuskäsitteistössä rakennusoikeus MRL:n mukaisessa julkisessa päätöksenteossa asetettuna normina ilmaisee omistajan rakentamisvapauden määrällisen ja laadullisen rajan suhteessa julkisvaltaan[36].

Esimerkiksi *Pietilä* on käsitellyt rakennusoikeutta *Zittingin* analyyttisen omistusoikeuskäsitteistön näkökulmasta. Pietilän mukaan rakennusoikeuden sijaan täsmällisempää on puhua rakentamisesta eräänä omistajan suojatun käyttövapauden ”oikeutuksena”, johon nähden kaavoitus ja muu lähinnä julkisoikeudellinen maankäytön sääntely näyttäytyvät käyttövapauden rajoituksena. Riippumatta siitä, määritelläänkö rakennusoikeus funktio- vai substanssikäsitteenä, sillä tarkoitetaan henkilön oikeusjärjestyksen määrittämää oikeusasemaa suhteessa muihin henkilöihin. Rakennusoikeudessa on tällöin kyse siitä, että kunta kaavoitusvaltansa nojalla asettaa normeja, jotka ilmoittavat omistajan rakentamisvapauden rajat suhteessa julkisvaltaan. Pietiläkin hyväksyy rakennusoikeuden funktionaalisen määritelmän, jonka mukaan rakennusoikeudella tarkoitetaan tietyn rakennuspaikan rakennusvapauden aktuaalista kvantitatiivista määrää esimerkiksi tehokkuusluvulla ilmaistuna, joten tässä mielessä keskustelua ei ole tarpeellista aina palauttaa omistuskäsitteistön tasolle.[37]

> Rakennusoikeus on myös mahdollista nähdä normina, joka ilmaisee mitä ja kuinka paljon tietylle alueelle on oikeudellisesti sallittua rakentaa. Oikeusnormeja on eroteltu ja voidaan erotella usealla eri tavalla. Eräs jaottelu koskee normien ryhmittelyä toiminta-, kompetenssi- ja kvalifikaationormeihin. Oikeusnormien ryhmittely perustuu siihen tehtävään, joka niillä on oikeusjärjestyksessä. *Toimintanormit* määrittävät oikeusjärjestyksen subjekteille käyttäytymisvelvollisuuksia. *Kompetenssinormit* antavat subjektille oikeudellisen vallan päättää joistakin asioista, muodota oikeustilaa eli saada aikaan muutos oikeusjärjestyksen sisällössä. *Kvalifikaationormit* määrittävät subjektille tai jollekin muulle sääntelykohteelle jonkin oikeudellisesti merkityksellisen ominaisuuden.[38] Rakennusoikeus voitaneen tässä jaottelussa ymmärtää toimintanormina. Se ilmaisee, miten omistajan on sallittua käyttäytyä omistamaansa kiinteistöä kohtaan; so. kuinka paljon ja miten saa rakentaa ja miltä osin rakentaminen on kiellettyä.

---

[35] Ks. tarkemmin Zitting 1951, s. 1–102. Tähän voidaan mielestäni liittää lisäksi omistajan oikeudet ja velvollisuudet ainakin maanomistuksen osalta.
[36] Näin Pietilä LM 1973, s. 758.
[37] Ks. Pietilä LM 1973, s. 756–759.
[38] Ks. esim. Makkonen 1998, s. 86–91.

Rakennusoikeuden tarkastelussa voidaan erottaa *määrä* ja *laatu*. Rakennusoikeuden määrällä tarkoitetaan yleensä kerrosneliöinä ilmaistua rakentamisen enimmäismäärää, laadulla tontin tai muun rakennettavan alueen käyttötarkoitusta. Usein rakennusoikeus määritellään siten, että sillä tarkoitetaan vain rakentamisen määrää, mutta ei laatua.[39] Toisaalta *Hyvönen* on kirjallisuudessa esittänyt näkemyksen, jonka mukaan ”Rakennusoikeus ei ole normi, vaan rakentamisen määrä ja laatu ilmaistaan normissa rakennusoikeutena. Rakennusoikeus on oikeustieteen ja rakentamistekniikan käyttämä suhdekäsite, joka kuvaa tontin, rakennuspaikan tai kiinteistön omistajan suhdetta hänen esineeseensä liittyvään rakentamisvapauteen nähden.”[40] Hän tarkoittanee tällä ilmaisulla sitä, että rakennusoikeudesta ei voida puhua subjektiivisen oikeuden merkityksessä, vaan että rakennusoikeuden käsite on vain funktionaalinen apuväline tietyn tyyppisen oikeusaseman kuvaamiseksi.

Rakennusoikeutta voidaan lähestyä myös analysoimalla lähemmin omistajan suojatun käyttövapauden teoreettista rakennetta. Ajatus perustuu siihen, että varallisuusoikeudellinen kielenkäyttö tulee voida palauttaa pienimpien yhteisten nimittäjien tasolle[41]. Rakennusoikeus, kuten kaikki muutkin oikeudellisessa kielenkäytössä ilmenevät oikeusasemia kuvaavat käsitteet on palautettavissa henkilöiden välisiksi relaatioiksi sen täsmentämiseksi, mistä tarkkaan ottaen kulloinkin puhumme. Tässä mielenkiinto kohdistuu kysymykseen, minkä tyyppisestä oikeusasemasta rakennusoikeudessa on kyse ja onko siinä kyse *oikeudesta* lainkaan. Tässä voidaan hyödyntää *W.N. Hohfeldin* käsiteparikehikkoa, jonka *Zitting* on muokannut omistajan oikeusaseman kotimaisen analysoinnin välineeksi[42].

---

[39] Rakennusoikeudesta normina puhuvat ainakin Virtanen 1988, s. 92 ja Österman 1975, s. 52. Östermanin mukaan rakennusoikeus tarkoittaa vain rakentamisen määrää, ei laatua. Ks. rakentamisesta osana omistusoikeutta myös Lehtinen 1998, s. 46–67. Toisaalta ks. Andersen 1975, s. 114, joka lähtee siitä, että rakennusoikeus ei ylipäänsä ole oikeus, vaan legitimoitu intressi tietyn taloudellisen arvon saamiseksi tai suojaamiseksi. Andersen kritisoi Pietilän samassa konferenssissa esittämää jäsennystä siltä osin kuin Pietilä on nimittänyt rakennusoikeutta ”taloudelliseksi oikeudeksi”. Mielestäni keskustelu liittyy juuri siihen, mikä loppujen lopuksi nähdään omistusoikeuden kohteeksi: omaisuuden faktinen käyttömahdollisuus vai sen edustama taloudellinen arvo. Tässä mielessä olisi tarkoituksenmukaista todella lähteä siitä, että keskustelu rakennusoikeudesta liittyy ennen kaikkea ja pääsääntöisesti omaisuuden taloudelliseen arvoon ja vasta toissijaisesti faktiseen käyttömahdollisuuteen. Tässä mielessä Andersenin ”määritelmä” on toimiva, joskin luulen, että Pietilä on ollut asiasta samoilla linjoilla ja kyse on ehkä vain terminologisesta painotuserosta. Ks. Pietilä 1975, s. 1–23. Ks. myös Andersenin viittaama NOU 1975:25, s. 55, jossa on todettu, että yksityinen maanomistus saa sisältönsä yhteisöllisten resurssien ja päätösten seurauksena, jota omistaja voi hyödyntää toiset pois sulkien ja parhaaksi katsomallaan tavalla.

[40] Ks. Hyvönen 1988, s. 114.

[41] Näin asian ilmaisee esimerkiksi Kaisto 2005, s. 215 ja tarkoittaa pienimmillä yhteisillä nimittäjillä nimenomaan hohfeldilaista käsitteistöä.

[42] Ks. erityisesti Zitting 1951, s. 1–2, Zitting LM 1952a sekä Zitting LM 1952b, joissa hän muokkaa Hohfeldin esittämät ajatukset kotimaiseen omistusoikeusanalyysiin. Ks. myös Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander 2003, s. 31–33. Ks. Hohfeldin analyysin soveltamisesta varalli-

> Hohfeldin ajatusten keskeissisältönä oli oikeuden käsitteen käsiteanalyyttinen tarkastelu pyrkimyksenä kirkastaa sekä käytettyä ilmaisutapaa että ajattelua. Hänen tavoitteenaan oli nimenomaan käytännöllisten kysymysten ratkaiseminen kielellisiä epäselvyyksiä poistamalla. Hän hajotti *oikeuden käsitteen* neljään eri tyyppiin: aloitevaltaan (*right*), vapauteen (*privilege*), kompetenssiin (*power*) sekä syrjäytymättömyyteen (*immunity*). Eri oikeustyyppien vastinparit hän määritteli neljään tyyppiin: velvollisuus (*duty*), ei-oikeus (*no-right*), sidonnaisuus (*liability*) sekä kyvyttömyys (*disability*). Analyysin ydin kiteytyy ajatukseen, jonka mukaan *kaikki kahden henkilön väliset oikeussuhteet ovat kuvattavissa näiden käsiteparien avulla*. Lisäksi käsiteparijärjestelmä on sisällöllisesti tautologinen ja määriteltävissä käsitteiden välisten *korrelaatio-* ja *oppositiosuhteiden* avulla sekä jaoteltavissa staattiseen ja dynaamiseen puoleen riippuen siitä, onko kysymys oikeuksien tarkastelusta lepotilassa vai vaihdannassa. Oikeuksista staattisen puolelle kuuluvat aloitevalta (*right*) ja vapaus (*privilege*), dynaamiselle puolelle kompetenssi (*power*) ja syrjäytymättömyys (*immunity*).[43]

Luontevaa on lähteä siitä, että rakennusoikeus kuvaa kiinteistön omistajan oikeusasemaa hänen esineeseensä kohdistuvaan rakentamisvapauteen nähden[44]. Lisäksi lähdetään siitä, että rakennusoikeus ei ole subjektiivinen oikeus, vaan se kuvaa omistajan rakentamisvapauden määrää ja laatua *sekä* suhteessa julkisvaltaan *että* muihin yksityisiin[45]. Rakennusoikeuden muodostuminen voidaan ymmärtää julkiseen päätöksentekoon perustuvan käyttäytymisnormin asettamisena, joka ilmaisee sen millä tavoin omistajan on sallittua käyttäytyä esineeseensä kohdistuvan rakentamisen osalta suhteessa julkisvaltaan. Normi ilmaisee sekä rakentamisen kerrosneliöinä ilmaistun enimmäismäärän että tietyin varauksin käyttötarkoituksen avulla ilmaistun laadun. Normin asettamiseen omistaja ei voi puuttuvan *kompetenssin* johdosta välittömästi vaikuttaa.

Normi on ymmärrettävä siten, että siinä ilmaistun määrän tai laadun ylittävän rakentamisen osalta omistajaa on *kielletty* rakentamasta eli kääntäen sanot-

---

suusoikeudelliseen tutkimukseen lähteineen Kaisto 2005, s. 215–229. Ks. Hollo OTJP 1979, s. 20–24. Ks. myös Munzer 1990, s. 17–22. Ks. myös Wirilander JFT 1970, s. 295–324.

[43] Ks. Hohfeld 2001. Suomenkieliset käännökset esim. Niemi 1996, s. 39–49. Hohfeldin ajatuksista voidaan yleisesti mainita, että ne perustuvat hänen vuosina 1913 ja 1917 *Yale Law Yournalissa* julkaisemiinsa artikkeleihin. Näiden artikkeleiden pohjalta on toimitettu tämänkin kirjoituksen lähdeluettelossa mainittu teos Hohfeld 2001. Hohfeldin artikkeleiden ydinsisältö etenee niin, että hän käsiteanalyyttisellä otteella ensin hajottaa oikeuksien ja velvollisuuksien käsitteet (ks. Hohfeld 2001, s. 3–49) ja sitten myöhemmin osoittaa näiden avulla tiettyjä virheellisyyksiä ja kielellisestä epäselvyydestä johtuvia ongelmia oikeudellisessa käsitteenmuodostuksessa ja kielenkäytössä (ks. Hohfeld 2001, s. 49–81). Hohfeldin analyysit eivät ole vain teoreettinen rakennelma, vaan hänen alkuperäinen tarkoituksensa oli nimenomaan käytännöllisten kysymysten ratkaiseminen.

[44] Ks. Hyvönen 1988, s. 114, jonka mukaan rakennusoikeus on suhdekäsite, joka kuvaa kiinteistön omistajan suhdetta hänen esineeseensä liittyvään rakentamisvapauteen nähden.

[45] Pietilä LM 1973, s. 758. Pietilä tosin ei lue rakennusoikeuden alaan rakennusoikeuden *laatua* eli käyttötarkoitusta.

tuna omistajalla *ei* tältä osin ole *vapautta* rakentamiseen ja hänellä on *velvollisuus* olla rakentamatta. Tätä velvollisuutta vastaa teoreettisesti julkisvallan *oikeus* vaatia omistajaa olemaan rakentamatta[46]. Tämän oikeutensa toteuttamiseksi julkisvallalla eli tässä kunnalla on yleisen edun nimissä käytössään erilaisia, lähinnä hallinnollisia *sanktio*mekanismeja alkaen esimerkiksi MRL 180 ja 182 §:issä tarkoitetuista keskeyttämistä, teettämisuhkaa sekä uhkasakkoa koskevista menettelyistä. Tässä merkityksessä omistaja on normin ylittävän rakentamisen osalta *sanktionalaisuudessa*. Vastaavasti normin puitteissa pysyvä rakentaminen merkitsee, että omistajalla on *vapaus* rakentaa, eikä kunnalla ilman kaavan muuttamista ole *oikeutta* tätä kieltää.

Zittingin mukaan julkisoikeudelliset rakentamiskäyttömuotoa koskevat rajoitukset merkitsevät, että omistaja, jolla on lähtökohtainen käyttövapaus (tässä rakentaminen) esineeseensä nähden, joutuu vaatimuksen- ja sanktionuhanalaiseksi ja siten menettää tämän käyttövapautensa. Tämä kielto ei teoreettisesti ajatellen laajenna *sivullisten* mainittuun esineeseen kohdistuvaa käyttövapautta, vaan ainoastaan rajoittaa omistajan omaa käyttövapautta.[47] On tulkinnanvaraista, voidaanko vapauden sanoa kohdistuvan julkisvaltaan niin, että ikään kuin maanomistajan ja kunnan välille voitaisiin hahmottaa ”henkilörelaatio”.[48] Tässä lähdetään siitä, että julkisyhteisö voidaan jäsentää maanomistajaan kohdistuvien velvollisuuksien vastinparina olevien oikeuksien haltijasubjektiksi.

Teoreettinen lähtökohta on, että vain julkinen valta voi *yksipuolisesti* määrittää omistajan käyttövapauden rajat rakentamisen osalta asettamalla hallinnollisia normeja. Tästä huolimatta rakennusoikeus sisältää jollakin tavalla myös ajatuksen siitä, että omistajaa ei ole kielletty rakentamasta *suhteessa muihin yksityisiin*.

Suhteessa yksityisiin keskeinen lähtökohta, toisin kuin suhteessa julkisvaltaan, on, että vain omistajalla on *kompetenssi* rajoittaa omaa rakentamisvapauttaan[49]. Sinänsä tällainen yksityisesti asetettu normi ei teoreettiselta jäsennykseltään poikkea julkisesti asetetusta rakennusoikeuden määrittävästä *normista*[50]. Vastaavalla tavalla omistajan yksityisesti asettama normi merkitsee, että omis-

---

[46] Tämä *oikeus* on julkisvallalla siksi, että se voisi valvoa yleisen edun toteutumista. Toisaalta maanomistajalla on mahdollisuus vaatia kuntaa täyttämään MRL 51 §:n mukainen velvollisuutensa.

[47] Ks. Zitting LM 1952b, s. 527–528. Ks. lisäksi Majamaa 1981, s. 47–48, jossa hän analysoi kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta Hohfeldin käsitteistön avulla. Ks. tästä Kaisto 2005, s. 222–223 viitteineen. Ks. kriittisesti erityisesti Wikström OTJP 1983, s. 252, jonka mukaan julkisoikeudelliset subjektit eivät voisi olla oikeussuhteen osapuolia samassa merkityksessä kuin yksityisoikeudessa.

[48] Ks. tästä Kaisto 2005, s. 222–223 viitteineen. Ks. kriittisesti erityisesti Wikström OTJP 1983, s. 252, jonka mukaan julkisoikeudelliset subjektit eivät voi olla oikeussuhteen osapuolia samassa merkityksessä kuin yksityisoikeudessa.

[49] Tämä tapahtua esimerkiksi perustamalla kiinteistöön sellainen maanvuokraoikeus, joka rajoittaa yleisesti omistajan käyttövapautta rakentamisen osalta suhteessa vuokramieheen.

[50] Ks. Zitting LM 1952b, s. 528.

tajaa on kielletty rakentamasta normin ylittävältä osalta, mutta vain suhteessa tahoon, jonka hyväksi normi on asetettu, ja tätä vastaa toisen yksityisen *oikeus* vaatia omistajaa olemaan rakentamatta. Keskeinen ero julkisoikeudelliseen relaatioon on, että omistajan *sanktionalaisuus* ja vuokramiehen prosessuaalinen suoja toteutuvat lähinnä siviiliprosessuaalisessa menettelyssä ajamalla viimekädessä kieltokannetta omistajaa kohtaan, mikäli tämä ylittää sovitun rakentamisen määrän (*staattinen suoja*). Julkisoikeudellisen normin sanktio toteutuu viranomaisreaktion kautta.

Siten sillä, että omistajalla sanotaan olevan rakennusoikeus, tarkoitetaan ainakin kahdessa erilaisessa relaatiossa ilmenevää henkilön oikeusasemaa määrällisesti ja laadullisesti ilmaistun rakentamisvapauden osalta. Kysymys on tällöin omistajan käyttövapaudesta, joka *Zittingin* mukaan ”- - tarkoittaa ’luonnontilaa’ ja se perustuu siihen, ettei omistajaa ole kielletty käyttäytymästä määrätyllä tavalla. Tällainen käyttövapaus ei voi olla välittömästi oikeudellisen disposition kohteena.”[51] *Zittingin* esittämää rakennusoikeuteen soveltaen voitaneen sanoa, että rakennusoikeudella tarkoitetaan hohfeldilaisessa käsitteistössä ilmaistua vapautta, joka ei sellaisenaan voi olla oikeudellisen määräämisen kohteena[52].

3.3.3.2 Ulottuvuus

Omistusoikeuden ulottuvuudella voidaan tarkoittaa eri asioita, mutta kiinteistöoikeudessa sillä useimmiten viitataan kysymykseen maanomistajan käyttövallan ulottuvuuteen kiinteistönsä maanpinnan ala- ja yläpuolisiin tiloihin. Teoreettisen ideaalin mukaan omistusoikeuden ulottuvuus syvyys- ja korkeussuunnassa on rajoittamaton eikä omistusoikeudesta itsestään voida johtaa rajoituksia sen ulottuvuudelle. Sen sijaan rajoituksia omistusoikeuden ulottuvuudelle johtuu yhtäältä erilaisista yleisen edun nimissä säädetyistä sekä toisaalta sivulliselle käyttövallan antavista normeista. Sama ulottuvuuskysymys koskee niin ikään omistusoikeuden kohteena olevaa kiinteistöä. Sen ulottuvuutta syvyys- tai korkeussuunnassa ei ole määritelty, vaan teoreettisena ideaalina se jatkuu näissä ulottuvuuksissa rajoittamattomana.

---

[51] Zitting LM 1952a, s. 398 ja Zitting LM 1952b, s. 507. Yleisesti ottaen tähän vapauselementtiin liittyy eräitä teoreettisia ongelmia, joita ei tässä enemmälti voida käsitellä. Ks. kuitenkin Määttä LM 2000, s. 13, jonka mukaan Zittingillä käyttövapaus määrittyy eräällä tavalla normimaailman ulkopuoliseksi asiaksi. Myös Zitting ilmaisee tämän saman asian käyttämällä ilmaisua ”luonnontila”.

[52] Rakennusoikeuden ”siirtyminen” puolestaan on kuvattavissa tämän vapausaseman lakkaamistai syntytapahtumana, vaikka mistään itsenäisestä oikeudesta rakennusoikeudessa ei kyse olekaan. Tämän ”siirtymistapahtuman” aikaansaava tosiseikasto voi olla esimerkiksi kiinteistön käyttöä koskeva sopimus, jolla kaavassa osoitettu rakentaminen sallitaan sopimuskumppanille. Tämä merkitsee rakennusoikeuden ”siirtymistä” sopimuskumppanilta toiselle. Ks. oikeuden ”siirtymisestä” Aarnio 1967, s. 28 sekä Zitting 1951, s. 5.

Käytännössä keskeinen kysymys koskee omistajan käyttövallan ulottuvuutta maanalaisiin tiloihin, joka on noussut tiivistyvän yhdyskuntarakenteen myötä erittäin keskeiseksi kysymykseksi kasvavien kaupunkien ja kuntien keskusta-alueilla. Tätä kirjoitettaessa on vireillä kolmiulotteista kiinteistönmuodostusta koskeva lainvalmisteluhanke, joka tullee merkitsemään ainakin teoriatasolla merkittävää periaatteellista muutosta tapaan ymmärtää kiinteistön, mahdollisesti myös omistusoikeuden ulottuvuus voimassa olevan oikeutemme mukaan[53].

> Omistusoikeuden ulottuvuudesta onkin erillään pidettävä kysymys *kiinteistön* ulottuvuudesta esineenä. Kiinteistöille ei Suomessa määritetä oikeudellisesti enimmäissyvyyttä tai -korkeutta, jolloin kiinteistö teoreettisen ideaalin mukaan ulottuu maan alapuolelta maapallon ytimeen ja ilmatilaan periaatteessa avaruuteen saakka. Näiltä osin kysymys on kuitenkin vain kiinteistöstä esinetason ilmiönä eikä tästä esineestä voida päätellä esineeseen kohdistuvan omistusoikeuden ulottuvuutta. Oikeudellisesti on mahdollista, että kiinteistön omistajan oma käyttövalta ulottuu vain muutaman metrin syvyyteen maanpinnan alapuolella ja muutaman kymmenen metrin korkeuteen ilmatilaan, vaikka kiinteistö esineenä ulottuisi syvemmälle tai korkeammalle. Teoreettisesti tosin voidaan ajatella, että enimmäissyvyyden tai -korkeuden puuttumisesta huolimatta kiinteistön ajateltaisiin ”loppuvan” johonkin tiettyyn enimmäissyvyyteen tai -korkeuteen, mikä asiallisesti tarkoittaisi, että kiinteistön omistaja ei voisi omistusoikeutensa nojalla ulottaa käyttövaltaansa näihin alueisiin.[54]

Kiinteistön maanalaiset tilat ovat oikeudellisesti osa kiinteistön ulottuvuutta siinä missä pintatasokin. Näillä on kuitenkin tiettyjä reaalimaailmasta johtuvia eroja. Maan pinta on välttämätöntä kaikelle inhimilliselle elämälle. Maanalaiset tilat eivät useinkaan tätä ole. Yleisen edun huomioiminen pintatasolla korostuu, mikä heijastuu suunnittelun tarpeeseen ja sisältöön. Niin ikään maanalaisten tilojen rakentamisella tavoitellaan usein erilaisia päämääriä kuin pintatason rakentamisella. Maanalaisiin tiloihin ei useinkaan sijoiteta asuntoja taikka toimisto- tai liiketiloja, joissa ihmiset pääasiassa oleilisivat, jolloin maanalaisessa rakentamisessa ei samassa mitassa oteta huomioon näihin liittyviä intressejä. Sen sijaan maanalaisiin tiloihin sijoitetaan usein varastoja, kulkuväyliä tai pysäköintihalleja. Sama problematiikka on muodostettavissa myös pintatason ja ilmatilan välillä. Ilmatilaan voidaan rakentaa tukemalla rakenne saman kiinteistön maanpintaan, jonka ilmatilaan rakennetaan rakennus esimerkiksi kansirakenteen päälle. Toisaalta ilmatilaan rakentamisen voidaan ajatella olevan

---

[53] Ks. suunnitteilla oleva 3D-kiinteistöjärjestelmä MMM 2008:1 ja ruotsalainen kiinteistöjärjestelmä, jossa 3D-kiinteistönmuodostus on mahdollista. Ks. Julstad – Sjödin 2005.

[54] Ks. ilmatilasta omistajan käyttövallan kannalta myös Manner LM 1948, s. 642–672. Ks. myös Hollo JJ 2008, s. 35–50.

kyseessä silloin, kun kiinteistön ilmatilaan sijoitetaan esimerkiksi silta tai rakennus niin, että nämä tukeutuvat muiden kiinteistöjen maanpintaan. Tällöinkin joudutaan kysymään, mihin saakka omistusoikeus ulottuu.

> Omistajan käyttövallan ja omistusoikeuden kohteena olevan kiinteistön välillä on tärkeä oikeudellinen yhteys. Omistuksen kohteena olevan kiinteistön ulottuvuus määrää omistajan käyttövapauden ja suojan kohteen ja rajat fyysisessä todellisuudessa. Toisin sanoen omistajan vapaus käyttää maata sekä saada suojaa rajoittuu lähtökohtaisesti kiinteistön *alueellisiin rajoihin*. Näin tulee samalla ilmaistuksi omistusoikeuden ja kiinteistöjaotuksen keskinäinen tehtävänjako[55].
>
> Eräissä poikkeustapauksissa omistajan käyttövalta voi ulottua toisen omistajan kiinteistön alueelle. Näin on esimerkiksi rasiteoikeuksien osalta, jotka saattavat eräissä tapauksissa suoraan lain nojalla taikka erillisessä toimituksessa perustettuina oikeuttaa omistajan käyttämään toisen kiinteistön aluetta. Niin ikään omistajan vaatimus saada suojaa omalle kiinteistön käytölleen koskee omistuksen kohteena olevan kiinteistön rajojen sisäpuolella tapahtuvaa toimintaa. Kuitenkin eräissä tapauksissa omistaja voi saada suojaa myös naapurin harjoittamaa kiinteistön käyttöä vastaan, joka toiminta ei välittömästi ulotu hänen omistamalleen alueelle mutta jonka vaikutukset tavalla tai toisella, välillisesti, ulottuvat[56]. Näin on esimerkiksi useiden naapuruusoikeudellisten periaatteiden osalta.

Omistusoikeuden ulottuvuuden analysoinnissa voidaan *Majamaan* esittämällä tavalla erotella omistajan käyttövallan positiivinen ja negatiivinen puoli. Näissä on kysymys saman ilmiön – käyttövallan – eri puolista. Positiivisella ulottuvuudella tarkoitetaan kysymystä siitä, mihin saakka maanomistaja saa itse maataan hyödyntää, negatiivisella ulottuvuudella puolestaan kysymystä siitä, mihin saakka omistaja saa kieltää (*kielto-oikeus*) sivullista käyttämästä kiinteistöä. Nämä voivat määräytyä hieman eri tavoin. Majamaa lähtee siitä, että omistajan positiivinen käyttövalta ulottuu maanpinnan alapuolisiin osiin niin pitkälle kuin maata teknis-taloudellisesti on järkevää ajatella hyödynnettävän. Sen sijaan maanomistajan oikeus kieltää sivullista rakentamasta tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin kiinteistön alueella ulottuu vain siihen pisteeseen saakka kuin normaalia, järkevää ja kohtuullista hyötyä tuottavasti voidaan ajatella maanomistajan voivan maataan käyttää.[57]

---

[55] Ks. kiinteistöjaotuksen merkityksestä omistajan oikeusaseman kannalta luku 8 ja luku 9.5.

[56] Kyse on niin sanotuista immissoista eli esimerkiksi äänestä, valosta, hajusta tai muista naapurikiinteistöltä tulevista vaikutuksista. Ks. esim. laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920) 17 §.

[57] Ks. Majamaa DL 1981, s. 418–442. Ks. myös Määttä 1999, s. 392–397. Ks. Saksan BGB 905 §, jossa nimenomaisesti todetaan maanomistajan käyttövallan ulottuvan sekä kiinteistön ilmatilaan että maanalaisiin tiloihin. Samalla todetaan rajoituksena, että omistajalla ei ole oikeutta kieltää sellaisia kiinteistön näihin tiloihin ulottuvia toimenpiteitä, joihin omistajan oma intressi ei ulotu.

Tarkasteltaessa maanomistajan rakentamisvallan ulottuvuutta maanalaisiin tiloihin vastataan asiallisesti kysymykseen siitä, kenelle kiinteistön maanalaisen tilan rakennusoikeus voimassa olevan oikeutemme mukaan kuuluu[58]. Maanalaisen rakennusoikeuden osalta olennainen kysymys koskee maanomistajan oikeutta kieltää sivullista rakentamasta maanalaisiin tiloihin ja tähän kytkeytyvää oikeutta saada korvausta siitä, että sivulliselle perustetaan pakkotoimin (lunastamalla) käyttöoikeus maanalaiseen tilaan[59].

Omistajan käyttövallan ulottuvuuden kannalta keskeinen kysymys koskee sitä, mikä merkitys ulottuvuuteen on kiinteistön pintatasolla voimaansaatetulla asemakaavalla sekä toisaalta, mitkä ovat rakentamisen edellytykset maanalaisissa tiloissa.[60] Toisin sanoen, mihin saakka asemakaavan oikeusvaikutukset rakentamisrajoituksineen (MRL 58 §) ulottuvat maanpinnan alapuolisiin tiloihin. Edelleen kysymys koskee sitä, millä edellytyksin maanomistaja voi ryhtyä rakentamaan omistamansa kiinteistön maanalaisiin tiloihin esimerkiksi varasto- tai pysäköintitiloja. Usein on käytännössä lähdetty siitä, että pintatason rajoitukset ulottuvat kaupunkimaisilla alueilla siihen syvyyteen, johon asemakaavassa, rakennusjärjestyksessä tai muussa määräyksessä on sallittua rakennuksen upottaminen maan pintaan[61]. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että maanomistajaa olisi MRL:n järjestelmässä kielletty rakentamasta tätä syvempiin kiinteistön osiin.

Sen sijaan on arvioitava kulloisenkin maanalaisen rakennushankkeen vaikutuksia siltä kannalta, edellyttääkö se esimerkiksi maanalaisen asemakaavan (MRL 51 § ja 56 §) laatimista, suunnittelutarveratkaisua (MRL 16 § ja 137 §) tai poikkeamislupaa (MRL 23 luku) pelkän rakennusluvan lisäksi. Jos mitään oikeudellista estettä tällaisen myöntämiselle ei ole, maanomistaja periaatteessa voi – katsoessaan tämän teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaiseksi – kaavan tai luvan saatuaan ryhtyä hankkeeseen. Tältä pohjalta on myös arvioitava maanomistajan menetystä tilanteessa, jossa joudutaan arvioimaan maanomistajan menetyksen suuruutta esimerkiksi kohdistettaessa pakkolunastus maanalaiseen tilaan. Lunastuskorvaus on määriteltävä ottaen huomioon se, mikä olisi ollut teknis-taloudellisesti mahdollista, mille olisi kysyntää ja mille ei ole oikeudellista estettä. Toisin sanoen pelkän luvan tai kaavan puuttumisesta ei voida päätellä, että maanomistaja ei menetä mitään, jos tämä voi osoittaa intressin-

---

[58] Ks. Majamaa DL 1986, s. 546–560.

[59] Ks. Majamaa DL 1981, s. 442.

[60] Ks. RakL:n ajalta Majamaa OTJP 1984, s. 227–231, jossa kirjoittaja tarkastelee kysymystä rakentamista koskevan sääntelyn ulottuvuudesta syvyyssuunnassa. Majamaan mukaan syvyyssuunnassa ei voida määritellä vaikutusten ulottuvuutta yhtä tarkkarajaisesti kuin horisontaalitasossa.

[61] Käytännössä tällaisena rajana on joskus pidetty kuuden (6) metrin syvyyttä. Usein rakennusjärjestyksissä on tätä rakentamisen enimmäissyvyyttä tavalla tai toisella rajoittavia määräyksiä.

sä ulottuvan maanalaiseen tilaan[62]. Arvioinnissa on myös otettava huomioon jo edellä tuotu seikka siitä, että omistusoikeuden kohteeksi voidaan faktisen käyttövallan lisäksi ymmärtää myös taloudellinen arvo.

3.3.4 Oikeudet ja velvollisuudet

Omistajan käyttövallan ja kompetenssin ohella omistajan asemaan liitetään oikeusjärjestyksessä useita positiivisia tai negatiivisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Teoriassa rakennusoikeuden olemassaolo merkitsee omistajan näkökulmasta lähtökohtaista vapautta, mutta ei velvollisuutta maan tosiasialliseksi käyttämiseksi rakentamiseen[63]. Tietyissä tilanteissa omistajalla saattaa olla velvollisuus käyttää rakennusoikeuden myötä tulevaa rakentamisvapauttaan, tietyissä tilanteissa velvollisuus olla käyttämättä. Tämä saattaa johtua suoraan lainsäädännöstä, viranomaisen hallinnollisesta päätöksestä taikka yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Positiivinen velvollisuus voi perustua esimerkiksi rakentamiskehotukseen (MRL 97 §), tontinluovutusehtoon tai maankäyttösopimukseen, negatiivinen velvoite puolestaan esimerkiksi rakennuskieltoon tai naapureiden kesken solmittuun yksityisoikeudelliseen sopimukseen, jolla omistaja on voinut rajoittaa omaa rakentamisvaltaansa suhteessa naapuriinsa. Vapauteen kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet eivät tarkkaan ottaen ”poista” rakennusoikeuden mahdollistamaa käyttövaltaa, ainoastaan kieltävät sen käytön tai velvoittavat sen käyttöön. Käskyjen tai kieltojen lakatessa tilalle tulee vapaus.

Maanomistajan aseman kannalta keskeistä on, että usein maanomistajan erilaiset *taloudelliset* oikeudet ja velvollisuudet tavalla tai toisella suhteutuvat suoraan lain tai hallintopäätöksen nojalla taikka ne suhteutetaan sopimuksella kiinteistön rakennusoikeuden määrään ja laatuun[64]. Usein rakennusoikeut-

---

[62] Näin Majamaa DL 1988, s. 8–13. Ks. KKO 1987:121, jossa korvausta ei ole suoritettu maanalaisen käyttömahdollisuuden menetyksen johdosta. Ks. myös KKO 1998:126, jossa korvausta on suoritettu menetetyn maa-aineksen perusteella, vaikka lunastuksen kohteeksi joutuneella maanomistajalla ei ollut maa-aineksen hyödyntämisen edellytyksenä olevaa maa-aineslupaa, koska oikeudellista estettä luvan myöntämiselle ei olisi ollut. Pelkkä luvan puuttuminen ei tarkoita sitä, että maanomistajalla ei olisi maansa käyttöön kohdistuvaa oikeudellisesti suojattua intressiä.

[63] MRL:ssä taikka oikeusjärjestyksessämme muutoinkaan ei ole säännöksiä maanomistajan tai alueen muun haltijan *yleisestä* velvollisuudesta rakentaa kaavan mukaisesti. Sen sijaan *yksittäistapauksessa* kunta voi antaa MRL 97 §:n nojalla rakentamiskehotuksen. Ks. yleisesti maanomistajan positiivisista velvollisuuksista Määttä 1999, s. 365–386, joka tarkastelee niitä ympäristöoikeudellisia normeja, joista ilman yksityisoikeudellista sopimustakin johtuu kiinteän omaisuuden omistajalle velvollisuuden aktiivisiin toimiin. Ks. erit. Määttä 1999, s. 367–368, jossa kirjoittaja on käsitellyt maanomistajan rakentamisvelvollisuutta tällaisessa tilanteessa. Ks. jäljempänä luku 9.2.

[64] Ks. maanomistajan maksuvelvoitteista luku 5.

ta maapohjan taloudellisen arvon määrittävänä tekijänä pidetään tarkoituksenmukaisena kriteerinä taloudellisten velvoitteiden määrittelyssä, koska toisaalta rakennusoikeus tavallaan ilmaisee sen taloudellisen hyödyn, joka maanomistajalla on käytettävissään. Tämä rakennusoikeuden sääntelyn ja maanomistajan velvoitteiden välinen tosiasiallinen yhteys on keskeistä ottaa huomioon säänneltäessä rakennusoikeutta. Säänneltäessä maanomistajan käyttömahdollisuutta välillisesti vaikutetaan rakennusoikeuteen suhteutettujen velvoitteiden perusteeseen ja määrään.

Taloudelliset velvoitteet voivat koskea joko rakennusoikeuden muodostumisessa, lähinnä MRL 12 a luvun nojalla maksettavia *kertasuoritteisia* tai omistussuhteen kestäessä *juoksevasti* maksettavia maksuja. Näihin palataan jäljempänä. Keskeistä tosin on havaita, että rakennusoikeus itsessään ei ole maksun peruste, vaan se toimii juridis-teknisenä suureena maan arvon ja oikeuksien ja velvollisuuksien välisen suhteen määrittelyssä.

3.3.5 Omistajan kompetenssi

Omistajan kompetenssilla tarkoitetaan omistusoikeuteen liittyvää omistajan kykyä saada aikaan muutos omistajan asemaa määrittävässä normijärjestelmässä[65]. Tämä tarkoittaa toisaalta vastinparina sitä, että se taho, keneen nähden kompetenssinhaltija valtaansa käyttää, on sidottu, eli tämä osapuoli joutuu alistumaan normijärjestelmän muutoksen aiheuttamaan muutokseen omassa oikeusasemassaan. Muutos voi koskea joko omistajan käyttövallan sisällön määrittävää normistoa tai omistaja voi käyttää kompetenssiaan saadakseen aikaan omistajan hallintaoikeuden siirtymisen toiselle henkilölle eli omistajanvaihdoksen. Kompetenssin puuttuminen jättää oikeustoimen vaikutuksettomaksi eli tehottomaksi.

Omistajalle kuuluu lähtökohtaisesti yksityisoikeudelliset kompetenssimuodot eli luovutus-, testamenttaus-, perittävyys-, luotto- ja rajoitettujen oikeuksien perustamiskompetenssi, ellei näitä kompetenssimuotoja ole rajoitettu[66]. Usein omistajan kompetenssia on rajoitettu juuri maaomaisuuden luovutettavuuden osalta, varsinkin julkisyhteisöjen kohdalla[67]. Lainsäädännöllisten kompetenssin rajoitusten lisäksi omistaja on voinut omin toimin rajoittaa kompetenssiaan esimerkiksi sopimuksin. Omistaja menettää esimerkiksi rajoitettujen

---

[65] Omistajan kompetenssin tarkastelussa voidaan erottaa yksityis- ja julkisoikeudellinen kompetenssi sen mukaan, onko kyse omistajan kompetenssista suhteessa toisiin yksityisiin vai suhteesta sääntelyviranomaiseen. Erottelusta ei sinänsä voida tehdä päätelmiä kompetenssin laajuudesta tai sisällöstä, mutta sillä voidaan pääpiirteittäin täsmentää käsitteen käyttöalaa.

[66] Ks. omistajan kompetenssista Zitting 1951, s. 30–38 ja Tepora 1984, s. 270–348.

[67] Ks. jäljempänä luku 3.4.6.

oikeuksien perustamiskompetenssinsa solmittuaan koko kiinteistöä koskevan maanvuokrasopimuksen.

Mainittuja kompetenssimuotoja kutsutaan ”yksityisoikeudellisiksi kompetenssimuodoiksi”. Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta keskeisempi kompetenssimuoto koskee eräänlaista omistajan ”julkisoikeudellista kompetenssia”, jota on tarkasteltava maanomistajan ja sääntelyviranomaisena toimivan kunnan välisessä suhteessa. Julkisoikeudellinen kompetenssi on maanomistustarkasteluissa usein jätetty vähemmälle, mutta se ei tarkoita, että ilmiötä ei oikeudelliselta kannalta olisi olemassa[68].

Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta kuten ylipäänsä maanomistajan ja julkisen viranomaisen välinen suhde kompetenssin kannalta määräytyy varsin eri tavoin kuin yksityisoikeudelliset kompetenssimuodot. Yksityisoikeudelliset kompetenssimuodot kuuluvat omistajalle suoraan omistajan aseman perusteella. Sen sijaan suhteessa viranomaiseen usein lähtökohta on se, että maanomistaja kuten kukaan muukaan yksityinen ei yksipuolisesti saa aikaan muutosta itsensä ja viranomaisen välisessä oikeussuhteessa. Useimmiten kompetenssi – eli toimivalta[69] – yksityisen omaisuutta koskevien normien asettamiseen laissa säädetyissä rajoissa kuuluu viranomaiselle, ja tässä päätöksenteossa yksityinen sinänsä voi tehdä aloitteita ja tätä tulee kuulla samoin kuin tämä voi hakea tehtyyn päätökseen muutosta.

Kaavojen laatimisen ja voimaansaattamisen osalta kompetenssi kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa kuuluu kunnalle ja maanomistaja on kunnan kompetenssinkäyttöön nähden sidottu. Kunnalla on myös pakkolunastuskompetenssi suhteessa yksityisen maahan tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, jolloin kunta voi yksipuolisesti saada aikaan maa-alueen omistajanvaihdoksen (erit. MRL 13 luku). Keskeistä on se, että maanomistajan alueeseen kohdistuvan pakkolunastamisen edellytysten syntymisessä keskeisessä asemassa on kunnan kaavoituskompetenssi. Kaavoituksella kunta voi vaikuttaa siihen, syntyykö sille lunastuskompetenssi. Kaavoitus- ja lunastuskompetenssi kietoutuvat toisiinsa. Näin maanomistajan ja kunnan välisessä suhteessa juuri kaavoitus- ja pakkolunastuskompetenssit systematisoituvat maanomistajan kompetenssin puuttumiseksi ja rajoitukseksi[70].

Vastaavasti voidaan ajatella, että mitä laajempi on kunnan pakkolunastusoikeus ja mahdollisuus itse vaikuttaa pakkolunastuksen edellytysten syntymiseen, sitä suurempi on tavallaan kunnan sekundäärinen maanomistusoikeus miltei kaikkeen alueellaan oleviin kiinteistöihin. Kunta voi toisin sanoen kaa-

---

[68] Ks. Hyvönen 1970, s. 160–163. Hyvönen lukee kompetenssimuotoihin kuuluvaksi myös tietynasteisen julkisoikeudellisin normein säännellyn määräämisvallan sekä institutionaalisen oikeussuojan.

[69] Ks. kompetenssin eli toimivallan käsitteestä julkisoikeudessa Tuori 1983, s. 41–49.

[70] Ks. kunnan pakkolunastuskompetenssista Zitting 1960, s. 78–98.

voituksella ja pakkolunastuksella laajentaa omistuspiiriään toisin kuin yksityinen.[71] Tähän nähden yksityinen maanomistaja on sidottu kunnan toimenpiteisiin sekä maankäytön (kaavoitus) että pakkotoimisten omistajanvaihdosten osalta (pakkolunastus).

Toisaalta myös yksityiselle maanomistajalle voi muodostua eräissä tapauksissa mahdollisuus eräitä kiinteistötoimituksia hakemalla saada aikaan omistajanvaihdos suhteessa lähialueen muihin maanomistajiin, mikä näyttäytyy omistajan kompetenssin laajentumana. Tämä tulee esille erityisesti tontinosan lunastuksessa (KML 62 §), tilusvaihdossa (KML 8 luku) ja rakennusmaan järjestelyssä (KML 12 luku)[72]. Tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä maanomistajalle syntyy kompetenssi kiinteistötoimitusta hakemalla muodota itsensä ja toimituksen kohteeksi otettavien alueiden omistajien keskinäisiä suhteita. Toisaalta usein näissä tilanteissa kompetenssi kiinteistötoimituksen hakemiseen on myös muilla alueen maanomistajilla, jolloin kyse on eräänlaisista rinnakkaisista kompetensseista – sikäli kuin tällaisessa asetelmassa nähdään *tarkoituksenmukaiseksi* puhua kompetenssista.

Rakentamisen lupajärjestelmässä omistajan kompetenssista voidaan puhua niissä tilanteissa, joissa maanomistajalle muodostuu laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä oikeus saada subjektiivisluonteisesti tietynsisältöinen lupa[73]. Teoreettiselta rakenteeltaan tällainen asetelma vallitsee asemakaava-alueella myönnettävän rakennusluvan osalta. Hankkeen ollessa asemakaavan ja rakennuslainsäädännön mukainen, on lupa myönnettävä[74]. Näin voidaan sanoa, että maanomistajalla on tällaisilla alueilla väljästi ymmärrettynä kompetenssi rakennuslupa hakemalla mahdollistaa rakentaminen kiinteistöllään ja kunta on tähän kompetenssinkäyttöön sidottu. Sen sijaan muiden lupien – erityisesti poikkeamisluvan (MRL 23 luku) sekä suunnittelutarveratkaisun (MRL 137 §) – osalta kunnalle lupaviranomaisena on jätetty laajempi harkintavalta.

Luvan subjektiivisluonteisuuteen – maanomistajan luvanhakukompetenssiin – liittyy toisaalta systemaattinen erottelu sen suhteen, mikä MRL:n sääntelyinstrumenteista on tarkoituksenmukaista ymmärtää rakentamisen mahdollistajana. Silloin, kun rakentaminen on kaavalla ratkaistu sitovasti siten, että maanomistajalle syntyy subjektiivisluontoinen oikeus sitä vastaavan luvan saa-

---

[71] Ks. tematiikasta Hollo JJ 2005, s. 71 ss.

[72] Toisaalta kiinteistötoimituksissa ei tarkkaan ottaen tapahdu *omistajanvaihdosta*, vaan ainoastaan *kiinteistön ulottuvuus muuttuu*. Tämä luo maanomistajalle vallan laajentaa omistuspiiriään, minkä edellytyksenä tosin on täyden korvauksen suorittaminen. Ks. myös Hollo JJ 2005, s. 71–80, joka mielestäni osuvasti analysoi tätä oikeudellista kokonaisuutta.

[73] Ks. Hollo JJ 1985, s. 110 ja, s. 113. Hollon mukaan omistusoikeuden sisällöstä ei voida saada täydellistä kuvaa, ellei tarkastelussa oteta huomioon omistajan julkisoikeudellista kompetenssia esimerkiksi lupia hakemalla määrätä kiinteistöstä.

[74] Samankaltainen asetelma vallitsee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella silloin, kun yleiskaavassa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena.

miseen, muodostumishetkenä on pidettävä *kaavan* voimaantuloa[75]. Sen sijaan silloin, kun rakentaminen ratkaistaan lupapäätöksellä, on nimenomaan *lupapäätös* jäsennettävä rakennusoikeuden muodostumishetkeksi.

3.3.6 Dynaaminen suoja

Omistusoikeuteen liittyy myös tietynasteinen dynaaminen suoja. Dynaamisella suojalla tarkoitetaan omistajan sivulliseen nähden saamaa suojaa relatiivisen tehottomuuden vallitessa. Toisin sanoen sivullisella saattaa olla omistajan omaisuuteen kohdistuva oikeus tai väitetty oikeus, joka vaikka muutoin olisi oikeustoimen pätevyyden vähimmäisedellytykset täyttäen tehty, ei sido omistajaa dynaamisen suojan johdosta.[76] Dynaaminen suoja on oikeusilmiönä laaja ja se määräytyy usein eri tavoin irtaimisto- ja kiinteistöoikeudessa[77].

Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta dynaaminen suoja ei usein muodostune keskeiseksi, eikä aihetta oikeastaan ole kirjallisuudessakaan käsitelty[78]. Sääntelyn kannalta usein asetelma on staattinen siinä mielessä, että kyse on kahden osapuolen – kunnan ja maanomistajan – välisen oikeussuhteen sisällön määräytymisestä eikä kyse ole varsinaisesti omistajanvaihdoksesta tai muista kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista vaihdannassa.

Julkisoikeudellisessa sääntelykontekstissa dynaaminen suoja voisi laveasti ajatellen tulla kyseeseen eräissä viranomaistoiminnan johdonmukaisuuteen ja luottamuksensuojaan liittyvistä tilanteista. Viranomainen toimillaan synnyttää luottamuksen tietystä edunsuovasta toiminnasta vastaisuudessa, josta tietoisina yksityiset ryhtyvät toimenpiteisiin. Luottamuksensuoja saattaa estää etuuden myöhemmän heikentämisen, vaikka heikentämisen edellytykset muutoin vallitsisivat[79].

---

[75] Tällaisia ovat ainakin asemakaava-alueet sekä toisaalta eräät sellaiset oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueet, yleiskaava-alueet, joissa yleiskaavassa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perustana (MRL 44 §, MRL 72 § ja MRL 77 a §). Näillä alueilla voidaan sanoa maanomistajalla olevan luvanhaku-, mutta myös -*saamis*kompetenssi. Toisaalta alueilla, joilla rakentaminen edellyttää MRL 23 luvun mukaista poikkeamislupaa taikka joilla sovelletaan MRL 137 §:ssä tarkoitettuja rakennusluvan erityisiä edellytyksiä, luvansaamiskompetenssi on selvästi rajoitetumpi.

[76] Ks. dynaamisen suojan käsitteestä Zitting 1951, s. 63–72 ja Kaisto JJ 2001, s. 51–85.

[77] Irtaimisto-oikeudessa hallintaan liitetään lähtökohtaisesti samat oikeusvaikutukset kuin kiinteistöoikeudessa kirjaamiseen. Ks. tästä esim. Tepora 2006, s. 55–57. Toisaalta irtaimisto- ja kiinteistöoikeuden kesken on sivullissuojan saamisen suhteen tapahtunut tiettyä lähentymistä. Ks. myös Forssell 1976, s. 203–226.

[78] Ks. tosin Hyvönen LM 1990, s. 845–865 ja Hollo TfR 1991, s. 66–82. Pakkotoimiluonteisesti tapahtuvassa maankäytön sääntelyssä kysymys dynaamisesta suojasta voi tulla esiin esimerkiksi etuoston yhteydessä taikka pakkolunastettaessa omistusoikeus tai käyttöoikeus tai lakkautettaessa pakkolunastamalla käyttöoikeus.

[79] Toisaalta luottamuksensuojaa voi saada vain oikeusjärjestyksen mukaan perustelluille odotuk-

3.3.7 Omaisuudensuojasääntely

3.3.7.1 Lähtökohta

Maanomistusoikeudella on keskeinen yhteiskuntafilosofinen ja institutionaalinen merkitys. Suomen kuten kaikkien muidenkin länsimaisten yhteiskuntien perusta suurelta osin rakentuu yksityiselle omistusoikeudelle, sille, että tällaisen olemassaolo tunnustetaan ja sitä tiettyyn pisteeseen oikeudellisesti suojataan.[80] Omistusoikeuden kautta määräytyvät yksityisten ja julkisten henkilöiden varallisuuspiirit ja omistusoikeuteen perustuu se, että siihen, mihin henkilö on laillisesti hankkinut, saa hän pitää.[81] Tämä näkökohta on erityisen keskeinen maaomaisuuden kohdalla, joka edustaa merkittävää osaa, jopa kahta kolmasosaa kansallisvarallisuutemme arvosta. Se, miten omistusoikeus ja sen suoja ymmärretään oikeusjärjestyksessä, saa merkittävät heijastusvaikutukset koko yhteiskunnan tasolla sekä yksittäisten ihmisten toimintaan ja varallisuusasemaan[82]. Omistusoikeus ja sen suoja luo näin taloudellisen toimeliaisuuden perustan[83]. Tämä seikka on keskeinen tarkasteltaessa omistusoikeutta ja sen nauttiman suojan ulottuvuutta.

Omaisuudensuojan tarkastelussa on systemaattisesti eroteltava kysymys (a) omistusoikeuden suojasta suhteessa julkiseen valtaan (b) omistusoikeuden suojasta suhteessa toisiin yksityisiin. Omistusoikeuden suojassa suhteessa julkiseen valtaan on ennen kaikkea kysymys perus- ja ihmisoikeutena turvatusta omaisuudensuojasta siitä näkökulmasta, että omaisuutta ei voida ilman yleistä tarvetta ja täyttä korvausta (PL 15.2 §) pakkolunastaa sekä toisaalta liian syvälle omistusoikeuteen kajoavien käytönrajoitusten säätämisen estämisestä[84]. Sen

---

sille eikä lähtökohtaisesti luottamuksensuoja voi estää kaavan muuttamista. Ks. luottamuksensuojasta teoreettisemmin Koillinen 2012 sekä jäljempänä luku 4.6.6.8.

[80] Ks. Holopainen LM 1965 erit., s. 305–306, jonka mukaan valtioiden oikeusjärjestysten perusrakenteet voidaan ilmaista omistusoikeuden avulla siten, että ne joko rakentuvat yksityiselle omistusoikeudelle tai sitten eivät. Toisaalta hän toteaa, että tästä ajatuksellisesta lähtökohdasta huolimatta eri oikeusjärjestysten väliset erovaisuudet eivät konkreettisesti tarkastellen ole välttämättä näin jyrkkiä. Rajatonta omistusoikeutta tuskin tunnetaan missään, eikä toisaalta yksityisestä omistusoikeudesta ole myöskään voitu täysin luopua missään.

[81] Ks. erilaisista omistusoikeuden perusteluista esim. Paasto 2004, s. 73–100.

[82] Ks. Holopainen LM 1965, s. 330, jonka mukaan omistusoikeutta on tarkasteltu lähinnä yksilön asemaan liittyvänä kysymyksenä. Holopaisen mukaan omistusoikeus koskee myös valtiorakennetta, jolloin omistusoikeuden suojassa voidaan erottaa omistajaan kohdistuva (a) henkilökohtainen suoja ja (b) oikeusjärjestyksen rakennetta koskeva institutionaalinen suoja.

[83] Ks. Määttä 1999, s. 145–154, jossa kirjoittaja käsittelee omistusoikeutta osana talousjärjestelmää.

[84] Oikeastaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kyse on näiltä osin Laaksosta mukaillen ”vain” säätämisjärjestyssuojasta, koska perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa ristiriidassa oleva laki on mahdollista säätää PL 73 §:n mukaisessa vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä joka tapauksessa voimaan. Ks. Laaksonen 1998, s. 6. Eri asia on, että Laaksosen tutkimuksen jälkeen 1.1.2000 voimaan tullut perustuslaki (731/1999) sisältää PL 106 §:n säännöksen,

sijaan omistusoikeuden suoja suhteessa toisiin yksityisiin koskee kysymystä omistajan käyttövallasta ja sen suojasta sivullisten häirintään nähden samoin kuin omistajan kompetenssin ja dynaamisen suojan tietynasteista pysyvyyttä. Tällöin kysymys on lähinnä siitä, millä tavoin omistaja voi suojata asemansa prosessuaalisesti sivullisten häirinnältä esimerkiksi kieltokantein tai vahingonkorvauksin.[85] Edellä luvussa 3.3.3.1 käsiteltiin viimeksi mainittua kun tässä luvussa tarkastellaan nimenomaan omistajan suojaa suhteessa julkiseen valtaan.

3.3.7.2 Omaisuudensuojan toteuttaminen

Omistamisen yhteiskunnallinen ja institutionaalinen merkitys on saanut oikeudellisen muotonsa suojattuna perus- ja ihmisoikeutena. Järjestelmällä suojataan sekä yksilöä että omistamista yhteiskunnallisena instituutiona[86].

Maanomistusoikeus nauttii sekä perustuslain 15 §:ssä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvattua omaisuuden suojaa. EIS:n järjestelmä EIT:n tulkintoineen on ristiriitatilanteessa etusijalla kansalliseen sääntelyyn nähden silloin, kun kansallinen sääntely ei täytä EIS:sta johtuvia vähimmäisvaatimuksia. EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvattu omaisuudensuoja on riippumaton kansallisen oikeuden antamasta suojatasosta. EIS:n järjestelmä on tulkintoineen autonominen ja sen puitteissa sovelletaan EIS:n omaa varallisuuskäsitystä ja EIT:n muodostamaa tulkintalinjaa.[87] Toisaalta kansallisen suojan taso voi olla korkeampi. Kansallisen omaisuudensuojasääntelyn keskeinen vaikutus on rajoittaa lainsäätäjän valtaa sellaisten lain säännösten osalta, jotka voimaantullessaan merkitsisivät omaisuudensuojan rajoitusta joko yleisen tarpeen tai täyden korvauksen osalta[88].

---

joka tarkoittaa periaatteellisesti merkittävää muutosta perusoikeuksien jälkivalvonnan kannalta. Enää ei voida todeta, että valtiosääntöoikeudellisestikaan omaisuudensuoja olisi vain säätämisjärjestyssuojaa, vaan omaisuudensuoja voi tulla PL 106 §:ssä säädetyin edellytyksin sovellettavaksi myös tuomioistuimessa laintasoisen sääntelyn sijaan, jos perustuslain 15 §:n ja lain välillä vallitsee ”ilmeinen ristiriita”.

[85] Ks. tästä aihepiiristä laajemmin Zitting JFT 1984, s. 646–663.

[86] Ks. Holopainen LM 1965, s. 330.

[87] EIS:n omaisuudensuojajärjestelmällä ja EIT:n ratkaisukäytännöllä ei ole mitään välitöntä oikeudellista yhteyttä suomalaiseen omaisuudensuojasääntelyn sisältöön tai käsitteellisiin ratkaisuihin. EIS:n tausta ja arvopohja on yleiseurooppalainen eikä esimerkiksi kansallisella lausunto- tai mietintökäytännöllä ole merkitystä EIT:n ratkaisutoiminnassa. Omaisuudensuoja-artikla kieliasultaan sisältää samat peruselementit kuin PL 15 §, mutta sen pohjalta tapahtuva argumentaatio noudattaa kansalliseen järjestelmäämme nähden varsin erilaista ajattelutapaa. Suomessa lähdetään Kairan opista, mutta EIT argumentoi sillä, onko yleisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välistä oikeudenmukaista tasapainoa järkytetty. Ks. PL 15 §:n ja EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan vertailusta Länsineva 2002, s. 168–170 sekä EIS:n omaisuudensuojajärjestelmästä ja suhteellisuusvaatimuksesta Åhman 2000, s. 361–402. Ks. rakentamisvapaudesta myös. Stollmann, s. 12–16.

[88] Omaisuudensuojalla on vaikutusta erityisesti lainsäädäntövaiheessa, mutta sillä on suomalaisessa järjestelmässä myös jälkivalvonnallista merkitystä. Kyse on nimenomaan maanomistajan

Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tapahtuu sekä kansallisen perustuslain ennakko- ja jälkivalvontajärjestelmän että EIS:een liittyvän yksilövalitusmahdollisuuden kautta. Lakien säätämisvaiheessa Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi säädettävänä olevan lain perustuslainmukaisuuden ottamalla kantaa siihen, voidaan laki säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta antaessaan lausunnon tai mietinnön lain perustuslainmukaisuudesta ottaa kantaa siihen sekä perustuslakimme että EIS:n ja EIT:n käytännön perusteella. Toisaalta jälkivalvonnassa tuomioistuimen tulee PL 106 §:n mukaan lain ollessa ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa antaa etusijan perustuslain säännökselle eikä viranomainen saa PL 107 §:n mukaan soveltaa lakia alemmanasteista säädöstä sen ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa[89]. Tämän lisäksi perus- ja ihmisoikeudet voivat tulla *suoraan sovellettaviksi* samoin kuin lakeja on *tulkittava* perus- ja ihmisoikeuksia *edistäen* tai on tulkittava sovellettavia säännöksiä *perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti*[90]. Jälkivalvontaan voidaan katsoa kuuluvaksi myös EIS:n mukainen yksilövalitusmahdollisuus, jolla EIS:n sopimusvaltion kansalainen voi saattaa väitetyn ihmisoikeusloukkauksen EIT:n käsiteltäväksi[91].

3.3.7.3 Materiaalinen sisältö

Maanomistuksen ja rakennusoikeuden sääntelyn kannalta keskeinen kysymys koskee omaisuudensuojan materiaalista sisältöä. Toisin sanoen *minkälaiselta puuttumiselta ja mihin rajaan saakka omaisuudensuoja suojaa omistajaa julkisen vallan toimenpiteiltä*. Omaisuudensuojan ja rakennusoikeuden kannalta keskeinen kysymys koskee sitä, *onko rakennusoikeus sellainen etuus, jonka on katsottava nauttivan omaisuudensuojaa ja jota siten ei voida ilman korvausta rajoittaa tai poistaa*.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ei sinänsä ole nähty estettä rakennusoikeuden sisällyttämiseksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvaksi omaisuudeksi, vaan on lähdetty siitä, että kaavapäätöksiin perustuvien oikeuksien

---

suojasta suhteessa julkisvaltaan, vaikka omaisuudensuojalla voi olla merkitystä horisontaalisuhteissakin. Ks. Länsineva 2002, s. 68–90.

[89] Ks. lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmästä Jyränki 2003, s. 373–447.

[90] Ks. jäljempänä esim. luku 11.4.4.6.

[91] EIS:n jäsenvaltion kansalainen voi kansalliset oikeussuojakeinot käytettyään sekä eräiden muiden edellytysten täytyttyä saattaa väitetyn omaisuudensuojaloukkauksen yksilövalituksella suoraan EIT:n käsiteltäväksi jäsenvaltiota vastaan. EIT ei voi ratkaisullaan kumota tai muuttaa kansallisen tuomioistuimen tuomiota tai muuta päätöstä. Sen sijaan EIT voi mahdollisen omaisuudensuojaloukkauksen seurauksena tuomita sopimusvaltion suorittamaan kohtuullisen hyvityksen valituksen tekijälle sekä valvoa, että jäsenvaltio lainsäätäjä ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin mahdollisen epäkohdan korjaamiseksi. EIT:n yksilövalitusjärjestelmä on tältä kannalta katsoen lakien ja muiden päätösten jälkivalvontaa siltä kannalta, että EIT ei ennakollisesti ota kantaa kansallisten lakien EIS:n mukaisuuteen.

suoja riippuu siitä, kuinka *konkreettisista ja reaalisista* varallisuusarvoista kulloinkin on kyse[92]. Konkreettisuuden ja reaalisuuden arvioinnin tulee tapahtua ensisijassa rakennuslainsäädännön säännösten ja niiden omistajan asemaan ulottuvien vaikutusten kautta. Vasta tämän jälkeen voidaan ottaa kantaa omaisuudensuojaan.Tähän kiteytyykin se, millä tavoin rakennusoikeutta on omaisuudensuojasääntelyn kannalta arvioitava. Toisaalta valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu näin muotoiltuna on rakennuslainsäädännön näkökulmasta liian epätäsmällinen.

Maaomaisuuden tarkastelussa on ensinnäkin eroteltava toisistaan tilanteet, joissa julkinen valta toimenpitein rajoittaa maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan haluamallaan tavalla (*käytönrajoitus*) taikka pakkolunastaa sen (*pakkolunastus*). Pakkolunastuksen osalta selvän lähtökohdan muodostaa PL 15.2 §, jonka mukaan pakkolunastaminen on mahdollista vain lailla säätäen yleistä tarvetta varten täyttä korvausta vastaan. Sen sijaan ilman omistusoikeuden siirtämistä tapahtuva omistajan käyttövallan rajoittaminen tulee arvioiduksi hieman eri tavalla. Kansallisen omaisuudensuojan kannalta keskeisen tulkinnallisen lähtökohdan muodostaa perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytäntö. Siinä on jo varsin vakiintuneesti noudatettu *normaalin, kohtuullisen ja järkevän hyödyn* -doktriinin mukaista arviota. Omistajan on toisin sanoen alistuttava korvauksetta tiettyihin käytönrajoituksiin, mutta rajoitusten merkitessä sitä, että omaisuutta ei voi käyttää mainitun doktriinin mukaisella tavalla, tulee tästä suorittaa omistajalle omaisuudensuojan loukkauksen perusteella korvausta.

Aihepiiriin liittyy olennaisella tavalla kysymys niin sanotusta materiaalisesta pakkolunastuksesta tai de facto -pakkolunastuksesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että omistajan asemaan kohdistuvat rajoitukset vaikutuksiltaan rinnastuvat pakkolunastukseen, vaikka muodollisesti omistaja ei menetä omistusoikeuttaan. Materiaalinen tai de facto -pakkolunastus tunnetaan sekä PL 15 §:n[93] että EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojatulkintakäytännössä[94]. Tulkittaessa jokin sääntely materiaaliseksi pakkolunastukseksi on tätä arvioitava pakkolunastusta koskevien periaatteiden pohjalta lakien perustuslainmukaisuuden *ennakkovalvonnassa*. Toisaalta on nyt 1.1.2000 voimaan tulleen PL 106 §:n myötä mahdollista, että jonkin sääntelyn muodostuessa

---

[92] Ks. Länsineva 2002, s. 190, jonka mukaan periaatteellista estettä ei hänen nähdäkseen ole yksityiskohtaiseen kaavaan perustuvan rakennusoikeuden sisällyttämiseksi perustuslain piiriin kuuluvaksi omaisuudeksi.

[93] Ks. erit. Laaksonen 1998, s. 169 ja siinä viitatut perustuslakivaliokunnan lausunnot. Ks. materiaalisesta pakkolunastuksesta esim. lausunto PeVL 8/1986 vp, johon perustuslakivaliokunta on tässä merkityksessä viitannut maankäyttö- ja rakennuslakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 38/1998 vp, s. 3.

[94] EIT:n ratkaisukäytännössä de facto -pakkolunastuksesta on ollut kyse tapauksessa Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (23.9.1982), jossa de facto -pakkolunastuksena pidettiin pitkään jatkuneen rakennuskiellon ja pakkolunastusuhan yhdistelmää.

de facto -pakkolunastukseen rinnastuvaksi, varsinkin korvauskysymys voisi tulla arvioiduksi suoraan PL 15.2 §:n nojalla myös tuomioistuimessa *jälkivalvontana*.

Rakennusoikeuden sääntelyssä MRL:n järjestelmässä on ensisijassa kysymys omistajaan kohdistuvasta käytönrajoituksesta[95]. Koko MRL voidaan niin haluttaessa jäsentää omistajan käyttövallan rajoittamiseksi kunnan ja maanomistajan välisessä oikeussuhteessa. MRL:ssa on tarkemmin säädetty niistä edellytyksistä, joilla yksittäisen maanomistajan käyttövaltaa voidaan rajoittaa ja milloin rajoituksesta tulee suorittaa korvausta. Samoin MRL:ssa on säädetty maan pakkolunastamisen perusteista rakentamistarkoituksiin ja lunastuslaissa lunastuskorvauksen määrittelystä silloin, kun pakkolunastukseen ryhdytään. Kaiken kaikkiaan MRL:n järjestelmällä säännellään omistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen sekä käytönrajoitusten korvaamista.

Omaisuudensuojasääntelyllä on keskeinen merkitys MRL:n järjestelmässä maanomistajan oikeusaseman määräytymisen kannalta ja näihin kysymyksiin on otettu kantaa perustuslakivaliokunnan maankäyttö- ja rakennuslakia koskevasta hallituksen esityksestä annetussa lausunnossa sekä lausunnossa maanomistajan maksuvelvoitteiden kannalta keskeisestä MRL 12 a lukua koskeneesta hallituksen esityksestä[96]. Lausunnoissa ei ole otettu nimenomaisesti kantaa rakennusoikeuteen, vaan niihin tässäkin tutkimuksessa jäljempänä seikkaperäisemmin käsiteltäviin rakentamisen sääntelyinstrumentteihin, joiden kautta maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen saa sisältönsä.

Perustuslakivaliokunta on maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa vuoden 1998 lausunnossaan katsonut, että omaisuudensuojaulottuvuus liittyy suunnittelutarvealueisiin (16 §), asemakaavan ajanmukaisuuden arviointiin (60 ja 61 §), yleiskaavan ja asemakaavan laatimisen aikaisiin kieltoihin (38 ja 53 §), korvattavaan katualueeseen (104 §), maan lunastamiseen (96–100 §), lunastus- ja korvausvelvollisuuteen (101 §) sekä kehittämisalueisiin (15 luku)[97]. Muina seikkoina perustuslakivaliokunta on ottanut esille myös sittemmin kumotun mutta alkuperäiseen ehdotukseen sisältyneen MRL 11 §:n yleisluontoisuuden

---

[95] MRL:n järjestelmään liittyy olennaisella tavalla lunastuslain järjestelmä lunastamisen edellytyksiä ja lunastuskorvausta koskevine säännöksineen. Erityisesti lunastuslain osalta on huomattava, että sen säätämisen aikaan vuonna 1977 Suomi ei vielä ollut liittynyt EIS:n jäseneksi. Sen säätämisvaiheessa ei ole voitu ottaa kantaa EIS:n tai 1995 toteutetun hallitusmuodon perusoikeusuudistuksen vaikutuksiin.

[96] Näissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on otettu kantaa tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiin rakennusoikeuteen liittyviin kysymyksiin. Omaisuudensuojaa ja rakentamista voitaisiin tarkastella laajemminkin perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön valossa, mutta tässä rajoitutaan viittaamaan aihepiiristä tehtyihin aiempiin tutkimuksiin. Ks. Majamaa 1981, s. 62–86 sekä Laaksonen 1998 lähteineen.

[97] Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 1 ja 3–7.

samoin kuin suunnittelutarvealueita koskevat MRL 16.3 §:n[98] ja MRL 137 §:n säännökset siltä kannalta, että lakiin tulisi sisällyttää määräaika, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu[99].

> Kaavoitusta ja rakentamista koskevien määräysten osalta usein varsin selvää on, että MRL:lla voidaan *sinänsä* rajoittaa maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen – se on oikeastaan koko sääntelyjärjestelmän olemassaolon tarkoitus. Kun näin on, niin omaisuudensuojan kannalta keskeisimmäksi kysymykseksi muodostuukin periaatteellisesti se, kuinka *syvälle käyviä* ja *ajallisesti rajoitettuja* rajoituksia omaisuudensuojan puitteissa on mahdollista säätää sekä viimekädessä se, *onko maanomistajalla oikeutta saada korvausta omaisuuteensa kohdistuvista käytönrajoituksista.*

Kaikkia näitä säännöksiä käsitellään tutkimuksessa jäljempänä. Lisäksi rakennusoikeuden kannalta keskeinen on perustuslakivaliokunnan lausunto 1.7.2003 voimaan tullutta MRL 12 a lukua koskeneesta hallituksen esityksestä, vaikka tässäkään ei nimenomaisesti puhuta rakennusoikeudesta. Luvulla kumottiin perustuslakivaliokunnan mielestä liian yleisellä tasolla kirjoitettu MRL 11 §:n säännös ja luotiin kirjoitetun lain tasolla säännökset maanomistajan velvollisuudesta suorittaa kunnalle maksuja kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tosin on huomattava, että perustuslakivaliokunta ei ota kantaa MRL12 a luvun säätämisjärjestykseen omaisuudensuojan kannalta, mutta kylläkin edellyttää jatkossa täsmennettäväksi sen, miten rakennusoikeudesta kunnalle suoritettuja maksuja tulee oikeudellisesti arvioida myöhemmissä kaavamuutostilanteissa.[100]

---

[98] Kysymys on nimenomaan ollut MRL 16 § 3. momentista, jolla kunta voi määritellä rakennusjärjestyksen tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan määräyksellä suunnittelutarvealueiksi myös alueita, jotka eivät olisi suunnittelutarvealueita mainitun säännöksen 1. tai 2. momenttien nojalla. Juuri 1. ja 2. momentit pääasiassa vastaavat RakL:n aikaista taaja-asutuksen määrittelytapaa.

[99] Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 8. Merkille pantavaa on, että MRL 16.3 §:n mukaan ”Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.” Toisin sanoen ei ole säädetty siitä, minkä ajan kuluessa suunnitteluun tulee ryhtyä, vaan ainoastaan siitä, kuinka kauan suunnittelutarvealuetta koskeva määräys voi olla voimassa. Mitään rajoituksia ei ole myöskään säädetty sille, kuinka monta kertaa tällainen määräys voidaan uudistaa. Ks. suunnittelutarvealueista tarkemmin jäljempänä luku 4.5.

[100] Ks. PeVL 53/2002 vp. Tätä omaisuudensuoja-arvion puuttumista voidaan kritisoida erityisesti niillä perusteilla, joita tässä tutkimuksessa jäljempänä luvussa 5 tuodaan esille. Maanomistajalle säädettävistä maksuvelvoitteista saatetaan ajatella, että ne ensinnäkään eivät ole pakkolunastusta, koska niissä ei tapahdu omistajanvaihdosta, eikä kyse toisaalta ole käytön rajoittamisestakaan, jolloin omaisuudensuojakysymys ei aktualisoidu. Tästä huolimatta MRL 12 a luvun maksuvelvoitteiden säätämistä ja maanomistajan muun lainsäädännön mukaisia maksuvelvoitteita laajemmin tarkasteltaessa on mahdollista nähdä, että juuri *rakennusoikeuteen suhteutuvat taloudelliset velvoitteet voivat pitkälle vietyinä merkitä omistusoikeuden taloudellisen arvon siirtymistä maanomistajalta kunnalle*. Vaikka kysymys ei muodollisesti olisi pakkolunastuksesta, voi kyse olla siitä, että maanomistusoikeuden taloudelliseen sisältöön puuttuminen voi rinnastua materiaaliseen tai de facto -pakkolunastukseen edellä esitetyllä tavalla. Ks. jäljempänä luku 5.2.4.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja mietintöjen ohella omaisuudensuojasta on säädetty EIS:n 1. lisäpöytärkirjan 1. artiklassa. EIS:lla ja EIT:n ratkaisuilla on merkitystä MRL:n soveltamisalueella, mikä ilmenee esimerkiksi edellä mainitusta vuoden 1998 perustuslakivaliokunnan lausunnosta, jossa perustuslakivaliokunta on nähnyt pitkäkestoisten käytönrajoitusten ja eräiden lunastuskysymysten osalta yhteyden EIS:een[101]. Näihin palataan tässäkin tutkimuksessa jäljempänä[102]. EIT:n ratkaisut ja niissä muodostuneet linjaukset tulevat siten otetuksi huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lakien perustuslainmukaisuuden *ennakkovalvonnassa*. EIT:n ratkaisuilla ja EIS:lla laajemmin on kuitenkin merkitystä myös tuomioistuimissa eli omaisuudensuojan *jälkivalvonnassa*. EIT:n ratkaisut on otettava huomioon arvioitaessa esimerkiksi PL 106 §:n tarkoittamaa ilmeistä ristiriitaa taikka arvioitaessa mahdollista PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen suoraa soveltamista kuten myös perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa. EIT:een voidaan myös saattaa ratkaistavaksi väitettyä omaisuudensuojan loukkausta koskeva kysymys. EIS:n autonomisesta tulkinnasta johtuen kansallisella perustuslakivaliokunnan käytännöllä ei ole ratkaisevaa merkitystä EIS:n soveltamisessa.

Kaiken kaikkiaan sekä PL 15 § että EIS. 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa säädetty omaisuudensuoja vaikuttaa myös MRL:n mukaisessa soveltamisessa eli valtiosääntöoikeudellisessa jälkivalvonnassa, vaikka MRL:ssa sekä siihen liittyvässä lainsäädännössä on sinänsä otettu laintasoisia säännöksiä säädettäessä huomioon omaisuudensuojasääntelystä johtuvat vaatimukset sekä omaisuuden käytön rajoittamisen edellytysten että korvausten osalta jo lainsäädäntövaiheessa. Kansallisen perustuslakimme 106 §:n nojalla tuomioistuimen tulee esimerkiksi antaa etusija perustuslain omaisuudensuojasäännökselle silloin, kun vallitsee *ilmeinen ristiriita* MRL:n tai muun perustuslakia alemmanasteisen säännöksen ja perustuslain omaisuudensuojasäännöksen välillä[103]. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi valitusoikeuden tai oikeussuojakeinon myöntämistä taikka omaisuudensuojasääntelyn edellyttämän korvauksen myöntämistä silloin, kun tällaista ei MRL:lla tai muulla laintasoisella säännöksellä ole annettu[104]. Sama koskee myös EIT:een tehtävää yksilövalitusta.

---

[101] Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6.

[102] Ks. erityisesti luku 4.4.3.

[103] Jos perustuslakivaliokunta on katsonut, että ristiriitaa ei vallitse, ei ristiriita lähtökohtaisesti voi olla PL 106 §:ssa tarkoitetulla tavalla ilmeinen. Ks. HE 1/1998 vp, s. 54. Toisaalta ilmeisyyskriteeri näyttäisi nostavan ristiriitakynnyksen varsin korkealle.

[104] Ks. PL 106 §:n soveltamisesta esimerkiksi ratkaisut KKO 2006:26 ja KHO 2008:25. Ensin mainitussa tapauksessa myönnettiin korvausta tontinomistajalle ilman nimenomaista korvaussäännöstä ja jälkimmäisessä annettiin virkamiehelle valitusoikeus virkamieslain nimenomaisesta valituskiellosta huolimatta. Ks. ilmeisyyskriteeristä myös Viljanen JJ 2005, s. 309–323.

> Maankäyttö- ja rakennuslailla sekä lailla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta (603/1977) on rakennusoikeuden sääntelyä ajatellen läheinen yhteys. Esimerkiksi MRL 13 luvussa säänneltyjen perusteiden nojalla voidaan pakkolunastaa maata kunnalle. Pakkolunastuskorvaus ja -menettely kuitenkin määräytyvät lunastuslain mukaan. Pakkolunastuksen osalta keskeisen lähtökohdan muodostaa *kysymys siitä, mihin maanomistaja olisi voinut maataan MRL:n mukaan käyttää, jos maata ei olisi pakkolunastettu*. Näin ollen sillä, millä tavoin maanomistajan oikeusasema rakennusoikeutta silmällä pitäen ymmärretään, vaikuttaa erityisesti pakkolunastuksesta LunL 30.1 § nojalla suoritettavaan korvaukseen. Maanomistajan saama korvaus voidaan ymmärtää osaltaan tämän menettämän rakentamismahdollisuuden sijaan tulevaksi omaisuudeksi. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkemmin analysoida pakkolunastamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, vaan rajoitutaan vain tuomaan tämä rajapinta esille[105].

Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä analysoimaan yksittäisiä MRL:iin liittyviä omaisuudensuojakysymyksiä. Sen sijaan vastausta pyritään etsimään kussakin tutkimuksen osassa käsiteltävän substanssikysymyksen yhteydessä. Kuten jäljempänä niin ikään havaitaan, ”rakennusoikeus-käsitteen alla” käsitellään oikeudelliselta luonteeltaan varsin erityyppisiä tilanteita, joita on arvioitava eri tavoin myös omaisuudensuojasääntelyn kannalta. Toisin sanoen rakennuslainsäädännön säännökset ovat eri tilanteissa tarkoitukseltaan niin erilaisia, että *yleisellä* tasolla ei voida vastata kysymykseen rakennusoikeuden perustuslainsuojasta taikka suojasta EIS:n omaisuudensuoja-artiklan kannalta.

3.4 KUNNAN MAANOMISTUKSELLINEN ERITYISASEMA

3.4.1 Lähtökohta

Kunnan asema maanomistajana on teoreettiselta rakenteeltaan sinänsä samanlainen kuin kenen tahansa maanomistajan. Kunta rinnastetaan yksityiseen maanomistajaan mitä tulee maanomistusoikeuteen *varallisuusoikeutena* erityisesti omistusoikeuden hankkimisen, luovuttamisen ja vakuuskäytön osalta. Useat omistusoikeuden elementit saavat kuitenkin erilaisen oikeudellisen sisällön kunnan ollessa maanomistajana.[106] Keskeinen kysymys koskee MRL:n jär-

---

[105] Allekirjoittaneella on vireillä ja jo pitkällä oleva post doc -tutkimus pakkolunastuksesta. Ks. pakkolunastuksesta jäljempänä luku 7.3.3.

[106] Ks. von Eyben 1979, s. 8–10. von Eybenin mukaan yksityis- ja julkisoikeuden raja tulee varallisuusoikeudessa selkeästi esille tarkasteltaessa julkisyhteisöä yksityisoikeudellisena maanomistajana. Vaikka teoriassa julkisyhteisön omistusta arvioidaan kuten yksityisen, konkreettisesti julkisyhteisön toimintavapaus maanomistajana on monin julkisoikeudellisin normein rajoitettua. Ks. myös Trolle JJ 1958, s. 413–419.

jestelmässä sitä, *eroaako ja jos eroaa, niin miten kunnan asema maanomistajana yksityisen maanomistajan asemasta rakennusoikeuden sääntelyä silmällä pitäen*.

> Ajatus kunnan ja yksityisen maan erottelusta on ikään kuin sisään rakennettuna koko MRL:n ja laajemminkin rakennuslainsäädännön järjestelmään, vaikka erottelu ei sellaisenaan ilmene MRL:sta. Esimerkiksi MRL 12 a luvun sääntelyä sovelletaan vain yksityisen maahan ja koko luvun synty selittyy yksityisen maanomistuksen olemassaololla. Maan ollessa kunnan omistuksessa useita MRL:n säännöksiä ei sovelleta tai niiden soveltamisen tarve ei tule esiin, koska säännösten taustalla oleva intressikonflikti poistuu. Tämä kunnan maanomistuksen merkitys MRL:n järjestelmässä on otettava huomioon MRL:n säännöksiä tulkittaessa[107].

Suomessa on yleisesti ottaen mahdollista, että maankäytön sääntelytehtävästä vastaava kunta viranomaisena voi myös itse olla maanomistajana sekä hankkia ja luovuttaa maata sääntelyvaltansa alueella. Asetelma, jossa julkisen sääntelyvallan käyttäjä osallistuu itse myös säänneltävän ilmiön toimintaan maanomistajana sekä maan hankkijana ja luovuttajana, synnyttää rakenteellisen jännitteen sääntelytehtävän tavoitteiden ja omistajanintressien välille. Sikäli kuin ajatellaan maanomistajan intressinä olevan maansa taloudellisen arvon mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen ja sääntelyintressinä olevan tämän rajoittaminen hyvän elinympäristön tavoittelun hengessä, voi kahden tehtävän yhteensovittaminen olla vaikeaa. Sikäli kuin ajatellaan kunnan edistävän *maanomistajana* vain samoja intressejä kuin *sääntelijänä*, ei ristiriitaa välttämättä muodostu[108]. Kun maankäytön sääntely ja kontrolli voivat perustua joko julkisoikeudelliseen valtaan taikka alueen omistamiseen ja kunnan tehtävänä on hoitaa maankäytön sääntelytehtävää alueellaan, olisi erikoista ajatella, että kunta voisi toimia maanomistajana eri päämääriä tavoitellen kuin se tavoittelee sääntelijänä.

> Suomessa kunnan tai muun julkisyhteisön ”oikeutta” ostaa maata vapaaehtoisin kaupoin ei ole *nimenomaisesti* rajoitettu. Rajoituksia tosin voi johtua

---

[107] *De lege ferenda* olisi mielestäni syytä selvittää, tulisiko erinäisten epäselvyyksien välttämiseksi oikeusjärjestykseemme sisällyttää nimenomaiset säännökset kunnan maanomistuksesta kunnan maanomistuksellisen aseman selkeyttämiseksi. Esimerkiksi uuden kuntalain (410/2015) 15 luvussa on säännökset kunnan toiminnasta kilpailluilla markkinoilla sisältäen myös säännöksiä kunnan maaomaisuuden luovuttamisesta.

[108] Tältä kannalta on ongelmallista, että kunnat ovat julkisesti ilmoittaneet harjoittavansa maanhankinta- ja luovutustoimintaa taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi. Ks. esim. Vantaan kaupunginvaltuuston 22.9.2014 hyväksymät maapoliittiset linjaukset, jossa maapolitiikan tavoitteeksi asetetaan liikevoiton tavoittelu kaupungin talouden tasapainottamiseksi. Ks. myös Kuntaliiton ja Ympäristöministeriön maapolitiikan opas Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 3–15, jossa kehotetaan kuntia harjoittamaan maapolitiikkaa, joka tuottaa kunnalle liiketaloudellista voittoa. Ks. tästä myös esim. Hyötyläinen 2015, s. 625–634.

välillisesti esimerkiksi kunnan toimialaa rajaavasta sääntelystä, sillä kunta ei voi ryhtyä esimerkiksi liiketoiminnan harjoittamiseen. Sinänsä kunnan osallistumista aktiivisesti kiinteistömarkkinoiden toimintaan maan ostajana ja myyjänä voidaan pitää ongelmallisena kunnalle säädetyn maankäytön sääntelytehtävän kannalta[109].

Valtion maa kuten muidenkin julkisyhteisöjen maa rinnastetaan *rakennuslainsäädännössä* oikeudelliselta kannalta yksityisen maahan. Kunta voi pakkolunastaa maata valtiolta ja valtiolla on maanomistajana velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin MRL 12 a luvun mukaan. Valtiolla ei ole toimivaltaa – erivapautta – saada voimaan tietynsisältöistä rakentamisen mahdollistavaa kaavaa omistamilleen alueille ilman kunnan suostumusta[110]. Valtiolla ei ole muutamaa vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta erityisasemaa myöskään rakentamisen suhteen. Tällainen on esimerkiksi MRL 146 §, jolla valtio on vapautettu rakennusluvan hakemisvelvollisuudesta silloin, kun rakentamishanke koskee rakentamista puolustustarkoituksiin. Säännöksen tarkoituksena ei liene varsinaisen erivapauden antaminen valtiolle, vaan lähinnä puolustustarkoituksiin rakennettavien rakennusten piirustusten salassa pysyminen. Toisaalta valtiolla on MRL:n järjestelmässä myös eräitä lunastusoikeuksia (MRL 96 §, MRL 99.2 § ja MRL 101 §).

Valtion ja kunnan suhde ei ole näin yksinkertainen tai muodollinen. Valtiolla on ELY-keskukselle useissa asioissa kuuluvan valitusoikeuden kautta valitusmahdollisuus kunnan laatimista kaavoista. Muutoinkin valtion maa tosiasiassa on monella tavalla valtion oikeudellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti vahvasta valta-asemasta johtuen varsin eriluonteista kuin esimerkiksi yksityisen omistama maa. Samoin valtio voi lainsäädäntövaltaansa käyttämällä säännellä kunnan kaavoitustoiminnan oikeudellisia reunaehtoja samoin kuin valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden ja ministeriön antamin ohjeistuksin vaikuttaa kunnan kaavoitustoiminnan sisältöön ja reunaehtoihin. Samoin valtio voi sen tehtäväpiiriin kuuluvin investoinnein sekä harkinnanvaraisin valtionosuuksin ohjata kuntien toimintaa taloudellisesti luomalla näille kannusteita tai esteitä tietyntyyppisten kaavoituksellisten ratkaisuiden tekemiseen[111].

---

[109] Ks. näin Hyvönen DL 1972, s. 102–108. Hyvönen on varsin jyrkästi sitä mieltä, että tehtävien yhteensovittaminen ei ole mahdollista. Ellei maa-alueen hankinta liity nimenomaan yleisiin tarkoituksiin tulevien katujen, teiden, torien, koulujen ynnä muiden vastaavien maa-alueiden hankintaan, saattaa kaupankäynnin ja kaavoitustehtävän välille syntyä intressiristiriita. Sen sijaan rakennusmaan julkinen omistus saattaa helposti aiheuttaa häiriöitä markkinoihin, varsinkin, jos sääntelyviranomainen itse käy kauppaa sääntelyalueen kiinteistöillä. Näyttäisi siltä, että esim. Englannissa on rajoitettu julkisyhteisön mahdollisuutta hankkia maata kiinteistön kaupoin. Ks. Denyer-Green 2014, s. 13 ja, s. 64 ss.

[110] Ks. kunnan ja valtion suhteesta kaavoituksessa esim. Prusi 2013, s. 262–282.

[111] Eräiden kasvavien kaupunkiseutujen kuntien ja valtion kesken on tehty ns. MAL-sopimuksia. Näiden sopimusten keskeinen ajatus on ollut, että alueen kunnat sitoutuvat tiettyihin kaavoituk-

3.4.2 Perustelu ja kritiikki

Kunnan maanomistus on sekä käyttötarkoitukseltaan että alkuperältään hyvin monitahoista. Kunta omistaa käytännössä erilaisiin tarkoituksiin osoitettuja alueita. Ne voidaan käyttötarkoitukseltaan vapaasti ryhmitellä esimerkiksi kolmeen ryhmään[112]. Ensinnä on erilainen yhdyskuntatekniikka kuten teiden, yleisten alueiden, katujen ynnä muiden vastaavien alueiden omistaminen, jotka käytännöllisistä ja osin oikeudellisista syistä eivät voi olla yksityisen omistusoikeuden kohteena.

Toiseksi kunnat omistavat tarpeellisia maa-alueita erilaisten lakisääteisten tehtäviensä toteuttamisen kannalta olennaisten palveluiden järjestämiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi koulujen, päiväkotien, vanhainkotien, kunnan hallintorakennusten ja terveyskeskusten sekä erilaisten sosiaalisin perustein rakennettujen asuntojen alueet. Teoriassa voitaisiin ajatella, että tällaisetkin alueet olisivat yksityisessä omistuksessa. Ongelma koskee vain sitä, että tällaisille alueille ei useinkaan löydy halukasta yksityistä omistajaa, koska alueista ei sellaisenaan – ilman erityissääntelyä[113] – ole saatavissa liiketoiminnallista tuottoa. Siksi on tarkoituksenmukaista, että tällaisia pääasiassa yleistä etua palvelevia alueita omistaa ja ylläpitää verovaroin julkisyhteisö, jolloin kunnallistalouden ja verojärjestelmän kautta kustannukset tulevat jaetuksi yleisesti myös hyödynsaajien kesken. Tällaisten alueiden osalta omistusintressi on selkeästi vain kunnalla.

> Toisaalta viime aikoina on myös toteutettu yleisten rakennusten kuten koulujen, päiväkotien sekä sosiaali- ja terveysalan rakennusten omistus- ja käyttöoikeusjärjestelyitä, joissa rakennuksen omistajana on yksityinen sijoittaja, jolle kunta maksaa vain vuokraa tilan käyttöoikeudesta. Kunta ei tällöin omista tällaista sinänsä julkisen palvelun tuottamiseen käytettävää rakennusta, vaikka sillä saattaakin sopimuksen nojalla olla oikeus lunastaa rakennus tietyn – esimerkiksi 20 vuoden – käyttöajan jälkeen.

Kolmannen maaomaisuuden ryhmän muodostaa kunnan omistama raakamaa- ja tonttivaranto. Kunta on pakkolunastamalla tai kaupoilla hankkinut tällaista omaisuutta kaavoitettavaksi ja edelleen luovutettavaksi tai vuokrattavaksi. Kyse

---

sellisiin asuntuotantotavoitteisiin, minkä vastineeksi valtio myöntää kunnille harkinnanvaraisia varoja esim. liikenneinvestointeihin. Valtio ikään kuin de facto kannustaa kuntia taloudellisesti kaavoittamaan rakennusoikeutta.

[112] Jaottelu on tässä vain esitystekninen apuväline, eikä sen taustalla ole empiiristä tutkimusta. Toki kunnat saattavat omistaa ja omistavatkin usein yksittäisiä rakennettuja tai rakentamattomia kiinteistöjä, metsää, peltoa ynnä muita vastaavia kiinteistöjä, jotka eivät suoraan kuulu mihinkään näistä päälajeista.

[113] Alueen omistamiseen tulisi lailla tai sopimuksella kytketä jokin etuus tai muu taloudellinen kannustin.

on suurelta osin eräänlaisesta ”läpivirtauserästä” kuntataloudessa, jonka tarkoituksena useinkaan ei ole jäädä kunnan lopulliseen omistukseen. Alueet voivat olla rakennettuja tai rakentamattomia, mutta niiden omistamisen tarkoituksena on, että niitä tavalla tai toisella hyödynnetään rakennustoiminnassa[114]. Keskeinen eroavaisuus tämän ryhmän osalta suhteessa edellisiin kahteen ryhmään liittyy tähän alueeseen liittyvään *tulonhankintaelementtiin* sekä siihen, että kunta voi kaavoituksella vaikuttaa tällaisten alueiden rakennusoikeuteen. Hankkimalla maata huokeasti ja luovuttamalla sitä markkinahinnalla kunnat saavat luotua tuloja kuntatalouteen kunnallistekniikan kustannusten kattamiseen[115]. Perustelu sille, *miksi* kunta hankkii, omistaa tai luovuttaa tällaisia maa-alueita, joihin usein kohdistuu myös voimakas yksityinen kysyntä, ei ole yhtä selvää kuin kahden ensimmäisen ryhmän osalta.

Kunnan tehtäväluetteloon kuuluu maapolitiikan harjoittaminen kunnan alueella (MRL 20.1 §). Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehitykselle (MRL 5 a §). Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, että juuri rakennusmaa tulisi hankkia aktiivisesti kunnan omistukseen ennen asemakaavoitusta. Tällöin arvonnousu kaavoituksesta saadaan perittyä kunnalle ja kunta voi kontrolloida maankäyttöä helpommin kuin kaavoituksella. Näyttää toisin sanoen siltä, että MRL:n järjestelmässä on nähty julkisen maanomistuksen olevan ratkaisu maan arvon hillitsemisessä ja paremman elinympäristön tavoittelussa. Kuntia myös kannustetaan aktiivisesti osallistumaan alueensa kiinteistömarkkinoilla maan hankkijana ja luovuttajana. MRL:n sääntelytavasta huolimatta on havaittava, että näkemys julkisen maanomistuksen lisäämisestä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole mitenkään itsestään selvää. Siihen liittyy sekä etuja että haittoja.

> Käyttötarkoitusten ohella kuntien maaomaisuus voi olla alkuperältään – saantotavaltaan – hyvin monenlaista. Saantotavoilla on omaisuuden tulevan käytön ja luovuttamisen osalta se merkitys, että se saattaa oikeudellisesti rajoittaa tätä toimintaa[116]. Vanhoilla kruunun perustamilla kaupungeilla saattaa olla omistuksessaan aikanaan kaupungin perustamisen yhteydessä kau-

---

[114] Tätä voidaan kutsua kunnan ns. tonttivarannoksi tai maapankiksi.

[115] Ks. kunnalle rakennusoikeuden kaavoittamisesta aihetuvista tuloista seikkaperäisesti jäljempänä luku 5.8. Näyttäisi siltä, että maanomistajan maksettavaksi säädettyjen useiden eri maksujen kautta kunta ainakin oikeudellisen sääntelyn puitteissa saisi katetuksi ainakin valtaosin sille aiheutuvat kustannukset.

[116] Esimerkiksi kunnilta valtiolle rautatietä varten lunastettu alue on sellainen, että kun rautatiekäyttö loppuu, nousee esille kysymys omaisuuden palauttamisesta alkuperäiselle omistajalleen. Esimerkiksi se, että kunta saa pakkolunastettua MRL 99 §:n nojalla maata ja LunL 31.2 §:n arvonleikkausäännöksen nojalla täyttä korvausta huokeammalla, saattaa vaikuttaa siihen, miten kunta näin hankittua omaisuutta saa käyttää. EIT:n ratkaisu asiassa *Motais de Narbonne v. Ranska* (2002).

pungin toimintaa varten kruunun lahjoittamia ns. lahjoitusmaita[117]. Toiseksi kunnilla on merkittävä määrä edellä mainittuja yhdyskuntatekniikan, katujen, teiden, yleisten alueiden sekä julkisten rakennusten edellyttämiä alueita. Nämä ovat usein siirtyneet kunnan omistukseen joko suoraan kaavoituksen perusteella[118], lunastuksella taikka vapaaehtoisella kaupalla lunastuksen vaihtoehtona. Kolmanneksi kunnilla on omistuksessaan sekalaisin tavoin kuten testamentein, lahjoituksin ja aluevaihdoin saatua maaomaisuutta[119]. Rakentamisen sääntelyn kannalta tärkeän maaomaisuuden lajin muodostaa neljänneksi pakkolunastamalla tai tällaisen uhalla hankittu asemakaavoitettavaksi ja tonttimaana edelleen luovutettavaksi hankittu maaomaisuus[120].

Julkinen maanomistus saattaa helpottaa tietyn viranomaistehtävän toteuttamista ja olla tältä kannalta katsoen mielekästä sääntelyviranomaisen *käytännön* toiminnan näkökulmasta. Esimerkiksi maankäytön sääntelyssä kunnan omistaessa säänneltävän maan poistuu käytännössä yksityisen maanomistajan ja julkisen vallan välinen intressikonflikti eikä kunnan esimerkiksi tarvitse neuvotella maankäyttösopimuksista maanomistajan kanssa ja usein kunta saa myös kaavoituksen myötä tulevan taloudellisen hyödyn lyhentämättömänä käyttäväkseen omassa taloudenpidossaan. Niin ikään julkisen maanomistuksen lisääminen vahventaa julkisen vallan kontrollia maankäyttöön alueellaan. Nämä seikat ovat julkisen maanomistuksen etuja – nimenomaan sääntelijän näkökulmasta.

Julkisen maanomistuksen tarkastelussa on keskeistä erotella julkisen toimijan intressi yleisestä edusta[121]. Vaikka sääntelijän näkökulmasta julkinen maanomistus helpottaa sääntelytehtävää ja tuo mahdollisesti maanarvotuloja sääntelijän – kunnan – talouteen, niin julkiseen maanomistukseen liittyy yleisen edun ja sääntelyn tavoitteiden kannalta myös ongelmia[122].

Tarkasteltaessa kuntaa ja sen toimintaa maanomistajana ja sen käytön sääntelijänä voidaan erotella (1) kunta jäsentensä muodostamana kokonaisuutena (2) kunnasta julkisoikeudellisena oikeushenkilönä. Kunnan jäseniä ovat KuntaL 3 §:n mukaan 1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunta julkisoikeudellisena oikeushenkilönä koostuu

---

[117] Kyse on siis alun perin valtion omistamasta maasta. Tämä koskee vain vanhoja kaupunkeja ja useimmilla kunnilla tai uusilla kaupungeilla ei tällaista kruunulta johdettavaa lahjoitusmaata ole omistuksessaan.

[118] Esim. ensimmäisen asemakaavan sisältämä katualue (MRL 94 §).

[119] Vapaaehtoisia lahjoituksia siviilioikeudellisessa merkityksessä ei tule sekoittaa kunnan kruunulta saamiin lahjoitusmaihin. Toisaalta on huomattava, että myös yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen sisältyvä ehto voi rajoittaa kunnan luovutusvaltaa.

[120] Kyse on ennen kaikkea MRL 99 §:n nojalla tapahtuvasta maanhankinnasta.

[121] Ks. tästä jo Talas 1924, s. 78–113.

[122] Ks. Cooter – Ulen 2004, s. 107–110 ja McGonagle 1976, s. 189–192, jotka tuovat esille myös julkiseen maanomistukseen liittyviä kriittisiä näkökohtia.

KuntaL 6 luvussa säädetyistä toimielimistä sekä näissä toimivista kunnanvaltuutetuista ja kunnan henkilöstöstä. Kunnalla julkisoikeudellisena oikeushenkilönä on oma taloutensa ja se vastaa siihen kohdistuvista oikeuksista ja velvoitteista. Kunta jäsentensä muodostamana kokonaisuutena ja kunta julkisoikeudellisena oikeushenkilönä ovat teoreettisesti ja käytännöllisesti kaksi toisistaan erillistä oikeudellista konstruktiota, joiden toiminnat kuitenkin kytkeytyvät toisiinsa. Kunnan jäsenet valitsevat vaaleilla kunnanvaltuutetut toimimaan julkisoikeudellisen oikeushenkilön kunnanvaltuustoon ja julkisoikeudellisen kunnan puolestaan tulee edistää KuntaL 1.2 §:n mukaisesti asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Tästä rakenteesta johtuu, että arvioitaessa sitä, mikä on hyödyllistä ”kunnalle” on arvion tapahduttava KuntaL 1.2 §:n mukaisesti ensisijaisesti siltä pohjalta, mikä on hyödyllistä nimenomaan kunnan KuntaL 3 §:n mukaisista *asukkaista* koostuvan kunnan kannalta, ja vasta toissijaisesti, mikä on hyödyllistä kunnalle julkisoikeudellisena *oikeushenkilönä*. Hyödyt voivat olla yhtenevät, mutta on mahdollista, että kunta julkisoikeudellisena oikeushenkilöä tekee toimia, jotka eivät ole kunnan jäsenten muodostaman kunnan edun mukaisia. Siksi kuntaa jäsentensä muodostamana kokonaisuutena ja julkisoikeudellisena henkilönä ei aina tule samaistaa.

Julkinen maanomistus yhdessä julkisen sääntelytehtävän kanssa voi johtaa kaavoittamiseen julkisessa omistuksessa oleville alueille siinäkin tapauksessa, että yhdyskuntarakenne olisi muutoin kehittymässä yksityisen omistamille alueille. Kyse saattaa tällöin olla siitä, että maan arvoon liittyvät tekijät alkavat ohjaamaan maankäytön julkisoikeudellista sääntelyä. Niin ikään julkisen maanomistuksen on saatettu todeta jopa nostavan maan hintaa, vaikka joskus julkista maanomistusta perustellaan nimenomaan sillä, että se laskee hintoja. Usein myös nähdään ylipäänsä tarpeellisena, että julkisyhteisöllä on oltava omistuksessaan maa-alueita, jotta se voi turvata tonttitarjonnan alueellaan. Ajatus on sinänsä totta, mutta tällöin jää havaitsematta se, että tonttitarjontaan osallistuvat myös useat muut maanomistajat kuten yksityiset, valtio ja instituutiot. Useinkaan omistajan henkilöllä ei ainakaan teoreettisen ideaalin mukaan ole tällaisen tavoitteen kannalta merkitystä vaan sillä, *miten* maan käyttöä säännellään. Viime kädessä julkisen maanomistuksen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida siltä pohjalta, saadaanko näin toteutettua tehokkaammin maankäytön sääntelylle asetetut tavoitteet.

3.4.3 Kaavoitusvallan merkitys

Kirjallisuudessa esitetty kysymys kuuluu, *onko rakennusoikeus olemassa kunnan maalla jo ennen asemakaavoitusta vain siksi, että kunnalla on valta kaavoituksella päättää maa-alueiden käyttötavoista*? Joskus ehkä ajatellaan, että

kunnan omistamalla maalla olisi kaavoitustehtävän ja maanomistuksen yhtymisestä johtuen rakennusoikeus jo ennen varsinaisen asemakaavan laatimista. Ajatus on mielenkiintoinen useallakin tavalla. Vaikuttaa järkeenkäyvältä, että rakentamiskelpoinen maa, johon kohdistuu kysyntää, arvioidaan rakennusoikeudellisena siitä riippumatta, onko kunta vielä täyttänyt sille kuuluvan kaavoitustehtävänsä vai ei. Tällöin ajatellaan, että vaikka kaavaa ei vielä ole laadittu, niin on ilmeistä, että tietynsisältöinen asemakaava tullaan laatimaan. Toisaalta voidaan kysyä, miksi näin ei ajateltaisi myös yksityisen maan osalta silloin, kun kaavoitus on näköpiirissä.

> Mielenkiintoinen kysymys liittyy kiinteistönmuodostamislain 115.2 §:ää koskevaan hallituksen esitykseen. KML 115.2 §:n mukaan kunnan omistama alue saadaan pääsääntöisesti ottaa rakennusmaan järjestelyn kohteeksi vain, jos kunta antaa siihen suostumuksensa. Hallituksen esityksessä ei asiaa ole juurikaan avattu, mutta kirjallisuudessa tämän on katsottu johtuvan siitä, että rakennusoikeuden luonne olisi kunnan kaavoitusmonopolin johdosta erilainen kunnan maalla: *rakennusoikeus olisi olemassa kunnan maalla jo ennen asemakaavan laatimista toisin kuin yksityisen maalla*.[123]

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä rakennusoikeuden osalta kunnan maa ei ole yksityisen maahan nähden oikeudellisesti erilaisessa asemassa, vaikka kunta on vapautettu useista yksityisen maanomistajan maksettavaksi tulevista maksuista sitä vastaan, että kunnalle kuuluu viranomaisena useita yhdyskuntatekniikkaan liittyvien alueiden toteuttaminen. Kunnan omistuksessa olevaan maahan sovelletaan samoja ja samansisältöisiä kaavoitusharkintaa ohjaavia säännöksiä kuin yksityisen maan kaavoittamiseen. Niin ikään rakentamisen edellytysten täyttyminen rakentamisen lupajärjestelmässä tapahtuu samojen säännösten kautta. Rakennusoikeudessa ei kunnan ja yksityisen maan kesken ole – tai ei voimassa olevan oikeutemme kannalta ainakaan pitäisi olla – mi-

---

[123] Säännöksessä asetetaan kunnan maa eri asemaan yksityisen maahan nähden asemakaavalla osoitetun rakennusoikeuden tasaamisen suhteen. Ks. HE 227/1994 vp, s. 46–47. Ks. erit. Majamaa – Markkula 2001, s. 97 ja Hyvönen 2001, s. 434 ja 439, joiden mukaan kannanoton on ymmärrettävä tarkoittavan sitä, että kunnalle kuuluvasta kaavoitusoikeudesta seuraa rakennusoikeus kunnan maalle jo ennen kaavan laatimista. Ks. myös Hakkola LM 2007, s. 737–738, joka em. viitaten kysyy, kenelle rakennusoikeuden olisi katsottavan kuuluvan. Vrt. toisaalta KKO 1982 II 115, jossa on katsottu rakennussuojeluasiassa, että rakennusoikeutta ei ole kunnan omistamalla tontilla ennen kuin rakennusoikeus on kaavoituksellisesti muodostettu. Ks. erityisesti Majamaa 1981, s. 8 alaviite 14, jossa on käsitelty tätä kysymystä. Ks. toisaalta myös Mäkinen 2000, s. 332, joka ruotsalaiseen keskusteluun viitaten kirjoittaa, että kunta ei omista rakennusoikeutta, ellei se omista myös maata. Kiinteistöarvioinnillisesti olisi mielenkiintoista, jos kunnan maalla ajateltaisiin olevan rakennusoikeus eri tavalla kuin yksityisen maalla, niin mikä arvo olisi annettava kunnan maalle kiinteistön korvausarvioinnissa, jos maalla ei vielä olisi asemakaavaa. Eli olisiko kaikella kunnan omistamalla maalla ajateltava olevan lain mukainen enimmäisrakennusoikeus, vaikka mitään kaavoitusaikeita ei olisi näköpiirissä. Kysymys liittyy läheisesti jäljempänä luvussa 4.6.7. käsiteltävään teemaan.

tään lainsäädännöllistä eroa. Kunta ei oikeutemme mukaan voi lähtökohtaisesti myöskään suosia omistamaansa maata kaavoituksessa ja rakentamisessa[124].

Sen sijaan kunnan maan ja yksityisen maan ero koskee kunnan tosiasiallista käyttäytymistä ja on siten luonteeltaan pragmaattinen. Kaavoitusnormien ollessa väljiä ja jättäessä kunnalle laajan harkintavallan kaavoituksen ajoittamisen, kohdentamisen ja sisällön osalta kunta saattaa olla käytännössä *taipuvaisempi* kaavoittamaan omistuksessaan olevia alueita[125]. Näin kunta välttää yksityiseen maanomistukseen liittyvät intressikonfliktin, mahdollisesti vaikeat sopimusneuvottelut ja saa hyödykseen maan arvon. Taipuvaisuus tällaiseen on oikeudellisesti ongelmallista otettaessa huomioon se, että lainsäätäjä on historiallisesti tarkastellen halunnut korostaa rakennuslainsäädännön puitteissa kunnan ja yksityisen maan tasa-arvoisuutta ja pyrkinyt edistämään yksityisen maan saamista rakentamiskäyttöön eli nimenomaan estämään tällaisen toiminnan.

> Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä nimenomaista säännöstä, jolla kunnan maa asetettaisiin erityisasemaan kaavoituksessa ja rakentamisessa. Kunta ei esimerkiksi voi asettaa omistamaansa maata etusijalla suhteessa yksityisen omistamaan maahan. Kunnan maan asettamista etusijalle kaavoituksessa yksityisen maanomistajan maahan nähden on rakennuslainsäädännön historiassa käsitelty useita kertoja. Ensimmäisen kerran tämä tapahtui asemakaavalain yhteydessä. Asemakaavalailla ulotettiin kaupungin asemakaavoitusvalta koskemaan myös yksityisen omistamaa maata ja tällöin otettiin lakitekstiin kirjaus, että kaupungin tulee samoin edellytyksin asemakaavoittaa omaansa ja yksityisen maata (AKL 1 §). Rakennuslaki ei sisältänyt enää tätä säännöstä. Sen jälkeen vuonna 1974 KARANEK antoi mietintönsä, jossa ehdotettiin kunnan maan asettamista lainsäädännöllisesti etusijalle. Samoin vuosina 1977, 1981 sekä 1984 ministeriön laatimat rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusehdotukset sisälsivät säännökset kunnan maan asettamisesta etusijalle yksityisen maahan nähden[126]. Kaikki ehdotukset kaatuivat poliittisiin erimielisyyksiin eikä hallituksen esitystä annettu. Se, että mainitut tiedossa olleet hankkeet eivät ole johtanee säännösten antamiseen, on lähtökohtaisesti ymmärrettävä lainsäätäjän negatiivisena kannanottona: näin voimassa olevaa oikeutta ei ainakaan voida tulkita.[127]

Käytännössä saattaa olla niin, että on menettelyllisesti helpompaa hankkia maa kunnan omistukseen ennen asemakaavan laatimista tai laatia asemakaavoja vain kunnan jo omistamille alueille. Tällöin voidaan alueiden luovutushintoihin

---

[124] Ks. tästä jäljempänä luku 4.6.7.

[125] Asetelma on sama kuin poikkeamisasioissa eli materiaaliset säännökset ovat samat, mutta kunnat saattavat olla taipuvaisempia käyttämään harkinnan toista ääripäätä ELY-keskusten painottaessa toista.

[126] Ks. SM 1977, s. 83, SM 1981, s. 108 ja YM 1984.

[127] Ks. jäljempänä seikkaperäisesti luku 4.6.7. Tältä kannalta katsoen on oikeudellisesti ongelmallinen ratkaisu KHO 2015:95, jossa on katsottu sallituksi kunnan kieltäytyminen yksityisen maan asemakaavoittamisesta sillä perusteella, että se on yksityisen omistuksessa.

tai vuokrasopimuksiin otettavilla ehdoilla järjestää asemakaavoituksesta kunnalle aiheutuvien velvoitteiden kustannusten kattaminen. Kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata kunta joutuisi sopimuksin, kiinteistöveroin ja muin maanomistajan maksettavaksi määrättävien velvoitteiden avulla hankkimaan nämä varat. Oikeudellisesti on kuitenkin huomattava, että pelkästään tällaiset *käytännölliset*, jonkin menettelyn *helppouteen* perustuvat näkökohdat eivät voi ohjata julkisen vallan käyttämistä eli sitä, mitä alueita kunta asemakaavoittaa, milloin ja miten. Lainsäätäjä on antanut kunnalle varsin pitkälle menevät keinot maanomistajan velvoittamiseksi kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen ja muiden kustannusten kattamiseen[128].

3.4.4 Pakkolunastuskompetenssi

Kunnan maanomistukseen liittyy myös kysymys siitä, miten rakennus- ja lunastuslainsäädännöllä kunnalle annettu pakkolunastusoikeus tulee ymmärtää osana kunnallista maanomistusta. Nimittäin kunnan maanomistus voidaan ymmärtää koskemaan sitä faktuaalista kunnan omistuksessa jo olevaa maata taikka laajemmin koskien myös kaikenlaista maata, johon kunnalla on eräänlainen – esineoikeudellista terminologiaa käyttäen – ”sekundäärinen muotoamisoikeus” kaavoitusvallan ja pakkolunastusoikeuden yhteisvaikutuksena[129].

Kuten edellä tuotiin esille, kaavoituksella kunta vaikuttaa niihin laissa säädettyihin pakkolunastuksen edellytyksiin, joiden täyttyessä kunnalle syntyy pakkolunastusoikeus kaavoittamiinsa alueisiin. Näin hallinnollisella kaavoituksella kunta laissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen vaikuttaen luo itselleen pakkolunastusoikeuden. Lunastusoikeus voi syntyä joko suoraan kaavan perusteella (MRL 96) tai se voi edellyttää erillisen lunastusluvan (MRL 99 §) hakemista, jonka myöntämisarvioinnissa kaavoituksella ja kunnan itsensä ilmoittamalla pyrkimyksellä näyttäisi olevan ratkaiseva merkitys. Lunastusoikeuden syntyminen tarkoittaa asiallisesti ottaen sitä, että kunta voi pakkolunastusoikeuttaan käyttämällä täyden korvauksen (LunL 30.1 §) suorittamalla muodota itsensä alueen omistajaksi, ja alueen omistaja on tähän sidottu.

Muotoamismahdollisuus olennaisella tavalla erottaa kunnan aseman maanomistajana yksityisestä omistajasta, joka voi laajentaa omistuspiiriään lähtökohtaisesti vain vapaaehtoisin oikeustoimin.[130] Tämä voidaan ymmärtää kun-

---

[128] Ks. maanomistajan maksuvelvoitteista laajemmin jäljempänä luku 5..

[129] Kunnalla on kompetenssi kaikkeen alueellaan olevaan maahan, mikä tekee kunnan oikeudellisesta asemasta omatyyppisen. Aiemmin tätä kutsuttiin ”yliomistusoikeudeksi”. Ks. Zitting 1960 esim., s. 23–29. Kunnalla on kompetenssi luovuttaa maata, mutta tätä luovutuskompetenssia rajoittavat useat viranomaistoimintaan julkisoikeudellisesti rajoittavat säännökset, vaikka siviilioikeudellista estettä tietylle luovutukselle ei olisikaan olemassa.

[130] Teoriassa on mahdollista, että yksityinen voi saada lunastusluvan LunL 4 §:n nojalla, mutta

nalliseen maanomistukseen liittyvänä potentiaalisena ulottuvuutena. Juuri pakkotoimisen omistajanvaihdoksen mahdollisuus tekee kunnan maanomistuksesta yhdessä kaavoitustehtävän kanssa erittäin laajan suhteessa yksityiseen, joka lähtökohtaisesti voi laajentaa omistuspiiriään vain vapaaehtoisin, oikeustoimiin perustuvin omistajanvaihdoksin. Tietoisuus pakkolunastusmahdollisuudesta toimii taustatekijänä myös kunnan ostaessa maata kiinteistön kaupoin.

3.4.5 Maksuvelvoitteet

Maanomistajan oikeudet ja velvollisuudet eivät oikeusjärjestyksessämme määräydy omistuksen kohteesta, omistusoikeudesta tai omistajasta itsestään. Omistajan aseman osalta kaikki omistajat ovat teoreettiselta lähtökohdaltaan samassa asemassa. Tämä koskee niin yksityistä, julkista kuin ulkomaista maanomistajaa. Sen sijaan omistajan käyttövaltaa, omistajan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä omistajan kompetenssia on useilla tavoilla lainsäädännöllisesti rajoitettu joko omistuksen kohteesta tai omistajasta johtuvien erityispiirteiden vuoksi. Tämä koskee myös kuntaa maanomistajana.

Kuten edellä tuotiin esille, *maankäytön osalta kuntaa ei ole vapautettu kaavoituksesta tai muustakaan maankäytön rajoituksista sillä perusteella, että maa on kunnan omistuksessa*. Kaavoitustarpeen vallitessa kunnan on kaavoitettava omistamansa maa rakentamisen mahdollistumiseksi sekä haettava rakentamiseen tarvittavat luvat omalta rakennusvalvontaviranomaiseltaan samoin kuin yksityisenkin. Mutta kuten edellä todettiin, kunta saattaa käytännössä olla taipuvainen kohtelemaan omistamaansa maata kaavoituksellisesti eri tavalla kuin yksityisen omistamaa. Tämä voi synnyttää mielikuvan, että kunnan maa olisi rakentamisen edellytysten osalta jotenkin erilaisessa asemassa, mitä se voimassa olevan oikeutemme näkökulmasta ei ole.

Sen sijaan kunnan *asema maanomistuksen muiden elementtien kuin käyttövallan osalta poikkeaa monella tavalla yksityisen omistajan asemasta*. Kunnan maahan ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta voida kohdistaa pakkolunastusta eli kunnan maan suoja on tietyllä tavalla vahvempi. Kunnan maksettavaksi ei esimerkiksi voida määrätä MRL 12 a luvun mukaista kehittämiskorvausta eikä kaavan saamisen edellytykseksi kukaan voi edellyttää kaavoitusmaksujen suorittamista[131]. Kunta on niin ikään vapautettu kiinteistöveron suorittamisesta alueellaan omistamiensa kiinteistöjen osalta sekä laissa kadun ja eräiden yleis-

---

käytännössä luvan saaminen lienee varsin poikkeuksellista.

[131] Muutoinkaan kunnan maahan ei voida kohdistaa yksityisen maahan kohdistuvia maapoliittisia keinoja. Näiltä osin muiden julkisyhteisöjen kuin kunnan omistama maa rakennuslainsäädännön kannalta rinnastuu yksityiseen maahan. Valtion maa rinnastetaan rakennuslainsäädännössä oikeudelliselta kannalta yksityisen maahan.

ten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) 14 b §:n mukaisesta tontinomistajan maksuvelvoitteesta[132], vesihuoltolain (119/2001) 19 §:ssä tarkoitetusta käyttömaksusta samoin kuin jätelain (646/2011) 79 §:ssä määritellystä maksusta. Kunta on vapautettu luovutusvoittoveron[133] sekä varainsiirtoveron suorittamisesta samoin kuin kunnalle tehdyt luovutukset ovat eräin edellytyksin luovutusvoittoverosta vapaita. Maksuista vapauttaminen on periaatteessa ymmärrettävä kunnalle mainittujen palveluiden tuottamisesta aiheutuvien oikeudellisten kustannusvelvoitteiden vastinparina. Lisäksi kunnalla on yleisen verotusoikeuden ja kunnallisen rahoitusjärjestelmän myötä myös varsin vahva tosiasiallinen asema tarkasteltaessa sen mahdollisuutta harjoittaa kiinteistöjen hankintaa ja luovuttamista[134].

Maa on ainakin muodollisten taloudellisten velvoitteiden osalta hyvin erilaista kunnan kuin yksityisen käsissä. On vaikea arvioida, johtavatko maksuvapautukset *nettovaikutuksineen* taloudellisesti neutraaliin järjestelmään: eli että kaavoituksen taloudellisten vaikutusten kannalta ei olisi merkitystä sillä, kaavoittaako kunta omaansa vai yksityisen maata. Kirjallisuudessa on tuotu esille, että kunnalle olisi taloudellisesti enemmän hyötyä tuottavaa kaavoittaa omistamaansa maata kuin yksityisen[135]. Tämä voi olla sääntelyjärjestelmän systematiikan kannalta jossain määrin ongelmallista varsinkin siinä tapauksessa, jos yksityisen maan asemakaavoittamisesta kieltäydyttäisiin yksinomaan liiketaloudellisin perustein. Järjestelmän säätämisessä tulisi ehkä oikeuspoliittisesti pyrkiä siihen, että kunnan kannalta ei muodostuisi taloudellista eroa sen suhteen, kaavoittaako se omaansa vai yksityisen maata.

3.4.6 Hankinta- ja luovutusrajoitukset

Toisin kuin valtion ja kirkon omaisuuden kohdalla, kunnan maaomaisuuden luovuttamiselle ei ole säädetty nimenomaisia luovutusrajoituksia[136]. Kunta voi

---

[132] Vaikka lain sanamuodon mukaan kunta voi periä vain kustannusvastaavasti maksua, hallintokäytännössä maksu suhteutetaan tontin rakennusoikeuteen.

[133] Tällä voi olla erittäin suuri merkitys silloin, kun kunta on saanut maata ostettua huokeasti ja luovuttaa sen markkinahinnalla.

[134] Kunnalla on mahdollisuus rahoittaa talouttaan verotusoikeudella sekä saada valtionosuuksia eikä kuntaa voida asettaa konkurssiin.

[135] Kirjallisuudessa on laskelmin tuotu esille, että kunta saattaa hyötyä taloudellisesti kaavoittaessaan omaa maataan yksityisen maan sijaan. Ks. Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 3–15.

[136] Valtion kiinteistöomaisuuden luovuttamisesta on seikkaperäiset säännökset laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (25.11.2000/973). Ks. kirkon maaomaisuuden osalta kirkkolain (1053/1993) 14 luku ja Leino 2002, s. 222 erit. alaviite 664. Kuntien osalta vastaavaa erityissääntelyä ei ole annettu lukuun ottamatta nykyisen kuntalain (410/2015) 15 lukuun sisältyviä lähinnä eurooppaoikeudellisten valtiontukisäännösten edellyttämiä selventäviä säännöksiä. Kunnan kiinteistöomaisuuden luovuttamista koskevat päätökset tulevat arvioiduksi yleisten kunnan toimintaa ohjaavien ja rajoittavien sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Ks. julkisesta varal-

luovuttaa omaisuuttaan melko vapaasti, mutta julkisoikeudellisena toimijana sen toimintaa arvioidaan useiden viranomaistoimintaa rajoittavien säännösten kannalta. Keskeisessä asemassa ovat kunnan toimialasääntely, yleishallinto-oikeudelliset periaatteet sekä eräät kilpailu- ja eurooppaoikeudelliset säännökset. Niin ikään kiinteistön kaupoin tapahtuva kunnan *maanhankinta* on teoriassa vapaata, mutta sitä rajoittavat samojen säännösten lisäksi kuhunkin hankintakeinoon sovellettava erityissääntely.[137]

3.5 YHTEENVETO: MINKÄLAISELTA NÄYTTÄÄ RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELY MAANOMISTAJAN OIKEUSASEMAN NÄKÖKULMASTA?

Maankäytön sääntelyjärjestelmä samoin kuin koko kiinteistöoikeus rakentuu maanomistusoikeuden varaan. Maanomistajan asema rakennusoikeuden sääntelyssä määräytyy monitahoisen sääntelykokonaisuuden yhteisvaikutuksena. Maanomistajan aseman määräytymisessä voidaan erotella julkis- ja yksityisoikeudellinen puoli. Ensin mainitussa on kysymys maanomistajan suhteesta julkiseen valtaan, jälkimmäisessä yksityisten keskinäisistä suhteista. Julkisoikeudellisen osan perustan muodostavat rakennuslainsäädäntö sekä hallinnollisella tasolla kaavoitus ja rakentamisen lupajärjestelmä. Yksityisoikeudellisen osan perustaa muodostavat omistusoikeus ja muut maahan kohdistuvat oikeudet. Yksityis- ja julkisoikeuden rajalle sijoittuu kiinteistöjaotusta koskeva sääntely. Tätä kokonaisuutta on havainnollistettu alla olevassa kuviossa.

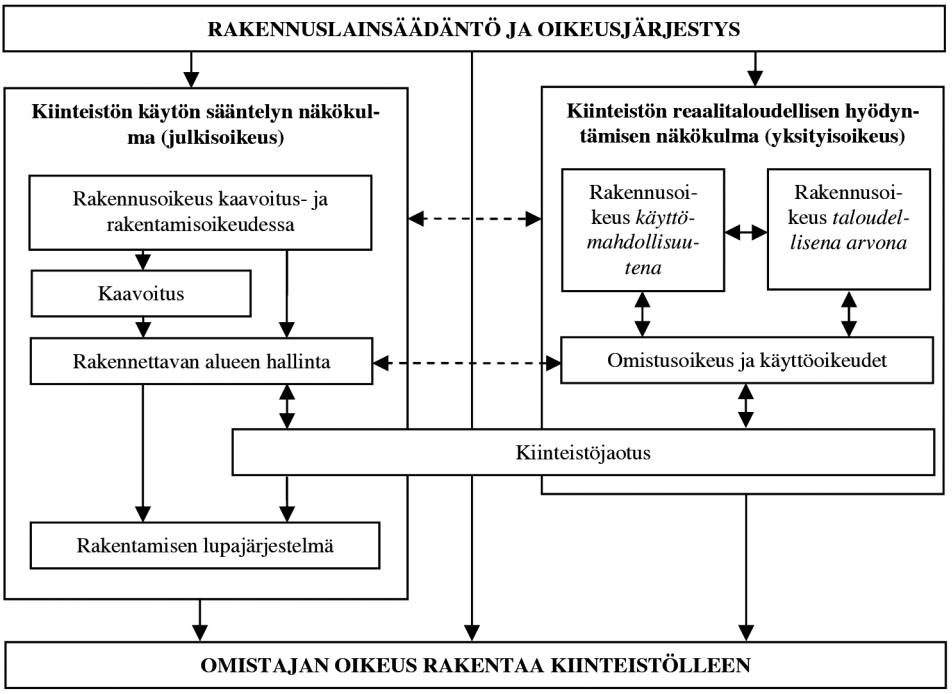
Pyrittäessä antamaan maanomistajan oikeusasemasta systemaattinen kokonaiskuva rakennusoikeuden sääntelyä silmällä pitäen on otettava huomioon samanaikaisesti kaikki tähän vaikuttavat tekijät. Maanomistajan oikeusasema määräytyy sekä asemakaavoituksen ja rakentamisen lupajärjestelmän, kiinteistöjaotuksen ja sen muuttamisen että yksityisoikeudellisten oikeusperusteiden muodostaman kokonaisuuden seurauksena.

Julkisoikeudellisesti tarkastellen maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen määräytyy sääntelylogiikaltaan erilaisen normiston kautta kuin yksityisoikeudellisesti.

---

lisuusoikeudesta (*das öffentliche Vermögensrecht*) Antoniolli – Koja 1986, s. 621–663.

[137] Ks. jäljempänä luku 6.



Kuvio 1. Maanomistajan aseman määräytyminen rakennusoikeutta silmällä pitäen.[138]

Julkisoikeudellisesti tarkastellen rakennusoikeus määräytyy laintasoisten rakentamista ja maankäyttöä koskevien säännösten, kunnan kaavoitustehtävän sekä useiden harkinnanvaraisten tekijöiden kautta. Julkisoikeudellisesti leimallista on viranomaisella oleva laajahko harkintavalta rakennusoikeuden sääntelyssä. Yksityisoikeudellisesti tarkastellen maahan kohdistuvien oikeuksien kautta määräytyy se, kenelle kuuluu ja missä laajuudessa oikeutus rakennusoikeuden käyttämiseen yksityisoikeudellisessa merkityksessä. Lähtökohtaisesti oikeus käyttää maata rakentamiseen kuuluu sen omistajalle, jolla on suhteessa toisiin yksityisiin vahvasti suojattu asema. Yksityisten välisessä suhteessa rakennusoikeus ei voi olla itsenäinen oikeus, mutta siitä voidaan määrätä osana jotakin kiinteistöön kohdistuvaa oikeusperustetta. Verrattuna julkisoikeudelliseen ulottuvuuteen, yksityisoikeudellisesti rakennusoikeus kuuluu maanomistajalle subjektiivisluontoisena oikeutena.

---

[138] Ks. myös Wirilander 1979, s. 62 sekä, s. 7–70, jossa hän selittää rasiteoikeuksien tarkasteluun kehittämänsä kaavion rakennetta. Ks. sama myös hänen käyttöoikeuksia tarkastelevassa monografiassaan Wirilander 1980, s. 43.

Julkis- ja yksityisoikeudellisten näkökulmien suhdetta voidaan kuvata osin yksi-, osin kaksisuuntaisena ilmiönä. Rakennusoikeuden julkisoikeudellinen määräytyminen asettaa ehdottomat reunaehdot yksityisoikeudelliselle mahdollisuudelle käyttää maata rakentamiseen. Toisaalta julkisoikeudellisesti muodostuneesta rakennusoikeudesta voidaan näissä raameissa varsin vapaasti sopia yksityisoikeudellisesti. Rakennusoikeuden julkisoikeudellinen sääntely ei ole sidottu säänneltävän alueen yksityisoikeudellisiin suhteisiin, mutta tosiasiassa varsinkin maanomistusoloilla on keskeinen merkitys siihen, miten rakennusoikeutta käytännössä säännellään sekä toisaalta esimerkiksi sen arvioinnissa, onko alueen maanomistajia kohdeltu tasapuolisesti. Niin ikään rakentamisen lupamenettelyssä tulee ottaa kantaa luvanhakijan yksityisoikeudelliseen hallintaperusteeseen siltä kannalta, mahdollistaako tämä haetun kaltaisen rakentamisen. Näin julkis- ja yksityisoikeudelliset näkökulmat kietoutuvat toisiinsa.

Kuviossa esitetty jäsennys rakennusoikeuden sääntelystä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen toimii tutkimuksen myöhemmän esityksen rakenteellisena jäsennyksenä.

OSA III
RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMINEN

4 Oikeudesta rakentaa maankäytön sääntelyjärjestelmän mukaan

4.1 KYSYMYKSENASETTELU

Rakennusoikeuden muodostuminen *suomalaisessa* maankäytön sääntelyjärjestelmässä on monitahoinen oikeudellinen prosessi[1]. Rakentamisen edellytykset riippuvat *yksittäistapauksellisesti* erityisesti maan sijainnista ja fyysisistä ominaisuuksista, joihin lainsäädännössä kytketään rakentamiseen liittyviä oikeusvaikutuksia, sekä tarkasteltavalla alueella voimassa olevista hallinnollisista määräyksistä, joista keskeisimpiä ovat asema- ja yleiskaavat sekä rakennusjärjestyksen määräykset. Lisäksi eräitä rakentamistyyppejä kuten tuulivoimarakentamista sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentamista ja rantarakentamista säännellään omatyyppisellä, vain näitä rakentamismuotoja koskevalla normistolla. Niinpä *yleisellä* tasolla ei voida antaa vastausta kysymykseen siitä, miten määräytyy maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen maankäytön sääntelyjärjestelmän mukaan.[2]

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä rakennusoikeuden muodostumisen kannalta keskeisessä asemassa on asemakaavoitus[3]. Tämä korostuu erityi-

---

[1] Tutkimuksessa ei varsinaisesti tehdä oikeusvertailua. Ruotsissa rakennusoikeuden kannalta keskeisin sääntely sisältyy plan- och bygglageniin (2010), Norjassa plan- og byggningsloveniin (2008), Tanskassa lov om planlægningiin (2007), Englannissa Planning and Compulsory Purchase Actiin (2004) ja Saksassa liittovaltiotason Baugesetziin (1995), joskin viimeksi mainitun osalta on huomattava osavaltiotason sääntelyn keskeinen merkitys maankäyttöä ja rakentamista koskevassa sääntelyssä. Ruotsin oikeuskirjallisuuden osalta voidaan viitata vuoden 2010 plan- och bygglagenin osalta teokseen Didón ym. 2013 ja vuoden 1987 plan- och bygglagenin ajalta Didón ym. 1987 sekä Victorin – Sundell 2004, s. 125–136, Norjan osalta Innjord 2010 ja Falkanger – Falkanger 2012, s. 518–528 sekä laajemmin julkisoikeudellisesta sääntelystä kiinteistöoikeuden alueella emt., s. 490–546 ja rakennusoikeuden luonteesta Pedersen – Sandvik – Skaaraas 1990, s. 85–87 sekä laajemmin rakennusoikeudesta, s. 84–115, Tanskan järjestelmän osalta Basse 2006, s. 537–635 sekä von Eyben – Mortensen – Pagh 1999, s. 36–44, Englannin osalta Denyer-Green – Ubhi 2013 sekä Saksan osalta Stollmann 2015. Ks. laajemmin kaavoitusjärjestelmistä oikeusvertailevasti Alterman 2002 ja pohjoismaiden osalta Fog – Åström 1992, s. 74–89.

[2] Suomessa MRL:a ei näyttäisi lakiteknisesti rakennetun siltä pohjalta, että sitä tarkastelemalla kävisi suoranaisesti ilmi, millä pääpiirteisillä edellytyksillä erilaisissa oikeudellisissa ympäristöissä rakentaminen kulloinkin on mahdollista. Aihepiirin hahmottamista edelleen vaikeuttaa se, että meillä ei ole olemassa aihepiiriä käsittelevää systemaattista yleisesitystä – kuten oppikirjaa. MRL:n ”systematiikka” muutoinkin näyttäisi pysyneen asemakaavalailla luotuun systematiikkaan nähden hyvin samankaltaisena.

[3] Ks. HE 101/1998 vp, s. 114, josta mm. ilmenee lainsäätäjän tarkoitus, että RakL:n aikaiseen oikeustilaan verrattuna rakentamisen ohjaamisen tulisi poikkeamisen sijaan ensisijaisesti perustua kaavoitukselliseen ratkaisuun.

sesti rakentamispainealueilla, vaikka rakentaminen sinänsä voi mahdollistua tai estyä monella muullakin tavalla näillä alueilla. Usein asemakaavan puuttuminen muodostuu tiiviin rakentamisen oikeudelliseksi esteeksi. Asemakaavan laatiminen puolestaan ei tapahdu oikeudellisessa tyhjiössä, vaan kunnan on asemakaavoitustehtävää hoitaessaan noudatettava lainsäätäjän asettamia tavoitteita ja reunaehtoja. Usein myös kaavoitusjärjestelmään liittyvän ohjausvaikutuksen johdosta kunta on laista johtuen sidottu itse aiemmin kaavan muodossa tekemiinsä päätöksiin. Kunnan harkintavaltaa rajaavat reunaehdot peilikuvana heijastuvat maanomistajan rakentamisvallan määräytymiseen[4].

Kaavoitusjärjestelmän teoreettisen ideaalin mukaan rakennusoikeuden muodostuminen alkaa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päätyen maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen kautta asteittain tarkentuen asemakaavan muodossa konkretisoituvaan rakentamismahdollisuuteen tai sen epäämiseen[5]. Kaavoituksen näkökulmasta rakennusoikeuden muodostuminen on eräänlainen prosessi ja koko maankäytön sääntelyjärjestelmä huomioiden useista eri osapäätöksistä koostuva ”vaiheittainen tapahtumasarja”[6]. Viimekädessä kaavoitettu rakentamismahdollisuus konkretisoidaan rakentamisen lupajärjestelmässä.

Vaikka kunnalla on yksinoikeus asemakaavojen laatimiseen alueellaan, rakennusoikeuden muodostumisprosessissa useilla tahoilla ja näiden reaktioilla on keskeinen merkitys. Valtiolla on lainsäätäjänä, valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista päättäjänä, ministeriön kautta tapahtuvana ohjaajana sekä valitusoikeuden haltijana ELY-keskusten kautta keskeinen valta. Kunnan jäsenillä ja asukkailla on oikeus osallistua kaavoitusprosessiin ja näillä on myös useissa tapauksissa mahdollisuus valituksin saattaa asia muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi. Maanomistajalla on mahdollisuus tehdä aloitteita, solmia maankäyttösopimuksia ja valittaa kunnan tekemistä päätöksistä. Useiden eri tahojen reaktioista tai näiden puuttumisesta jää siten riippumaan se, miten ja minkälaiseksi tietyn alueen rakentamismahdollisuus lopulta muodostuu.

Tässä rakennusoikeuden muodostumista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä käsittelevässä luvussa tavoitteena on antaa vastaus kysymykseen, *miten rakennusoikeuden muodostuminen maanomistajan alueelle tulisi ymmärtää*

---

[4] Kuten tutkimuksessa tuodaan esille, usein rakennusoikeuden luonnetta kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa on saatettu kuvata ilmaisulla, jonka mukaan maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta rakentamiseen taikka tietynsisältöisen asemakaavan voimaansaattamiseen alueellaan. Lähestymistapa saattaa antaa yksipuolisen ja jopa vinoutuneen kuvan niistä säännöistä ja periaatteista, joiden kautta oikeussuhde saa sisältönsä.

[5] Ks. asteittain tarkentuvan suunnittelun ajatuksesta lähteineen Syrjänen 1999, s. 298–303. Ks. joustavien normien täsmentämisestä ja konkretisoinnista ympäristöoikeudessa Määttä JJ 2005, s. 265–299.

[6] Toisin sanoen rakennusoikeuden muodostumista ei tule kytkeä tiettyyn pistemäiseen hetkeen, vaan se on nähtävä useista tapahtumista koostuvana tapahtumasarjana, jonka edetessä rakennusoikeuden vahvuusaste kehittyy kohti konkreettista rakentamismahdollisuutta tai rakentamisen estymistä.

erityisesti kunnan asemakaavoitustehtävää silmällä pitäen[7]. Luvussa luodaan systemaattinen kokonaiskuva rakennusoikeuden muodostumisesta maankäytön sääntelyssä erityisesti maanomistajaa oikeusasemaa silmällä pitäen. Keskiössä ovat toiselta puolen tällöin kunnan kaavoitustoiminta sekä rakentamisen laissa säädetyt edellytykset.

4.2 SUBJEKTIIVISELLA OIKEUDELLA ARGUMENTOINNISTA

Omistajalla on teoreettisen lähtökohdan mukaan valta käyttää omaisuuttaan kaikilla niillä tavoilla, joita oikeusjärjestyksessä ei ole kielletty. Konkreettisella voimassa olevan oikeuden tarkasteluun perustuvalla tasolla voidaan todeta, että omistajan käyttövalta on usein säännöksin rajoitettua. Tämä koskee niin ikään maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen asemakaavoittamattomilla alueilla. Rakennusoikeuden kannalta tämä tarkoittaa, että maanomistajalla on lähtökohtainen vapaus saada rakentaa asemakaavoittamattomilla samoin kuin asemakaavoitetuilla alueilla, ellei tätä vapautta ole oikeudellisesti rajoitettu.[8]

> Asemakaavoittamattomilla alueilla keskeisimmät rajoitukset omistajan rakentamisvapaudelle johtuvat (1) rakennus*lainsäädännön* ohella *hallinnollisesti* (2) kunnan rakennusjärjestyksestä, (3) rakennuskielloista ja (4) yleispiirteisestä kaavoituksesta, joista tosin kaikista on mahdollista saada rakentamisen mahdollistama poikkeamislupa poikkeamisedellytysten täyttyessä. Jos alue määräytyy (5) suunnittelutarvealueeksi, rakentaminen tosiasiassa rajoittuu huomattavasti. Sen sijaan (6) asemakaava-alueella rakennusoikeus määräytyy asemakaavan mukaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on perimmältään kysymys kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen sääntelystä. Keskiössä on kysymys siitä, minkälainen on luonteeltaan maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen ottaen huomioon lainsäätäjän kunnan sääntelyharkinnalle asettamat lakisääteiset tavoitteet ja reunaehdot. Rakennusoikeuden yleisellä luonteella

---

[7] Tarkastelu rajataan vain asemakaavoitukseen ja rakentamista koskevan lupajärjestelmän selvittelyyn, koska ne ovat sekä oikeudelliselta että käytännölliseltä kannalta katsottuna keskeisimmät sääntelyinstrumentit. Näin Ekroos JJ 2000, s. 69. Ekroosin mukaan rakennusoikeutta voidaan pääsääntöisesti luoda vain asemakaavalla. Poikkeuksina tähän nähden ovat lähinnä MRL 72 § ja 137.2 §:issä tarkoitetut tilanteet, jolloin rakentaminen mahdollistuu pelkän oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla. Toki se, mitä rakennusoikeudella tarkoitetaan, on määrittelykysymys, jolloin tästä määritelmällisestä ratkaisusta johtuu, mitä ilmiöitä tulee *esitysteknisesti* luetuksi ilmiön piiriin.

[8] Ks. laajemmin Majamaa 1981, s. 15–62.

tarkoitetaan tässä ennen kaikkea kysymystä siitä, millä edellytyksin maanomistajalle muodostuu mahdollisuus maansa käyttämiseen rakentamiseen. Vastausta ei voida antaa yksittäisiä säännöksiä tarkastelemalla, vaan arviossa tulee ottaa huomioon koko maankäytön sääntelyjärjestelmä, jonka eri osat liittyvät erottamattomasti toisiinsa.

Sääntelyjärjestelmän kokonaisuutta kuvataan erilaisilla vakiintuneilla doktriineilla, ajattelutavoilla tai yleisillä opeilla, jotka ovat oikeudellisen ajattelun tasolla luotuja rakennelmia. Rakennusoikeuden luonteen, ja samalla kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen ydinsisällön, kuvaamisessa on saatettu käyttää ilmaisutapaa, jonka mukaan ”*maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada käyttää maataan rakentamiseen*” taikka vaihtoehtoisesti ”*maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta tietynsisältöisen asemakaavan saamiseen kiinteistölleen*”. Ilmaisutapa ei sellaisenaan ole palautettavissa mihinkään yksittäiseen säännökseen, vaan se on muodostettu sääntelyjärjestelmän kokonaisuuden pohjalta oikeudellisen ajattelun tasolla. Toteamus ei sinänsä ole virheellinen[9], mutta siinä jää ottamatta huomioon toisaalta se, että kunnalla ei rakennusoikeuden sääntelijänä ole vapaata harkintavaltaa kaavoitukseen ryhtymisen taikka siitä pidättymisen suhteen.

Ongelmallinen subjektiivisen oikeuden käsitteen kautta tapahtuva rakennusoikeuden tarkastelu on silloin, kun oikeuden subjektiivisuudesta pyritään tekemään päätelmiä voimassa olevan oikeuden sisällöstä kiinnittämättä riittävästi tarkastelua kysymykseen soveltuviin säännöksiin tai viimeksi mainittuihin vain väljästi tukeutuen. Tällöin on saatettu *argumentoida esimerkiksi, että kunta voi kieltäytyä asemakaavoittamasta yksityisen maata, koska maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta tietyn sisätöisen asemakaavan saamiseen*[10]. Samakaltainen argumentti on saatettu esittää myös hylkäävän suunnittelutarve- taikka poikkeamishakemuksen perusteluissa.

Puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta on faktisen rakentamismahdollisuuden ohella saatettu pyrkiä päättelemään myös muita omistajan oikeusaseman elementtejä. Esimerkiksi arvioitaessa lunastuskorvauksen tai käytönrajoitus-

---

[9] Maanomistajalla ei ole oikeutta tai oikeammin – kuten tutkimuksessa jäljempänä tuodaan esille – *oikeussuojakeinoa* tietynlaisen asemakaavan voimaan saattamiseksi kiinteistölleen vastoin kunnan myötävaikutusta siinäkään tapauksessa, että kunnalle on syntynyt MRL 51 §:ssä säädetty velvollisuus asemakaavan laatimiseen.

[10] Täysin esimerkinomaisesti voidaan viitata Järvenpään kaupungin KHO:lle tapauksessa KHO 2011:11 antamassa lausumassa esiintuoma argumentaatio sellaisena kuin se on KHO:n selosteessa tuotu esiin. Asiassa oli yksinkertaistaen kyse siitä, että kaupunki oli kieltäytynyt yksityisen maan asemakaavoittamisesta – tai oikeammin rajannut sen laadittavan asemakaava-alueen ulkopuolelle – maapoliittiisin linjauksiinsa vedoten. Ottaessaan kantaa kaavoittamatta jättämisestä maanomistajalle aiheutuvaan haittaan kaupunki lausuu, että ”Maanomistajalta saamatta jäävästä rakennusoikeudesta ei voi syntyä maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentin mukaista haittaa, koska alueita voi edelleen käyttää normaalisti nykykäytön mukaiseen maa- ja metsätalouteen. Asemakaavan ja rakennusoikeuden saaminen ei ole maanomistajan subjektiivinen oikeus.”

korvauksen määrittelemiseksi sitä, mitä maanomistaja toimenpiteen seurauksena menettää, joudutaan esikysymyksenä ottamaan kantaa siihen, millä tavoin maanomistajalla olisi mahdollista maataan käyttää, ellei toimenpidettä suoritettaisi. Tällöin on saatettu maanomistajalta puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta päätellä esimerkiksi, että *koska maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada tietynsisältöistä asemakaavaa kiinteistölleen, ei lunastuksesta tai käytönrajoituksesta aiheudu tälle mitään menetystä*[11]. Toisin sanoen näyttäisi siltä, että subjektiivisesta oikeudesta tai sen puuttumisesta rakentamisen suhteen on pyritty päättelemään vastaus myös korvauskysymykseen.

Molemmissa edellä mainituissa argumentaatiotavoissa on kyse käsitteistä päättelystä – tai ainakin niissä on piirteitä sellaisesta[12]. Tällä tarkoitetaan, että voimassa olevan oikeuden sisältö pääasiassa johdetaan sen kuvaamisessa käytettävistä ilmaisutavoista, jolloin ratkaisunormin katsotaan löytyvän lainsäätäjän luomien säännösten sijaan ajattelun tasolla luoduista termeistä tai käsitteistä. Toisaalta ei tietenkään väitetä, että näin *yleisesti* ajeltaisiin, mutta tällaisia *piirteitä* on havaittavissa. Huomattava tietysti on myös, että käsitteistä päättely ei automaattisesti tarkoita, että tehty ratkaisu olisi aineellisoikeudellisesti virheellinen. Kysymys on ennemmin siitä *tavasta*, jolla ratkaisuita perustellaan.

Jonkin oikeudellisen ajattelu- tai argumentaatiotavan seikkaperäinen dokumentointi olisi varsin mittava tehtävä[13]. Siksi sellaista ei tässä voida tehdä. Tässä voidaan tyytyä vain siihen, että ilmiö ikään kuin *oletetaan olevan olemassa kuvatun kaltaisena*, jolloin mahdollinen vastakritiikki voidaan kohdistaa tämän oletuksen paikkansa pitävyyteen, mutta ei siihen, millä tavoin tutkimus on toteutettu siltä osin kuin olettamus hyväksytään. Huomattava on myös se, että argumentaatio vain harvoin rakentuu *yksinomaan* edellä esitettyjen päättelytapojen varaan. Pikemmin kyse on siitä, että päättelyssä on havaittavissa tämän suuntaisia *piirteitä*.

---

[11] Täysin esimerkinomaisesti voidaan viitata ratkaisuun KKO 2002:93 ja erityisesti ratkaisuselosteesta ilmenevään lunastustoimituksen ja maaoikeuden argumentaatioon sellaisena kuin se on KKO:n ratkaisuselosteessa tuotu esiin. Vastaavia esimerkkejä olisi lukuisia muitakin. Tapauksessa asemakaavassa ollut voimajohtovaraus oli alentanut tontin rakennusoikeutta. Kysymykseksi muodostui se, oliko maanomistajalla oikeus saada menetyksestään korvausta lunastustoimituksessa. Korvausvaatimus hylättiin lunastustoimituksessa toteamalla muun ohella, että ”maanomistajalla ei ollut subjektiivista oikeutta vaatia kiinteistölleen samanlaista rakennusoikeutta kuin viereisellä kiinteistöllä oli.” Maaoikeus hylkäsi hakijan vaatimuksen perustelemalla niin ikään korvauksettomuutta toteamalla muun ohella, että ”Maanomistajalla ei ollut subjektiivista oikeutta vaatia mitään sen suhteen, mitä asemakaavassa määrätään.” Korkein oikeus kumosi maaoikeuden ja lunastustoimituksen päätökset ja palautti asian lunastustoimikunnalle. Korkein oikeus tuo sinänsä esiin saman seikan lausumalla ”Kaavaa laadittaessa maanomistajalla ei ole ollut oikeutta saada kiinteistölle määrättyä rakennusoikeutta”, mutta katsoi kuitenkin, että korvausvaatimus tuli käsitellä lunastustoimituksessa. Syy sille, miksi KKO näyttäisi päätyneen erilaiseen lopputulokseen kuin alemmat asteet, oli sen valittajan väitteen hyväksyminen, jonka mukaan voimajohtovaraus vaikeutti asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden *käyttämistä*.

[12] Ks. käsitteistä päättelemisestä Helin JJ 1985, s. 82–92.

[13] Sellaisesta tarjoaa esimerkin Helin 1988 passim.

Tällainen päättely- ja argumentaatiotapa on ainakin kahdella tavalla ongelmallista[14]. Ensinnäkin se on liian epätarkka kuvaamaan kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen varsin *monitahoista* sisältöä, mikä saattaa vaikeuttaa *kysymyksenasettelun* muodostamista – toisin sanoen sen paikallistamista, mistä asiassa oikeudelliselta kannalta tarkkaan ottaen on kyse. Toinen tähän liittyvä seurannaisongelma liittyy siihen, että doktriinia – subjektiivisen oikeuden käsitettä – joskus hyödynnetään oikeudellisessa päättelyssä selvitettäessä voimassa olevan oikeuden sisältöä eli *annettaessa vastauksia* muodostettuihin kysymyksiin[15]. Näin käsite- ja oppirakennelmiin perustuva lähestymistapa vaikuttaa sekä kysymyksenasetteluiden muodostamiseen että niihin vastaamiseen.

> Tähän nähden eri asia on, että kirjallisuudessa on, lähinnä esitysteknisesti eroteltu yksityisen julkiseen valtaan kohdistuvia oikeuksia niiden vahvuusasteen mukaan (1) subjektiivisiin, (2) keskivahvoihin ja (3) heikkoihin oikeuksiin. Ryhmittelyperusteena on käytetty sitä, kuinka laaja harkintavalta viranomaiselle on jätetty vaateen toteuttamisessa sekä toisaalta minkälainen oikeussuojakeino yksityisellä on saada viranomainen viime kädessä pakkotoimin täyttämään velvoite. Ryhmittely on teoreettinen eikä siitä voida päätellä voimassa olevan oikeuden sisältöä, mutta se on silti käyttökelpoinen jäsennettäessä erilaisia oikeustyyppejä.[16]

Sinänsä on selvää, että maanomistaja kuten ei kukaan muukaan voi saattaa asemakaavaa voimaan kunnan alueella ilman kunnan *myötävaikutusta* eli tältä kannalta katsoen maanomistajalla tai kenelläkään muullakaan ei ole ”subjektiivista oikeutta” saada rakentaa tai tietynsisältöistä kaavaa voimaan kiinteistölleen. Tämä on kuitenkin vain yksi näkökulma rakennusoikeuden luonnetta kuvaavan doktriinin muodostamisessa. Lainsäätäjä on antanut kunnalle yksinomaisen toimivallan kaavojen laatimiseen, mutta toisaalta on säätänyt kunnalle myös velvollisuuden kaavojen laatimiseen kaavoitustarpeen vallitessa. Lainsäätäjä on myös jättänyt kunnalle laajan kaavoituksellisen harkintavallan, mutta toisaalta on rajoittanut tämän harkintavallan käyttöä useilla tavoilla. Vaikka maanomistajalla ei ole sinänsä oikeussuojakeinoja saada kaavaa voimaan ilman kunnan suostumusta, toisaalta kunta ei voi pidättyä kaavan laatimisesta taikka laatia kaavaa muutoinkin kuin tiettyjä reunaehtoja noudattaen. Tämä kunnan

---

[14] Subjektiivisella oikeudella argumentointi liittyy siihen keskusteluun, joka liittyy analyyttisen ja konstruktiivisen ajattelun eroavaisuuksiin. Ero tulee seikkaperäisesti esille Helinin tutkimuksessa hänen kuvatessa Suomen siviilioikeudessa 1920–1960-luvuilla tapahtunutta siirtymää saksalaisperäisestä konstruktiivisesta ajattelusta kohti analyyttistä pohjoismaista suuntausta. Helinin tutkimuksen mukaan muutokset ilmenivät (1) lainopin tutkimuskohteen luonnetta, (2) juridista argumentaatiota ja (3) kysymyksenasetteluita koskevien *kolmen* kokonaisuuden tasoilla. Ks. Helin 1988, s. 261–422.

[15] Viimeksi mainitussa tilanteessa saattaa ikään kuin yleisten oppien nimissä tulla ohitetuksi sen tarkastelu, mitä lainsäätäjä on kulloinkin käsillä olevastasta kysymyksestä lausunut.

[16] Ks. oikeuksien ryhmittelystä Mäenpää 2013, s. 252–259.

aseman sääntely peilikuvana heijastuu maanomistajan asemaan sen suhteen, minkälaisena on ymmärrettävä rakennusoikeuden luonne maanomistajan näkökulmasta. Tällaisen oikeussuhteen sisällön kuvaamista ei voida tehdä yksinomaan subjektiivisen oikeuden käsitteen avulla ilman vaaraa siitä, että annetaan aineellisen oikeuden sisällöstä liian sumea, tai jopa vinoutunut kuva.

Tässä pääluvussa rakennusoikeuden määräytymistä kunnan ja maanomistajan välisessä oikeussuhteessa tarkastellaan ennen kaikkea kunnan kaavoitustoimivallan, kaavoitusvelvollisuuden sekä kaavoitusharkintaa rajaavien normien kannalta. Keskustelu maanomistajan subjektiivisesta oikeudesta tai sen puuttumisesta sekä tästä mahdollisesti tehtävistä päätelmistä on tällaisessa tarkastelussa toissijaista.

Maanomistajan rakentamismahdollisuuden kannalta on olennaista tarkastella kysymystä siitä, miten erilaiset MRL:n ja sen nojalla tehdyt hallinnolliset päätökset vaikuttavat maanomistajan faktiseen mahdollisuuteen käyttää maataan rakentamiseen. Nähdäkseni faktisen käyttömahdollisuuden tarkasteluun liittyy yleisellä tasolla sekä kysymys hallinnollisen päätöksen (1) *edellytyksistä* ja (2) *rajoituksista* että maanomistajan käytössä olevista (3) *oikeussuojakeinoista*, mutta myös (4) *oikeudesta korvaukseen* käyttövallan tullessa rajoitetuksi. Nämä ovat nähdäkseni ne omistajanaseman komponentit, jotka ovat – subjektiivisen oikeuden käsitteen sijaan – merkityksellisä maanomistajan oikeusaseman määräytymisen kannalta rakennusoikeuden sääntelyssä. Kun järjestelmää on tältä pohjalta riittävästi tarkastelu, voidaan palata alkuun ja muodostaa sääntelyjärjestelmää kuvaavat käsitteet.

4.3 KUNNAN KAAVOITUSMONOPOLI ESITYSTEKNISENÄ KÄSITTEENÄ

Kunnan kaavoitusmonopolissa on kyse edellä käsitellyn subjektiivisen oikeuden kääntöpuolesta: käsitteestä, jolla kuvataan puolestaan kunnan oikeudellista asemaa maankäytön ja rakentamisen sääntelijänä suhteessa maanomistajaan.

Kunnan asema rakennusoikeuden sääntelijänä on keskeinen. Pääasiassa kaavoituksella kunta sekä ennakollisesti määrittää, milloin, minne ja miten rakentaminen mahdollistuu tai estyy että toisaalta rakennusvalvontaviranomaisena rakentamisen lupia myöntämällä ja epäämällä valvoo suunnitelmien toteutumista ja näin kontrolloi maankäyttöä alueellaan. Tätä pääasiassa kunnan yksinomaisen kaavoitusvallan varaan rakentuvaa kunnan oikeusasemaa rakennusoikeuden sääntelijänä kutsutaan usein kunnan kaavoitusmonopoliksi[17]. Usein

[17] Ks. kaavoitusmonopolista Tammio – Uggla 1933, s. 21–22, Virkkunen 1975, s. s. 69–83, Syrjänen 1999, s. 204–207, Hyvönen 1988, s. 770–771 ja Mäkinen 1996, s. 105–114. Kaavoitusmo-

maanomistajan asemaa rakennusoikeuden muodostumista ja muutoksia tarkasteltaessa lähtökohdaksi otetaan kunnan kaavoitusmonopoli[18]. Toisaalta kysymys siitä, mitä kaavoitusmonopolilla ylipäänsä tarkoitetaan, on jossain määrin vaihtelevaa.

> Myös Ruotsissa tunnetaan kaavoitusmonopolin käsite (*planmonopolet*), joskaan sitä ei määritellä PBL:ssa. Kaavoitusmonopolilla viitataan kunnan yksinomaiseen valtaan päättää kaavoituksella maankäytöstä alueellaan. Valtion viranomainen ei voi pakottaa kuntaa tietynlaisen kaavan voimaansaattamiseen. Kaavoitusvalta siirrettiin valtion viranomaisilta kunnille vuoden 1947 rakennuslainsäädännöllä, pysytettiin vuoden 1987 PBL:ssa[19] samoin kuin nyt voimassa olevassa vuoden 2010 PBL:ssa.

Kaavoitusmonopoli on kuitenkin terminologisesti hyvin ongelmallinen. Sitä ei ensinnäkään käytetä kirjoitetun lain tasolla, toiseksi kysymys kaavoitustehtävän juridisesta rakenteesta on huomattavasti monimutkaisemmin jäsentyvä ja kolmanneksi monopoli-termi saattaa synnyttää virheellisen mielikuvan kunnan kaavoituksellisen vallankäytön rajattomuudesta. Kirjallisuudessa kaavoitusmonopolin käsitettä on pidetty jopa harhaanjohtavana[20]. Onkin huomattava, että kaavoitusmonopoli on voimassa olevan oikeuden sisältöä selvitettäessä vain esitystekninen käsite, juridinen konventio[21], kunnan tietynlaisen aseman kuvaamiseksi muodostettu lähtökohta, josta ei voida päätellä kunnan oikeudellisen vallan rakennetta tai sisältöä. Kaavoitusmonopolin käsite on sisällöllisesti tyhjä ja se saa merkityksensä niistä ja vain niistä säännöksistä, jotka kulloinkin tulevat sovellettaviksi kunnan kaavoitustoiminnan oikeudelliseen arviointiin.

Kaavoitusmonopolin käsitteestä ei siten voida sellaisenaan päätellä, miten on arvioitava kunnan tai yksittäisen maanomistajan asemaa konkreettisten ra-

---

nopolin käsite on sisällöllisesti tyhjä. Siitä ei voida päätellä, miten, missä laajuudessa ja minkälaisia tarkoitusperiä varten kunta voi valtaansa käyttää.

[18] Ks. esim. Kuusiniemi JJ 2005, s. 224 viitteineen.

[19] Ks. kaavoitusmonopolin historiasta Ruotsissa Blücher 2006, s. 133–155. Ks. myös Adolfsson – Boberg 2013, s. 19–20, jotka toteavat, että vaikka kaavoitusmonopoli merkitsee kunnalle annettua laajaa vapautta, se on monin oikeudellisin kriteerein rajattua. Sen sijaan Norjassa tunnetaan myös yksityisen maanomistajan mahdollisuus maansa tietyin edellytyksin kaavoitetuksi, joten kaavoitusmonopoli on ainakin jollain tavalla erilainen, jos kaavoitusmonopolin termiä halutaan ylipäänsä käyttää. Ks. jäljempänä luku 6.4.2.

[20] Ks. esim. Syrjänen 1999, s. 204, joka pitää kaavamonopolin termiä jopa harhaanjohtavana tai ainakin epätäsmällisenä. Ks. RakL:n ajalta erityisesti Pietilä LM 1973, s. 758–759, joka katsoo, että kaavoitusmonopolin termiin sisältyy merkittävä vaara tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä kunnan kaavoitusvallan sisällöllisestä laajuudesta. Pietilän mukaan samoin kuin maanomistajan käyttövalta myös kunnan kaavoitusvalta on monin oikeudellisin säännöksin rajoitettua. Vireillä on MRL:n muutos, jolla kaikkien poikkeamisasioiden toimivalta siirrettäisiin ELY-keskuksilta kunnille sekä muutos, jolla luovuttaisiin maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen alistamisvelvollisuudesta. Ks. HE 148/2015 vp. Ks. toimivallasta myös Makkonen LM 1964, s. 778–784.

[21] Ks. normeista ja näitä kuvaavista konventioista Siltala 2017.

kennusoikeuden sääntelyratkaisuiden osalta. Sen sijaan tarkastelu on kytkettävä niihin normeihin, jotka tapaukseen kulloinkin tulevat sovellettavaksi. Kaavoitusmonopolin sijaan on voimassa olevan oikeuden sisältöä selvitettäessä mielestäni tarkoituksenmukaisempaa ja neutraalimpaa puhua kunnan ”kaavoitustehtävästä”, jota termiä myös MRL:ssa käytetään. Tällöin vältetään monopoli-termin mahdollisesti luoma mielikuva, joka saattaa ajattelun tasolla johtaa päätelmiin kunnan oikeusaseman sisällöstä rakennusoikeuden sääntelijänä. Ongelma on se, jos kaavoitusmonopolista päätellään jotakin rakennusoikeudesta eli jos kaavoitusmonopoli alkaa saada argumentatiivista merkitystä ohi säännösten. Kaavoitusmonopolissa on perimmältään kysymys vain kunnalle kuuluvasta yksinomaisesta toimivallasta, josta on pidettävä erillään kysymys toimivallan *käyttämisen* oikeudellisista reunaehdoista.

Monopolin sijaan tarkoituksenmukaisempaa on lähteä siitä, että kunnan kaavoitustehtävä koostuu kolmesta juridisesta komponentista: kunnalle säädetystä (1) *toimivallasta eli* kompetenssista yleis- ja asemakaavojen laatimiseen alueellaan[22], (2) tietynasteisesta kaavoitus*velvollisuudesta*[23] sekä (3) *kaavoitusharkinnan sisällöllisistä reunaehdoista*[24]. Periaatteessa kaikki nämä voidaan palauttaa joihinkin kirjoitetun lain säännöksiin, joihin on edellä viitattu, mutta kaavoitustoimivallan oikeudellinen tarkastelu ei tyhjene vain näihin.

Oikeudellisen terminologian kannalta on ongelmallista nimittää kunnan kaavoitustehtävää ”kaavoitus*oikeudeksi*”. Oikeudella on selkeintä tarkoittaa jollekulle henkilölle kuuluvaa valtaa vaatia toista henkilöä tietynlaiseen suoritukseen tai sellaisesta pidättymiseen, jolloin oikeutta vastaa oikeuden kohteena olevan henkilön velvollisuus vaateen mukaiseen toimintaan. Oikeudella tarkoitetaan tällaisen materiaalisen vaateen tehosteena lisäksi oikeussuojakeinon olemassaoloa, jolloin ollaan lähellä subjektiivisen oikeuden käsitettä.[25] Kunnalla ei ole kaavoitustehtävän puitteissa oikeutta vaatia ketään tietynlaiseen suoritukseen tai siitä pidättymiseen eikä kenelläkään ole tätä vastaavaa velvollisuutta[26]. Kunnan aseman nimittäminen oikeudeksi saattaa niin ikään luoda virheellisen mielikuvan, jonka mukaan kaavoitustehtävään ei kuuluisi lainkaan velvollisuutta taikka harkinnan reunaehtoja[27]. Tältä kannalta katsoen kunnalle

---

[22] Kunnan toimivallan voidaan katsoa tulleen lausutuksi pääasiassa MRL 20 §:llä.

[23] Yleiskaavojen osalta MRL 36 § ja asemakaavojen MRL 51 §.

[24] Keskeisen harkinnan oikeudellisen reunakehikon muodostavat kaavojen sisältövaatimukset yleiskaavojen osalta MRL 39 § ja asemakaavan osalta MRL 54 §. Kaavoitusharkintaan ja maankäytön sääntelyyn tulee sovellettavaksi näiden lisäksi koko oikeusjärjestys.

[25] Oikeuteen liitetään usein myös vaatimus oikeussuojakeinosta. Tällaisesta vaadeoikeudesta erotellaan vapaus johonkin, kompetenssi aikaansaada muutos normijärjestelmässä sekä toisaalta immuniteetti yrityksille saada aikaan muutos henkilön oikeusasemaan määrittävissä normeissa.

[26] Eri asia on, että kunta voi hallintopakkoa käyttämällä kieltää esimerkiksi rakentamasta vastoin asemakaavaa, mutta tässä ei ole kysymys kaavoituksesta, vaan maankäyttöä ja rakentamista koskevien säännösten noudattamisen valvonnasta.

[27] Lakitekstissä ei myöskään käytetä termiä ”oikeus” säädettäessä kunnan kaavoitustehtävästä.

kuuluvaa kaavoitustehtävää ei ylipäänsä ole tarkoituksenmukaista nimittää *oikeudeksi*.

Tarkasteltaessa maanomistajan oikeudellista asemaa rakennusoikeuden kaavoitukselliseessa sääntelyssä on eroteltava nämä eri elementit kunnan asemassa. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tulisi välttää kaavoitusmonopolin käsitettä argumentaatiossa, koska tähän voi sisältyä vaara siitä, että voimassa olevan oikeuden sisällöstä annetaan epätäsmällinen tai jopa harhaanjohtava kuva. Oikeudellinen päättely ei voi perustua kaavoitusmonopolin käsitteeseen tai luonteeseen, vaikka kunnan MRL 20 §:ssä säädetty tehtävä yleis- ja asemakaavojen laadintaan on yksinomainen siinä merkityksessä, että valtio, yksittäinen maanomistaja taikka kukaan mukaan ei voi pakkoteitse saada kaavaa laadituksi kunnan vastustuksesta tai suostumuksesta riippumatta[28]. Toimivaltajaon osalta voidaan puhua niin haluttaessa kunnalla olevasta monopolista kaavojen laadintaan.

> Kunnan kaavoitustehtävä ei luonteeltaan ole ollut aina sellainen kuin se tänä päivänä MRL:n järjestelmässä on. Muutoksia on tapahtunut sekä kaavan merkityksessä rakentamisen ohjausjärjestelmässä, kaavoitustoimivallassa, kaavoitusta ohjaavassa materiaalisessa normistossa sekä kunnan kaavoitusvelvollisuudessa. Aivan alun perin kaavoitustehtävä on kuulunut valtiolle. 1870-luvulla annettiin kaupungeille valta laatia itse asemakaavansa, mitä edelleen laillistettiin vuoden 1931 asemakaavalailla. Asemakaavalain säätämisestä tähän päivään on kaupungeilla toimivalta laatia itse kaavansa. Varsinaisesta yksinomaisesta toimivallasta – monopolista – ei ole ennen 1.1.2000 voimaantullutta MRL:a voitu puhua, koska niin asemakaava- kuin rakennuslain aikana on kaupungin tullut alistaa kaava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, mistä alistusvelvollisuudesta luovuttiin vasta MRL:lla 1.1.2000. Kauppaloilla oli vastaava toimivalta, mutta maalaiskunnat saivat kaavoitusoikeuden vasta 1960-luvun lopulla rakennuslain muutoksella.[29] Tätä ennen myös maanomistajalla oli maalaiskunnassa kaavoitusoikeus eli toimivalta tietyin edellytyksin saada kunnan suostumuksesta ja mahdollisesta vastustuksesta riippumatta rakentamisen mahdollistava kaava vahvistetuksi kiinteistölleen. Kaupungeissa vastaavaa toimivaltaa maanomistajalla ei lainvalmistelukunnan alkuperäisestä ehdotuksesta huolimatta ole koskaan ollut.

---

[28] Ks. toimivallanjaosta kaavoituksessa laajemmin esim. Herala 1997, s. 96–151, joskin on huomattava, että Heralan tutkimuksen julkaisemisen jälkeen ainakin Suomen, Ruotsin ja Norjan kaavoituslainsäädäntö on kukin kokonaisuudistettu.

[29] Ks. rakennuslain ajalta Virkkunen 1975, s. 77–82, jossa päädytään toteamaan, että rakennuslain aikana kaavoitustehtävä on ollut jaettua kunnan ja valtion kesken. MRL:n järjestelmässä tilanne on muuttunut ratkaisevalla tavalla rakennuslain järjestelmään nähden. Kunnan kaavoitusmonopolia on vahvennettu huomattavasti mm. poistamalla alistusvelvollisuus sekä lisäämällä kunnan mahdollisuutta myöntää poikkeus kaavan tarpeen synnyttävistä säännöksistä. Vireillä on MRL:n muutos, jolla kaikkien poikkeamisasioiden toimivalta siirrettäisiin ELY-keskuksilta kunnille sekä muutos, jolla luovuttaisiin maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen alistamisvelvollisuudesta. Ks. HE 148/2015 vp.

Eri asia on, että maanomistaja, valtion viranomainen ELY-keskus sekä eräät muut tahot voivat valittaa kaavasta hallinto-oikeuteen ja näin saattaa kaavan laillisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi kuin kumota tai jättää kumoamatta, sekä eräissä tapauksissa tehdä vähäisiä tarkistuksia kaavaan (MRL 203 §). Lopullinen kaavoitusvalta tältä kannalta kuuluu kunnalle. Niin ikään valtio voi lähinnä hallinnollisesti ohjata kuntaa sekä valittaa ELY-keskusten valitusoikeuden kautta kunnan kaavoituspäätöksistä, jos se katsoo näiden olevan lainvastaisia. Kaavojen voimaantuloa se ei yleisellä tasolla voi estää eikä sillä ole toimivaltaa saattaa kaavaa voimaan kunnan alueella.

> Maakuntakaavan osalta kaavoitusvalta oli 31.1.2016 MRL:n muutokseen saakka tavallaan jaettua maakunnan liiton ja valtion välillä. Maakunnan liitolla oli samankaltainen monopoli maakuntakaavan laatimiseen kuin kunnalla asema- ja yleiskaavojen osalta, mutta maakuntakaava tuli voimaan tullakseen alistaa asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Näin maakuntakaavan osalta kaavoitusvalta oli tavallaan jaettua maakunnan liiton ja valtion kesken. Toisaalta asianomainen ministeriö saattoi vain vahvistaa tai jättää vahvistamatta kaavan, sekä eräissä tapauksissa tehdä vähäisiä tarkistuksia siihen, jolloin maakuntakaavoituksen sisällöllinen toimivalta tavallaan kuului ”enemmän kunnalle kuin valtiolle”. Maakuntakaavoitukseen nähden samankaltainen menettely koski kuntien yhteisiä yleiskaavoja.

Kunnan kaavoitustehtävään liittyy toimivallan ohella myös *velvollisuus* kaavojen laatimiseen silloin, kun alueen maankäyttö tätä edellyttää. Asemakaavoituksen osalta velvollisuus on lausuttu MRL 51 §:ssä, joskaan velvollisuus ei tyhjene tähän säännökseen. Toisin sanoen kyse on kunnalle säädetystä julkisoikeudellisesta tehtävästä, jonka hoitamisesta se ei voi pidättyä. Kunnan kaavoitus*velvollisuutta* ei periaatteessa vastaa kenenkään yksittäisen tahon oikeus siinä merkityksessä, että tämä voisi vaatia juuri tietyn sisältöisen kaavan laatimista kiinteistölleen. Sen sijaan kunnan velvollisuuden vastinparina voidaan ennemmin ajatella olevan kunnan jäsenten muodostaman kollektiivin oikeus vaatia kuntaa hoitamaan tehtävänsä. Oikeudesta voidaan puhua siinä merkityksessä, että kuka tahansa kunnan jäsen voi saattaa kunnan kaavoitusvelvollisuuden olemassaoloa koskevan asian tuomioistuimen tai ministeriön tutkittavaksi, vaikka tämä ei voi vaatia juuri tietynsisältöisen kaavan vahvistamista kiinteistölleen.

Kaavoitustehtävään kuuluu toimivallan ja velvollisuuden ohella myös *harkintavalta ja sen oikeudelliset reunaehdot*. Kaavoitusharkinta on sisällöllisesti joustavien normien konkretisointia eli kunta voi tehdä parhaaksi katsomiaan kaavoituksellisia ratkaisuja voimassa olevan oikeuden puitteissa. Oikeudellisesti yhtä oikeaa kaavoitusratkaisua ei voida oikeusjärjestyksen perusteella osoittaa. Sen sijaan oikeudellisesti tämä harkinta on monin tavoin rajattua. Lainsäätäjä on sekä asettanut tiettyjä tavoitteita, joita kunnan tulee kaavoitus-

toiminnallaan edistää että rajoja, joita se ei saa kaavoitusharkinnassa ylittää. Keskeisimmät kaavoitusharkintaa rajaavat kriteerit on lausuttu kaavojen sisältövaatimuksia koskevissa MRL:n säännöksissä (erit. MRL 39 ja 54 §:t). Tämän ohella kaavoitusharkintaan julkisoikeudellisena toimintana tulevat sovellettavaksi periaatteessa kaikki julkisen vallan käyttämistä rajoittavat säännökset. Näistä keskeisiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta ja omaisuudensuojaa koskevat säännökset sekä yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet.

Kunnan yksinomaisen toimivallan merkitystä korostaa se, että MRL:n järjestelmässä rakentamisen edellytyksenä erittäin usein on asemakaavan laatiminen alueelle, jolloin kunnan kaavoitusvalta saa korostuneen aseman rakennusoikeuden sääntelyssä. Toisaalta useat kaavoitusharkintaa ohjaavat säännökset ovat luonteeltaan avoimia, mikä jättää sääntelijälle laajan liikkumavaran. Tällöin se, kenellä on toimivalta jonkin päätöksen tekemiseen, saa oikeuden konkretisoinnissa keskeisen merkityksen. Kunnan rooli ”kaavoitusmonopolin haltijana” onkin MRL:n järjestelmässä keskeinen ja vahva.

Kunnan kaavoitusvallan vahvuus johtuu yhtäältä siitä, että yleis- ja asemakaavoja ei enää RakL:n aikaiseen oikeustilaan nähden tarvitse alistaa valtion vahvistettavaksi, valtiolle kuuluvia poikkeamisasioita on siirretty asteittain kunnille, asemakaavojen materiaalisia sisältövaatimuksia on tehty avoimemmiksi, valitusoikeutta asemakaavoista on rajoitettu sekä kunnille on annettu varsin väljä oikeus määritellä alueita suunnittelutarvealueiksi[30]. Samaan aikaan on asteittain myös vahvennettu kunnan käytössä olevia maanhankintakeinoja kuten luotu uusia lunastusmahdollisuuksia ja maanarvon leikkausmekanismi, kiinteistövero, laillistettu maankäyttösopimukset ja luotu kehittämisaluesääntely. Toisaalta kunnan kaavoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on asteittain kiristetty.

Kaikki nämä 1900-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvulla tapahtuneet muutokset ovat yhtäältä vahventaneet kunnan asemaa ja tehneet maankäytön ohjaamisesta kunnan kannalta ”joustavaa”, mutta toisaalta ovat olennaisella tavalla muuntaneet myös rakennusoikeuden luonnetta yksittäisen maanomistajan näkökulmasta jossain määrin ennakoimattomampaan suuntaan.

Kunnan kaavoitustehtävä on erottamattomassa yhteydessä kunnan muihin tehtäviin[31] ja on tosiasiassa varsin tyypillistä, että kaavoitukseen kytkeytyy myös monia muita ratkaistavia kysymyksiä kuin vain maankäyttö[32]. Kunnan

---

[30] Varsinkin suunnittelutarvealuesääntelystä on paikoin näyttänyt tulleen tapa pysyväisluontoisesti estää rakentaminen joillekin alueille.

[31] Ks. RakL:n ajalta näin mm. Virkkunen 1975, s. 71.

[32] Toisaalta kaavoitustehtävän on yhdessä kunnille annetun verotusoikeuden kanssa samalla katsottu muodostavan osaltaan perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon ytimen, jonka olemassaolo turvaa kunnan jäsenten oikeuden päättää kunnan kehityksestä. Tältä kannalta katsoen kaavoitustehtävä ja siihen sisältyvä valta on kaksitahoinen ilmiö: yhtäältä kunnan pakollinen lailla säädetty tehtävä, toisaalta väline itsehallinnon toteuttamiseksi.

MRL:n mukainen kaavoitustehtävä on kunnan toimialajaotuksessa niin sanottuun erityiseen toimialaan kuuluva kunnan pakollinen tehtävä[33]. Kaavoitustehtävää hoitaessaan kunnan tulee ensisijaisesti noudattaa rakennuslainsäädäntöön kuuluvia säännöksiä ja kuntalain säännöksiä vain siltä osin kuin ne täydentävät rakennuslainsäädännön säännöksiä. Sama soveltamisalarajanveto koskee MRL:n ja muiden maankäyttöön sovellettaviksi tulevien säännösten suhdetta.

Kunnan kaavoitusmonopoliin liittyy myös kysymys koskien kaavoitustehtävän subjektin käsitettä ”kunta”. Juridis-teknisesti kunta on itsenäinen oikeushenkilö ja viranomainen, mutta se ei, kuten ei mikään juridinen henkilö, voi toimia ilman luonnollisia henkilöitä. Keskeinen kysymys koskeekin sitä, ketkä ja miten tosiasiassa käyttävät rakennusoikeuden sääntelyvaltaa kunta-nimikkeen alla. Muodollisestihan kaavoitusvaltaa käyttää kunnallisvaaleilla valittu kunnanvaltuusto, joka hyväksyy asema- (MRL 52 §) ja yleiskaavat (MRL 37 §). Muodollinen päätöksentekorakenne ei kuitenkaan kerro, kuka ja minkälaisin vaikutusmekanismein käyttää tosiasiassa maankäytön sääntelyvaltaa ohjaamalla kunnan toimintaa[34]. Tässä ei metodologisista rajoituksista johtuen voida tutkia lähemmin tällaisia kysymyksiä.

Sen sijaan voidaan tuoda esille eräs kirjallisuudessa esitetty näkemys, jonka mukaan kaavoitusmonopoli on mahdollista nähdä eräänlaisena kollektiivisena tai kunnallisena maahan kohdistuvana varallisuusoikeutena (*collective or municipal property right*). Esimerkiksi *Fischelin* mukaan tällaista varallisuusoikeutta käytetään vallankäytön piirissä olevan maaomaisuuden arvon maksimoimiseen, jolloin kaavoitus nähdään poliittisena prosessina ”varallisuusoikeuden” kuuluessa niille, jotka hallitsevat kaavoitusprosessia. Jäsentämällä kaavoitus kollektiiviseksi varallisuusoikeudeksi sen haltijapiiri muuttuu epämääräiseksi, joskin ”oikeuden” sisältö eli valta maankäytön sääntelyyn on melko selvä.[35]

Kaiken kaikkiaan on tarkoituksenmukaisuuskysymys, minkälaisella oikeudellisella käsitteistöllä kunnan oikeudellista asemaa rakennusoikeuden sääntelijänä kuvataan. Riippumatta siitä, mikä termi tai käsite valitaan kunnan oikeudellisen aseman kuvaamiseen, ei tästä käsitteistöstä voida tehdä päätelmiä siitä, miten kunnan tulisi tai miten se ei saa kaavoitusvaltaansa käyttää. Esimerkiksi kunnan

---

[33] Erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät voivat olla vapaaehtoisia tai pakollisia. Pakollisista tehtävistä tulee säätää lailla ja kunnan niitä toteuttaessaan noudattaa ensisijaisesti tehtävää koskevaa erityislainsäädäntöä ja kuntalakia vain siltä osin kuin kuntalaki täydentää erityislainsäädäntöä. Erityiseen toimialaan kuuluvat vapaaehtoiset tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että kunta voi harkintansa mukaan päättää niihin ryhtymisestä, mutta ryhtyessään niitä toteuttamaan on sen noudatettava tehtävää koskevaa erityislainsäädäntöä.

[34] Ks. Valanta 1997, joka on valtio-opillisen tutkimuksen piirissä analysoinut kysymystä siitä, kuka maankäytön sääntelyvaltaa tosiasiassa käyttää. Valanta erottelee juridis-muodollisen ja tosiasiallisen valtarakenteen.

[35] Ks. Fischel 1987, s. 403–404.

kaavoitustehtävän ja maanomistajan oikeusaseman välillä ei vallitse metafyysistä yhteyttä, koska molemmissa on kyse vain oikeudellisen ajattelun tasolla luoduista konstruktioista. Todellinen suhde saa sisältönsä sovellettavista säännöksistä. Kun käsitteistö kuitenkin ohjaa ajattelua ja erityisesti kysymyksenasetteluiden muodostamista, on sen selkeyteen ja tarkkuuteen kiinnitettävä huomiota.

Tässä lähdetäänkin siitä, että termit kunnan ”kaavoitusoikeus” tai kunnan ”kaavoitusmonopoli” eivät anna oikeudellisen käsitteistön kannalta oikeaa kuvaa kunnan kaavoitustehtävän oikeudellisesta luonteesta ja ovat liian möhkälemäisiä tarkkarajaisen analyysin suorittamiseksi. Jatkossa tässä tutkimuksessa käytetäänkin pääasiassa käsitettä ”kunnan kaavoitustehtävä”. Toisaalta lähdetään siitä, että kaavoitustehtävälle on liki mahdotonta antaa positiivista sisältöä eli pyrkiä luettelemaan kaikkea sitä, mitä kunta kaavoitustehtävän toteuttajana saa tehdä, jolloin on pyrittävä tarkastelemaan sen reunaehtoja, negatiivista sisältöä eli sitä, missä rajoissa kunnan on tehtävää toteuttaessaan pysyteltävä.

4.4 OIKEUDESTA RAKENTAA ASEMAKAAVOITTAMATTOMALLA ALUEELLA

4.4.1 Lähtökohta

Asemakaavoituksen ja rakennusoikeuden tarkastelussa on asemakaavanormien ohella yhtä keskeistä tarkastella kysymystä rakennusoikeuden sääntelystä asemakaavoittamattomilla alueilla. Mitä kireämmät ovat rakentamisen edellytykset asemakaavoittamattomilla alueilla, sitä keskeisemmän merkityksen asemakaavan laatiminen rakentamisen mahdollistajana taikka asemakaavan puuttuminen rakentamisen esteenä saa. Jos rakentaminen asemakaavoittamattomilla alueilla olisi täysin vapaata, asemakaavan laatiminen tietylle alueelle näyttäytyisi yksinomaan rakentamiseen kohdistuvana rajoituksena[36]. Toisaalta kun rakentamista asemakaavoittamattomilla alueilla rajoitetaan siten, että rakentaminen mahdollistuu vasta asemakaavan laatimisen myötä, asemakaava alkaa näyttäytyä rakentamisen rajoittamisen ohella tai jopa sijaan rakennusoikeuden ”antajana”[37].

---

[36] Näin asia näyttää jäsentyneen vuoden 1931 asemakaavalain valmistelun ja voimassaolon aikana, jolloin ensikertaa mahdollistettiin asemakaavan ulottaminen yksityisen omistuksessa olevalle maalle. Kun rakentaminen asemakaavoittamattomilla alueilla lähtökohtaisesti oli vapaata, näyttäytyi asemakaava tähän olotilaan nähden epäilemättä käyttövallan jonkinlaisena rajoituksena. Asemakaavalain järjestelmässä rakentaminen asemakaavoittamattomilla alueilla oli lähtökohtaisesti vapaata, joskin sitä saatettiin ns. asemakaavan takaisin määräyksin rajoittaa. Jos rakentaminen asemakaavoittamattomilla alueilla olisi lähtökohtaisesti kiellettyä, asemakaava saattaisi näyttäytyä rakennusoikeuden antajana. Ks. myös Tammio JJ 1948, s. 484–494.

[37] Ks. keskustelusta erityisesti Majamaa 1981, s. 8 ja alaviite 14.

Nykyisen sääntelyjärjestelmän kehityslinja näyttää kulkevan siihen suuntaan, että asemakaavoittamattomia alueita koskevat kunnan käytössä olevat kontrollikeinot ovat sekä lisääntyneet että kunnat ovat alkaneet soveltaa niitä voimakkaammin. Systemaattisen kokonaiskuvan antamiseksi maanomistajan aseman määräytymisestä asemakaavan laatimista silmällä pitäen on välttämätöntä tarkastella kysymystä siitä, *miten rakennusoikeus määräytyy asemakaavoittamattomilla alueilla ennen kuin asemakaava on laadittu ja saatettu voimaan*. Tarkastelu muodostaa systemaattisen viitekehyksen asemakaavaa koskevien säännösten tarkastelulle asemakaavan saadessa merkityksensä juuri siitä, miten asemakaavoittamattomien alueiden rakentamisen edellytykset on oikeudessamme järjestetty.

4.4.2 Rakennusjärjestys

Toisin kuin kaavoja rakennusjärjestyksen määräyksiä sovelletaan koko kunnan alueella[38]. Muutettaessa rakennusjärjestystä tulee muutetuksi samalla kertaa määräyksiä koko kunnan alueella, kun kaava koskee vain jotain tiettyä aluetta, joskin esimerkiksi yleiskaava voi koskea myös koko kunnan aluetta. Toisaalta rakennusjärjestyksen määräyksillä voidaan säätää, että rakennusjärjestystä sovelletaan vain tietyillä kunnan alueilla[39]. Esimerkiksi siinä tyypillisessä tilanteessa, jossa yleiskaavoitetun ranta-alueen rakennusoikeus on ilmaistu yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen yhdistelmänä osoittamalla yleiskaavassa rakennuspaikan sijainti ja sallitun rakentamisen määrä rakennusjärjestyksessä rakennusjärjestyksen muutos tulee välillisesti muuttaneeksi kaikkien kunnan alueella olevien yleiskaavarakennuspaikkojen rakennusoikeutta. Toisaalta useissa kunnissa rakennusjärjestyksen määräykset on eriytetty eriluonteisten alueiden kesken. Esimerkiksi asemakaava-alueita, ranta-alueita, yleiskaava-alueita taikka täysin kaavoittamattomia alueita koskevat erilaiset määräykset. Raja kaavan ja rakennusjärjestyksen sääntelyinstrumentin alueellisen sovellettavuuden kesken ei siten välttämättä ole kovin jyrkkä.

Rakennusjärjestyksen rakennusoikeutta koskevat oikeusvaikutukset ovat suurimmillaan kaavoittamattomilla alueilla ja pienimmillään asemakaavoitetuilla alueilla. Kaavoittamattomien alueiden rakennusoikeus määräytyy usein

---

[38] Tämä on periaatteellisesti ja käytännössäkin erittäin keskeinen ero kaavojen ja rakennusjärjestyksen välillä. Toisaalta useat rakennusjärjestysten määräykset ovat alueellisesti eriytettyjä, jolloin rajanveto ei käytännössä ole näin jyrkkä. Ruotsissa kunta voi antaa asemakaavoittamattomia alueita koskevia aluemääräyksiä (*områdesbestämmelser*), joilla on suurin piirtein sama tehtävä kuin MRL:n mukaisella rakennusjärjestyksellä. Ks. PBL 4:41–43.

[39] Rakennusjärjestykseen voi sisältyä myös kartta, jossa on määrätty tiettyjen määräysten soveltamisesta kartassa merkitylle alueelle. Näin on esimerkiksi silloin, kun MRL 16.3 §:n nojalla rakennusjärjestyksessä määritellään suunnittelutarvealueita.

sen mukaan, mitä kunnan rakennusjärjestyksessä on rakennuspaikan vähimmäispinta-alasta ja rakennuspaikalle rakennettavaksi sallitun rakentamisen määrän ja laadun osalta säädetty[40]. Osin lailla on säädetty enimmäis- ja vähimmäismääräyksistä, joita rakennusjärjestykseen voidaan ottaa, osin nämä kuuluvat kunnan itsensä harkittaviksi[41]. Rakennusjärjestyksessä ei voida ”kohdentaa” rakennuspaikkoja eri alueiden kesken, vaan ainoastaan yleisellä tasolla määritellä, millä edellytyksillä jotakin abstraktia aluetta voidaan käyttää rakentamiseen. Usein tämä kytketään alueen pinta-alaan[42].

Rakennusjärjestys on kunnan rakennusvalvontaviranomaista siten pakottavasti velvoittava, että rakennuslupaa ei voida myöntää rakennusjärjestyksen määräysten vastaiselle rakentamiselle, ellei rakennusjärjestyksestä myönnetä MRL 23 luvun nojalla poikkeamislupaa. Toisaalta rakennusoikeuteen liittyvät vaikeimmat tulkintaongelmat koskevat usein alueita, joihin kohdistuu rakentamistaloudellista kiinnostusta, mikä heijastuu pyrkimykseen yleensä myös maksimoida maan rakennusoikeus. Tällaisia alueita ovat erityisesti kaupunkien ja kuntien laita-alueet sekä ranta-alueet ja jotkin tiheästi rakennetut asuinalueet. Poikkeamiskynnys puolestaan tosiasiassa suhteutuu rakentamisen ohjaus- ja rajoittamistarpeeseen.

> Alueilla, joihin ei juuri kohdistu rakentamispainetta, rakennusoikeus voi muodostua poikkeamisen seurauksena rakennusjärjestyksen määräyksiä huomattavasti suuremmaksi, kunhan hanke ei edellytä kaavan laatimista. Toisin sanoen ”aidolla haja-asutusalueella” rakennusoikeuden määrä liikkuu rakennusjärjestyksen määräysten ja kaavoituskynnyksen alarajan välillä eikä tarkkaa rakennusoikeuden määrää voida etukäteen ehdottomasti osoittaa. Sen sijaan alueilla, joihin jo kohdistuu rakentamispainetta kynnys myöntää poikkeuksia rakennusjärjestyksen rakennusoikeusmääräyksistä saattaa olla korkeampi, koska kaavoituskynnyksen alaraja on näillä alueilla usein lähempänä. Tällaisilla alueilla myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus alkaa usein ohjata lupaharkintaa.

Rakennusoikeuden määräytymisen kannalta rakennusjärjestyksen määräyksillä on käytännössä keskeinen merkitys erityisesti oikeusvaikutteisten yleiskaavojen alueilla. Varsinkin ranta-alueiden yleiskaavoituksessa on kaavoituskäy-

---

[40] Käytännössä alueet, joihin kohdistuu rakentamista, mutta joilla ei ole lainkaan kaavaa taikka joilla ei vallitse esimerkiksi suunnittelutarvealuemääräystä, lienevät harvinaisia.

[41] Kunta voi esimerkiksi rakennusjärjestyksellä määritellä, mitä rakennuspaikalle saa rakentaa ja mitä ei. Samoin rakennusjärjestyksellä voidaan säätää jonkin toiminnan vapauttamisesta esimerkiksi luvan hakemisesta, mikä väljästi ymmärrettynä saattaa tarkoittaa maanomistajan käyttövallan laajentamista.

[42] Rakennuspaikan vähimmäispinta-ala voi olla määritelty esimerkiksi rantarakennuspaikkojen osalta 3000 m^2 ja näiden alueiden ulkopuolisilla asemakaavoittamattomilla alueilla 5000 m^2. Toisaalta esimerkiksi rantarakennuspaikoilta saatetaan edellyttää usein myös tiettyä rantaviivan vähimmäispituutta kuten 50 metriä.

tännössä *tapana*[43] osoittaa rakennuspaikat pallukoin yleiskaavakartassa, mikä muodostaa tavallaan oikeuden rakennuspaikkaan tietylle kiinteistölle maanomistajien tasapuolista kohtelua toteuttavalla tavalla[44]. Sen sijaan se, mitä ja miten paljon kaavassa osoitetulle rakennuspaikalle saa rakentaa, määräytyy kunnan rakennusjärjestyksen mukaan. Sama koskee myös osoitettaessa rakennuspaikkoja yleiskaavalla muuntyyppisille alueille. Tietyn kiinteistön rakennusoikeus toisin sanoen määräytyy yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen yhteisvaikutuksena, millä on keskeinen merkitys tarkasteltaessa esimerkiksi rakennusoikeuden muutoksia, jotka voivat perustua kumman tahansa sääntelyinstrumentin muutoksiin[45].

Asemakaava-alueilla rakennusjärjestyksen määräyksillä ei pääsääntöisesti ole rakennusoikeuden määrän tai laadun kannalta merkitystä, koska nämä kysymykset tulee ratkaista asemakaavassa ja näin käytännössä myös toimitaan[46]. Voimaan saatetun asemakaavan alueella rakennusjärjestyksen määräyksiä sovelletaan MRL 14.4 §:n mukaan vain siltä osin kuin määräyksiä ei ole otettu asemakaavaan. Välillisesti rakennusjärjestyksen määräyksillä kyllä voi olla merkitystä asemakaava-alueella. Esimerkiksi rakennusjärjestyksen määräyksistä saattaa johtua rajoituksia rakennuksen sijoittelulle tai julkisivulle tontilla.

Maanomistajan aseman kannalta periaatteellisesti keskeinen sääntö on lausuttu rakennusjärjestyksen määräyksiä koskevassa MRL 14.2 §:ssä, johon sisältyvän virkkeen mukaan rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuuttomia[47]. Kohtuuttomuus liittyy käytännössä usein juuri siihen, minkälaiseksi muodostuu maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen. Esimerkiksi rakennuspaikan vähimmäispinta-alan määrittely ilman selkeää perustetta niin suureksi, että se tosiasi-

---

[43] Yleiskaavan sisältövaatimuksissa MRL 39 §:ssä taikka esitystapaa koskevassa 40 §:ssä ei velvoiteta osoittamaan rakentamisen määrää yleiskaavassa. Asemakaavassa sen sijaan tulee MRL 55.1 § 4 k:n mukaan osoittaa rakentamisen määrä.

[44] Tämä määräytyy emätilaperiaatteen mukaan. Ks. luku 4.5.4.

[45] Rajanvetokysymys saattaa koskea sitä, mistä esimerkiksi poiketaan: rakennusjärjestyksen vai oikeusvaikutteisen yleiskaavan määräyksestä.

[46] Historiallisesti tarkastellen rakennusjärjestyksen määräyksillä on ollut keskeinen rakennusoikeuden määrittävä vaikutus myös kaupunkialueilla. Aina asemakaavalain voimaantuloon saakka 1.1.1932 tonttien rakennusoikeudet määriteltiin nimenomaan rakennusjärjestyksen määräyksin ja asemakaavassa vain osoitettiin tonttien ja katujen paikat. Asemakaavalailla edellytettiin, että tonttien sallitun rakentamisen enimmäismäärä tuli osoittaa asemakaavassa. Ks. AKL 3 §. Kuitenkin pitkään kaupungeissa säilyi vielä asemakaavoja, joissa ei ole rakennusoikeusmäärityksiä, vaan nämä määräytyivät periaatteessa edelleen rakennusjärjestyksen määräysten mukaisesti. Edelleenkin on tosin kuntia ja kaupunkeja, joiden alueella myös asemakaava-alueen tonttien rakennusoikeudet määritellään rakennusjärjestyksen määräyksin.

[47] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 86–87. Kohtuuttomuus voi tulla arvioiduksi valituksen johdosta sekä rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan kunnanvaltuuston päätöksen yhteydessä taikka arvioitaessa rakennushankkeen rakennusjärjestyksen mukaisuutta rakennuslupavaiheessa. Tällöin rakennusjärjestyksen mahdollisesti muodostuessa kohtuuttomaksi on otettava kantaa PL 107 §:n soveltamisedellytyksiin viimeistään rakennuslupaharkinnassa.

assa tekee useista kiinteistöistä rakennusoikeudettomia, on oikeuskäytännössä katsottu kohtuuttomaksi (ks. KHO 1988 A 64). Samoin täydellisen rakennuskiellon määrittelyä on pidetty kohtuuttomana. Suoraan lain vastaisia sen sijaan ovat rakennusjärjestykseen sisältyvät sellaiset luvanvaraistamiset, jotka eivät perustu lakiin taikka esimerkiksi kerrosalan määrittelytapa MRL 115 §:stä poikkeavasti. Ylipäänsä rakennusjärjestyksessä annettavien määräysten tulee liittyä MRL:n soveltamisalaan.[48]

4.4.3 Rakennuskiellon vaikutus

Rakennuskielto tarkoittaa asiallisesti sitä, että kiellon kohteena olevalle alueelle ei oikeudelliselta kannalta voida rakentaa kiellon voimassaoloaikana. Rakennuskieltojärjestelmän tarkoituksena on ikään kuin jäädyttää maankäyttö siksi aikaa, joka kestää rakennuskiellon syynä olevan kaavan laatimiseksi ja voimaansaattamiseksi[49]. Näiltä osin rakennuskielto eroaa kaavoitukseen liittyvistä rakentamisrajoituksista, joiden tarkoituksena on turvata voimassa olevan – ei vastaisuudessa laadittavan ja voimaan saatettavan – yleis- tai asemakaavan toteutuminen. Voimassa olevaa rakennuskieltoa ei tulekaan ymmärtää niin, että se tarkoittaa maan olevan rakennusoikeudetonta, vaan rakennuskielto luo odotuksen siitä, että maan oikeudellisesti mahdollinen käyttö tullaan kaavalla määrittelemään tulevaisuudessa. Näin rakennuskiellossa olevan maan arvo tulee lähtökohtaisesti määritellä odotettavissa olevan käyttömahdollisuuden, sen toteutumisajankohdan ja taloudellisen kysynnän mukaan.

> Kielto ei sinänsä poista esimerkiksi asemakaavan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan perustuvaa rakennusoikeutta. Niinpä rakennusoikeus on siten *elastinen*, että rakennuskiellon mahdollisesti poistuessa myös kaavaan perustuva rakennusoikeus elpyy ja maanomistaja voi hakea sitä vastaavan rakennusluvan. Sen sijaan jos rakennuskiellon syynä on esimerkiksi vireillä oleva asemakaavan muutos, poistuu kielto asemakaavan tultua voimaan ja rakennusoikeus muuttuu asemakaavamuutoksen mukaiseksi. Teoreettisesti kuitenkin alueen rakennusoikeus määriteltäneen lähtökohtaisesti voimas-

---

[48] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 86–87.

[49] Yleis- ja asemakaavojen laatimiseen ja muuttamiseen liittyy rakennuskieltojärjestelmä, jonka tehtävänä on turvata laadittavien kaavojen toteuttamiskelpoisuus estämällä kaavojen laadintavaiheen aikana tapahtuva rakentaminen, joka voisi vaikeuttaa tulevan kaavan toteuttamista. Rakennuskieltoja liittyy sekä yleiskaavan (MRL 38 §) että asemakaavan (MLR 53 §) mutta ei maakuntakaavan laatimiseen. Kunnan tulee tehdä rakennuskiellosta erillinen päätös ja rakennuskiellon voimassaololle on laissa säädetty enimmäisajat. Rakennuskieltokaan ei ehdottomasti estä rakentamista rakennuskieltoalueella, koska rakennuskiellosta on mahdollista poiketa MRL 23 luvun mukaisella poikkeamisluvalla. Kaiken kaikkiaan rakennuskieltojärjestelmän funktio on siten erilainen kuin jäljempänä kaavamuotojen yhteydessä käsiteltävien rakentamisrajoitusten (luku 4.4.4), joiden tehtävänä on turvata kaavan toteutuminen.

saolevan kaavan mukaan rakennuskieltoaikanakin, vaikka rakennuskiellon johdosta maanomistajan ei ole mahdollista saada rakennuslupaa rakennusoikeuden käyttämiseksi. Rakennuskiellosta huolimatta alueelle voi olla mahdollista rakentaa MRL 23 luvun mukaisen poikkeamisluvan turvin.

Rakennuskiellon vaikutus maanomistajan mahdollisuuteen käyttää maataan rakentamiseen on termin ehdottomasta luonteesta huolimatta monitahoinen. Rakennuskielto voi olla voimassa kaikenlaisilla alueilla näiden kaavoitustilanteesta riippumatta – myös asemakaava-alueilla asemakaavan muuttamista varten. Rakennuskiellon oikeusvaikutuksena rakennuslupaa ei voida myöntää alueella tapahtuvaa rakentamista varten siinäkään tapauksessa, että kyse on asemakaavoitetusta alueesta, jolle on asemakaavoitettu rakennusoikeutta.

Rakennuskiellosta on mahdollista poiketa MRL 23 luvun mukaan, jolloin rakentaminen saattaa mahdollistua rakennuskiellon ollessa vielä voimassa. Poikkeaminen perustuu kunnalle jätettyyn tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jonka käytössä kunnan on noudatettava muun ohella maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta samoin kuin suhteellisuusperiaatetta. Poikkeaminen on mahdollista myöntää esimerkiksi tilanteessa, jossa rakennushanke on muutettavan asemakaavan mukainen eikä uudessa laadinnan alla olevassa asemakaavassa juuri rakennettavan alueen käyttömahdollisuutta rakennusoikeuksineen ole tarkoitus muuttaa[50]. Toisaalta lienee mahdollista poiketa rakennuskiellosta, vaikka rakennushanke ei olisi muutettavan kaavan mukainen, jos hankkeen mukainen rakentaminen on esimerkiksi yleiskaavan mukainen ja muutettavan asemakaavan mukainen, vaikka viimeksi mainittu ei olisi vielä lainvoimainen. Muutoin rakentaminen rakennuskieltoalueella on mahdollista vain rakennuskiellon päättymisen tai kumoamisen tai rakennuskiellon perustana olevan kaavan hyväksymisen ja lainvoimaistumisen jälkeen.

Maanomistajan rakentamismahdollisuuksien kannalta ongelmallisimpia ovat kysymykset rakennuskieltojen ajallisesta kestosta sekä oikeudesta korvaukseen pitkän rakennuskiellon johdosta. Toinen kysymys liittyy rakennuskiellossa olevan kiinteistön arvon juridiseen määrittelyyn maapohjan omistajanvaihdoksessa taikka pakkotoimioikeuksia perustettaessa.

Rakennuskiellon ajallisen keston ongelma muodostuu siitä, että vaikka rakennuskielto määrätään voimaan yleis- tai asemakaavan laatimista varten määräajaksi, ei kuntaa voida oikeutemme mukaan oikeuskeinoin pakottaa kiellon poistavan kaavan laatimiseen ja voimaan saattamiseen MRL 51 §:ssä säädettyjen edellytystenkään vallitessa[51]. Toisin sanoen voi muodostua tilanteita, joissa

[50] Kysymys koskee tällöin sitä, mikä merkitys on rakennuskiellosta poikettaessa annettava ns. vanhalle asemakaavalle.

[51] Maanomistaja voi ilmoittaa tästä ministeriöön tai tehdä kaavoitusaloitteen, johon kunnan antamasta hylkäävästä kaavoituspäätöksestä maanomistaja voi valittaa hallinto-oikeuteen, mutta hallinto-oikeus ei voi korvata päätöksellään kaavapäätöstä kuten ei voi ministeriökään.

kunta rakennuskiellon voimassa ollessa pidättyy kaavan laatimisesta ja näin luo tavallaan pysyväisluonteisen rakennuskiellon[52].

Rakennuslain aikana rakennuskielloille ei lailla ollut säädetty enimmäisvoimassaoloaikoja. Kuitenkin EIT:n Ruotsin valtiota vastaan antamien ratkaisuiden[53] perusteella MRL:n valmistelussa katsottiin, että myös MRL:ssä tulee säätää rakennuskieltojen enimmäisvoimassaoloajoista[54]. Näin toimittiinkin ja rakennuskielloille on säädetty enimmäisvoimassaoloajat. Tämä ei kuitenkaan poista kysymystä siitä, että riittävän pitkään sinänsä voimassaoloaikojen puitteissa pysyvät rakennuskielto saattaa muodostaa maanomistajalle sellaisen rasituksen, joka edellyttää korvauksen suorittamista. Ongelmallista on kansallisen järjestelmämme kannalta se, että nimenomaisia säännöksiä korvauksen suorittamisesta tällaisessa tilanteessa ei ole MRL:iin tai oikeusjärjestykseemme muutoinkaan sisällytetty.

Suomessa lähdetään joskus siitä, että korvausta pitkän rakennuskiellon johdosta ei tulisi suorittaa siksi, että rakennuskielto ei estä maan käyttämistä sen vallitsevan käyttötavan mukaisesti ja koska maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta asemakaavan saamiseksi, ei asemakaavan puuttumisesta voisi aiheutua tälle myöskään korvattavaa vahinkoa. Meillä ei ole nimenomaisia korvaussäännöksiä rakennuskiellon aiheuttaman haitan korvaamisesta[55]. Päättelytapa on voimassa olevan oikeutemme kannalta ongelmallinen sen perustuessa konstruktioista päättelyyn. Subjektiivisen oikeuden käsitteestä tai sen puuttumisesta ei voida päätellä ratkaisua kysymykseen maanomistajalle suoritettavasta korvauksesta. Rakennuskiellon ja rakentamismahdollisuuden – rakennusoikeuden – välillä ei vallitse siinä mielessä metafyysistä yhteyttä, että rakennuskiellon voimassaolosta voitaisiin päätellä, että maata ei voisi käyttää rakentamiseen. Asiaa on arvioitava kysymykseen sovellettavan normiston kannalta.

Nimenomaisen kansallisen korvaussääntelyn ja sen toteuttamiseksi käytettävän oikeussuojakeinon puuttumisen sijaan vastaus löytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, joka on suoraan Suomessa valtionsisäisesti sovellettavaa oikeutta ja jonka käsiteltäväksi Euroopan ihmis-

---

[52] Ks. tällaisesta Hyvönen JJ 1985, s. 135–144, joskin on huomattava, että nykyisessä MRL:n järjestelmässä rakennuskielloille on säädetty enimmäisvoimassaoloajat.

[53] Ks. tapaus *Sporrong & Lönnroth v. Ruotsi* (28.9.1982).

[54] Ks. asemakaavaan kytkeytyvien rakennuskieltojen osalta HE 101/1998 vp, s. 78. Hallituksen esityksen mukaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta johtuu, että rakennuskielto ei saa maanomistajan kannalta muodostua kohtuuttomaksi. Ks. myös. Laaksonen 1998, s. 202–203.

[55] Vrt. esim. Saksan BauGB 18 §, jossa on säädetty rakennuskiellon johdosta suoritettavasta korvauksesta. Maanomistajalla on säännöksen mukaan oikeus saada korvausta esimerkiksi silloin, kun rakennuskielto on kestänyt neljä (4) vuotta pidempään kuin on alun perin määrätty. Korvausvelvollisuus on kunnalla ja korvauksesta on pyrittävä ensisijaisesti sopimaan, mutta ellei sopimukseen päästä, on korvaus määrättävissä pakkotoimin. Ks. rakennuskielloista myös Norjan PBL 13 luku. Rakennuskielto voi lähtökohtaisesti olla voimassa enintään neljä (4) vuotta (PBL 13:2), mutta sitä voidaan tietyin edellytyksin pidentää (PBL 13:3).

oikeussopimuksen yksilövalitusjärjestelmän johdosta kuka tahansa luonnollinen henkilö voi asiansa saattaa käsiteltäväksi. EIT voi EIS:n nojalla velvoittaa sopimusvaltion suorittamaan korvausta omaisuudensuojanloukkauksen kokeneelle valittajalle siitä riippumatta, mitä korvausvelvollisuuden edellytyksistä kansallisessa oikeudessa on säädetty. Näin EIT on menetellytkin useissa rakennuskieltoja koskevissa ratkaisuissa. Se on useissa ratkaisuissaan ottanut kantaa kysymykseen siitä, tuleeko pitkistä rakennuskielloista suorittaa maanomistajalle korvausta ja jos tulee, niin miten korvauksen määrä arvioidaan EIS:n autonomisessa järjestelmässä. On tosin hyvin tapauskohtaista, milloin korvauskynnys ylittyy.

Rakennuskiellot ja muut käytönrajoitukset ovat olleet useasti esillä EIT:n ratkaisukäytännössä[56]. Tapauksessa *Buczkiewicz v. Puola* (2008) oli kyse tonttiin kohdistuvasta ajallisesti rajoittamattomasta pakkolunastusuhasta ilman oikeutta korvaukseen. EIT antoi langettavan tuomion Puolan valtiota vastaan. Ks. myös *Björklund and Others v. Suomi* (2007), jossa EIT antoi vapauttava tuomion Suomelle rakennuskieltoa ja rakentamisrajoitusta koskevassa asiassa. Tapauksessa *Terazzi S.A.S. v. Italia* (2002) oli kyse ylipitkästä rakennuskiellosta, jonka johdosta EIT antoi Italian valtiota vastaan langettavan tuomion omaisuudensuojan loukkauksen perusteella. Toisaalta tapauksessa *Hiltunen v. Suomi* (28.9.1999) EIT antoi vapauttavan tuomion asiassa, joka koski taaja-asutuskieltoalueella pitkään jatkunutta rakennuskieltoa, joka esti vakituisen asunnon rakentamisen kesämökin sijaan.

Tapauksessa *Allan Jacobson v. Ruotsi* (1989) on annettu vapauttava tuomio Ruotsin valtiota vastaan väitettyä ylipitkää rakennuskieltoa koskevassa asiassa. Sen sijaan *Sporrong Lönnrot v. Ruotsi* (1982) ratkaisussa on annettu Ruotsin valtiota vastaan asiassa koskien korvauksetonta pakkolunastusuhkaa ja rakennuskieltoa. Ratkaisua voidaan pitää lähtökohtana rakennuskieltoja koskeville myöhemmille EIT:n ratkaisuille, jotka ovat myös vaikuttaneet siihen, että MRL:ssä on säädetty rakennuskieltojen enimmäisajoista.

EIT:n soveltama korvauksen määrittelytapa tilanteessa, jossa arvioidaan maanomistajalle ylipitkästä rakennuskiellosta aiheutuneen omaisuudensuojan loukkauksen aiheuttamaa vahinkoa, tulee havainnollisesti esille esimerkiksi ratkaisussa *Italia v. Scordino* 15.7.2004 (N:o 2). Ratkaisussa EIT katsoi 29 vuotta voimassa olleen ja edelleen voimassa olevan rakennuskiellon muodostaneen EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvatun omaisuudensuojan loukkauksen. EIT katsoi rakennuskiellon estäneen omaisuuden käyttämisen vaihtoehtoi-

[56] EIT:n ratkaisukäytännöllä on ollut merkitystä MRL:n rakennuskieltojen enimmäisvoimassaoloaikojen säätämisen kannalta. Ks. HE 101/1998 vp, s. 78. Ks. myös PeVL 38/1998 vp, s. 6, jossa perustuslakivaliokunta katsoo, että kaavoihin liittyvät rakentamiskiellot sekä rakentamis- ja toimenpiderajoitukset voivat muodostua EIS:n kannalta ongelmallisiksi lähinnä niiden pitkästä kestosta johtuen.

sella tavalla sekä myymisen, koska kukaan ei halunnut ostaa rakennuskiellossa olevaa kiinteistöä. Kansallisen oikeuden mukaan maanomistajalla ei EIT:n mukaan ollut teoriassa eikä käytännössä riittävän varmaa korvauksensaantimahdollisuutta tai muuta oikeussuojakeinoa. EIT katsoi, että oli perusteltua myöntää korvausta määrä, jolla otettiin huomioon alueen käyttömahdollisuuden puuttuminen vuodesta 1975 lukien eli 29 vuoden ajan. EIT katsoi, että kiellolla oli hyväksyttävä yleiseen etuun perustuva syy, mutta tämä ei poistanut loukkausta. Arvioinnin lähtökohtana tuli pitää alueen arvoa vuonna 1975 ja korvaus määrättiin laskemalla laillinen korko koko 29 vuoden ajalta, jolloin EIT päätyi korvauksen määräksi 160.000,00 euroa. Olennaista on, että tarkan määrän sijaan EIT arvioi aiheutuneen vahingon todennäköisen määrän lähinnä asiantuntijalausuntojen pohjalta.

Toinen, asetelmaltaan erilainen kysymys koskee rakennuskiellossa olevan kiinteistön arvon määrittelyä sen oikeustoimi- tai pakkotoimiperusteisessa omistajanvaihdoksessa. Usein varsinkin pakkotoimikorvaus voidaan jäsentää omistajan menettämän rakentamismahdollisuuden surrogaatiksi. Korvauksen määrittely on teoriapohjaltaan taloudellista arviointia, jonka lähtökohdan muodostaa maanomistajan juridisen position määrittely: miten omistajan olisi maataan sallittua käyttää, jos sitä ei pakko-otettaisi. Rakennuskiellon voimassa ollessa maata ei tarkasteluhetkellä voida käyttää rakentamiseen, mutta tästä ei voida päätellä maan oikeudellisesti sallittua käyttöä. Tilanteessa, jossa maan käyttömahdollisuus suurella todennäköisyydellä tulee muuttumaan taloudellisesti arvokkaammaksi lähitulevaisuudessa, on maan oikeudellista käyttömahdollisuutta arvioitava tämän todennäköisen tulevan käyttötavan mukaisesti[57]. Arvon määrittelyn kannalta asemakaavan laatiminen juridis-teknisenä seikkana ei ole tässä oleellista, vaikka teknisesti maan tarkka käyttömahdollisuus selviääkin vasta asemakaavan valmistuttua. Oikeudellisestihan kunta vain täyttää MRL 51 §:n mukaisen tehtävänsä.

Ellei korvausta määritellä näin, tulee rakennuskiellon määrääminen merkitsemään maan arvon leikkaamista korvauksen alentamista varten ja maan arvon ”elpymistä” asemakaavan laatimisen seurauksena, jolloin maan arvo siirtyy lunastajalle. Tämä arvon siirtäminen on täyden korvauksen vastaista ja täysin keinotekoista. Sen sijaan arvioinnissa on lähdettävä siitä, mikä on *todennäköinen* kehityskulku. Asemakaavan laatimiseksi voimaan saatetun rakennuskiellon voimassa ollessa on selvää, että alueella tullaan laatimaan asemakaava. Maanomistajan ”menettämää” asemaa on silloin arvioitava siltä pohjalta, millaiseksi

[57] Muu olisi ristiriidassa täyden korvauksen kanssa. Jos maa säilyisi saman henkilön omistuksessa, se kohtaisi arvonnousun. Lunastuskorvauksen määrittely ei voi johtaa tämän arvonnousun riistämiseen maanomistajalta. Ks. EIT:n ratkaisu asiassa *Motais de Narbonne v. Ranska* (2002). Ks. edellä luku 2.4.6, jossa on käsitelty parhaimman ja korkeimman käyttötavan doktriinia maan arvon määrittelyssä.

se muodostuisi, jos asemakaava laadittaisiin nyt eikä asemakaavan laatimiselle ole mitään oikeudellista estettä. Asemakaavassa maa osoitetaan joko rakennusoikeudettomaksi yleiseksi alueeksi tai katualueeksi, jolloin maanomistaja voi asemakaavan voimaantultua vaatia korvausta MRL 101 §:n mukaan. Toisaalta maan tullessa osoitetuksi rakentamiseen, saattaa maanomistajalle muodostua velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin MRL 12 a luvun nojalla. Kiinteistön arvo on määriteltävä tästä lähtökohdasta käsin mahdollisen korvauksen tai rakennusoikeudelliseksi osoittamisen keskiarvona vähennettynä maanomistajan maksettavaksi mahdollisesti tulevilla velvoitteilla.

4.4.4 Yleispiirteinen kaavoitus

Maakuntakaavassa ei voida osoittaa sitovalla tavalla rakennusoikeutta siinä merkityksessä, että maanomistajalle muodostuisi subjektiivinen oikeus saada rakentaa maakuntakaavan mukaisesti[58]. Sinänsä maakuntakaavassa voidaan ja tuleekin osoittaa, mihin käyttötarkoituksiin eri alueita ”varataan”, mutta näiden merkitys on olla yleis- ja asemakaavoitusta ohjaava sekä olla kriteerinä näillä alueilla tapahtuvassa rakennuslupaharkinnassa. Maakuntakaavassa on myös mahdollista esittää rakennusoikeuden mitoitusohjeita eri alueille, mutta näillä on vain mainittu ohjausvaikutus.[59] Sen sijaan maanomistajan rakennusoikeuden kannalta keskeinen vaikutus liittyy maakuntakaavan MRL 33.1 §:ssä tarkoitettuun, luonteeltaan ehdottomaan rakentamisrajoitukseen. Rajoitus estää maan käyttämisen rakentamiseen virkistys- ja suojelualueilla taikka liikenteen tai teknisen huollon verkoston alueella niin, että rakentaminen vaikeuttaisi maakuntakaavan toteuttamista[60]. Toisaalta jos rakennusluvan epäämisestä aiheutuu tällaisella rajoitusalueella hakijalle huomattavaa haittaa, on maanomistajalla tietyin MRL 33.2 §:ssä säädetyin edellytyksin saada hyväkseen lunastus tai kohtuullinen korvaus aiheutuneesta haitasta. Lunastus- tai haittakorvaus tulee tällöin ikään kuin maanomistajan maakuntakaavoituksen johdosta menettämän rakentamismahdollisuuden sijaan.

Yleiskaava voi olla oikeusvaikutukseton tai oikeusvaikutuksellinen. Oikeusvaikutukseton yleiskaava on luonteeltaan strateginen suunnitelma, eikä siihen juridis-teknisesti liity maanomistajan rakentamisvaltaa rajoittavia tai mahdollistavia elementtejä. Ainoa oikeusvaikutus on, että ohjeellinen yleiskaava

---

[58] Vrt. rakennusluvan luonne asemakaava-alueella, jossa luvan luonne voidaan jäsentää subjektiiviseksi oikeudeksi. Samoin on ymmärrettävä rakennusluvan luonne sellaisen yleiskaavan alueella, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

[59] Ks. yleiskaavoituksen ohjausvaikutuksesta jäljempänä luku 4.6.5.4.

[60] Useimmiten rakentaminen maakuntakaavassa liikenneväyläksi varatulle alueelle lähtökohtaisesti vaikeuttaa maakuntakaavan toteuttamista.

vaikuttaa MRL 99.3 §:n mukaiseen lunastusarviointiin. Eri asia on, että käytännössä oikeusvaikutukseton yleiskaava saattaa tosiasiassa ohjata rakennuslupaja poikkeamisharkintaa taikka arvioitaessa rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymistä suunnittelutarvealueella[61]. Niin ikään oikeusvaikutuksetonkin yleiskaava saattaa tosiasiassa ohjata asemakaavoitusta. Kaavainstrumentin alkuperäisen tarkoituksen kannalta on ongelmallista, jos siihen tosiasiassa liitetään lupa- tai muun harkinnan kautta maanomistajan käyttövaltaa rajoittavia oikeusvaikutuksia, koska tällöin maanomistaja ei lähtökohtaisesti voi vedota MRL 33.2 §:ssä säädettyyn rahat tai lupa -periaatteeseen[62]. Oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa vastasi rakennuslain järjestelmässä vahvistamaton yleiskaava.

Eräs intressi laatia yleiskaava oikeusvaikutuksettomana tai jättää yleiskaava vahvistamatta on se, että tällöin ei tarvitse selvittää tai rahoittaa mahdollisia käytönrajoituksista aiheutuvia korvauskysymyksiä. Kun lailla on nimenomaisesti järjestetty korvauskysymys oikeusvaikutteisten yleiskaavojen osalta, tulisi maanomistajan oikeusturvan kannalta suhtautua torjuvasti lupa- ym. harkinnassa esitettäviin argumentteihin, joissa viitataan ohjeelliseen yleiskaavaan.

Oikeusvaikutteisella yleiskaavalla puolestaan voi olla merkittäviäkin rakentamista rajoittavia ja mahdollistavia vaikutuksia. Alueilla, jotka yleiskaavassa on kaavamerkinnöin ja -määräyksin osoitettu muuhun kuin rakentamistarkoituksiin, ei rakennuslupaa voida MRL 43.1 §:n johdosta lähtökohtaisesti myöntää ilman poikkeamislupaa. Toisin sanoen yleiskaavalla voidaan rajoittaa rakentamista merkittävällä tavalla, mutta toisaalta rajoituksiin liittyy maanomistajan oikeus saada hyväkseen lunastus tai haittakorvaus MRL 43.2 §:ssä säädetyin edellytyksin, jolloin korvaus tulee menetetyn rakentamismahdollisuuden sijaan.

Rajoitusvaikutuksen ohella yleiskaavalla voidaan sekä yleisesti ottaen osoittaa eri alueita rakentamiseen että kolmessa tilanteessa rakennusoikeutta niin, että maanomistajalle muodostuu subjektiivinen oikeus saada rakennuslupa yleiskaavan mukaiselle rakennushankkeelleen. Kun oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on alue osoitettu tietynlaiseen rakentamiseen, riippuu määräyksen vaikutus

---

[61] Ks. jäljempänä suunnittelutarvealueiden osalta tästä kysymyksestä luku 4.5.3. Ks. Hyvönen 1976, s. 226–230, joka kirjoittaa, että kaavaluonnoksillakin on tosiasiassa viranomaistoimintaa ohjaava vaikutus. Sama koskee tietysti oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Epäilemättä niin kaavaluonnoksilla kuin oikeusvaikutuksettomilla yleiskaavoilla on ”jotakin merkitystä” arvioitaessa esimerkiksi rakentamisen edellytyksiä tietyllä alueella, vaikka muodollisjuridisesti oikeusvaikutuksia ei sanottaisi olevan olemassa.

[62] Ks. samankaltaisesti Norjan PBL 15 luku, jossa on säädetty lunastuksesta ja korvaamisesta. PBL 15:1:n mukaan maanomistajalla on oikeus korvaukseen kunnan yleiskaavan aiheuttamasta rajoituksesta osoitettaessa maanomistajan alue yleisiin tarkoituksiin. Ellei aluetta ole neljän (4) vuoden kuluessa osoitettu muuhun tarkoitukseen, on maanomistajalla oikeus saada arvion mukainen korvaus, tai välitön pakkolunastus, ellei maata voida rajoituksen johdosta käyttää kannattavasti.

rakentamismahdollisuuksiin siitä, minkälaista rakentamista alueella on osoitettu. Jos kyse on ns. haja-asutusrakentamisen tarkoitetuista yksittäisistä rakennuspaikoista, lupa tällaiseen voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella. Jos kyse on suuremmasta asuinalueesta, lopullinen rakentamisen mahdollistuminen edellyttää alueen asemakaavoitusta. Tällöin usein yleiskaavamääräyksin mahdollistetaan yksittäisten rakennusten rakentaminen jo aiemmin[63].

MRL 44 §:ssä on lausuttu kolme tilannetta, joissa yleiskaavalla voidaan sitovalla tavalla osoittaa rakennusoikeutta niin, että rakennusoikeusmerkintä oikeuttaa maanomistajan saamaan rakennusluvan suoraan yleiskaavan perusteella. Rakennusoikeuden kannalta keskeistä on, että tällaiseen yleiskaavaan sisällytetty rakennusoikeusmääräys ei vain ohjaa asemakaavoitusta, vaan luo maanomistajalle subjektiiviseen oikeuteen rinnastuvan maankäyttömahdollisuuden. Ensinnä rakennusoikeutta voidaan osoittaa ranta-alueella MRL 72 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Toiseksi rakennusoikeutta voidaan osoittaa ns. kyläalueilla MRL 44.2 §:n nojalla. Mahdollisuus on erikoinen, koska se voi olla voimassa kerralla enintään 10 vuotta eli kyse on tavallaan määräaikaisesta rakennusoikeudesta[64]. Kolmanneksi on mahdollista osoittaa yleiskaavassa sitovalla tavalla rakennusoikeutta tuulivoimarakentamista varten MRL 77 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Näihin osoittamistapoihin liittyy maanomistajan aseman kannalta keskeinen kysymys siitä, miten tällainen käyttömahdollisuus on mm. korvausoikeudellisesti suojattu ja voiko kunta esimerkiksi asemakaavoitusharkinnassaan poistaa tällaisen käyttömahdollisuuden yleiskaavan ohjausvaikutuksen estämättä. Varsinkin viimeksi mainittuun kysymykseen vastaus on lähtökohdiltaan kielteinen.

4.4.5 Poikkeamisen merkitys

Asemakaavoittamattomilla alueilla MRL 23 luvun mukaisella poikkeamisella on keskeinen merkitys rakennusoikeuden muodostumisessa. Poikkeaminen on mahdollista lähtökohtaisesti kaikista MRL:n tai sen nojalla annetuista rakenta-

---

[63] Esimerkiksi pientaloalueeksi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu alue ei sinänsä muodosta alueen omistajalle subjektiivista oikeutta saada rakentaa suoraan yleiskaavan perusteella. Mutta tällaisella alueella on usein kaavamääräysten mukaan mahdollista rakentaa yksittäisiä alueen käyttötarkoituksen mukaisia rakennuksia jo ennen asemakaavan voimaan saattamista. Tällaisissa tilanteissa asemakaavan laatiminen on ymmärrettävä vain teknisenä seikkana, joka ei muuta alueen luonnetta rakennusmaana. Ks. Ruotsin PBL 3:1, jonka mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla koko kunnan kattava yleiskaava, joka ei kuitenkaan PBL 3:3:n mukaisesti ole sitova.

[64] Edelleen on mielenkiintoisa, miten on tulkittava MRL 44.2 §:n säännöstä siltä osin kuin siinä mainitaan määräyksen voimassaolon muista kriteereistä. Esimerkiksi voidaan kysyä, voiko alueella tapahtunut rakentaminen muuttaa olosuhteita niin, että yleiskaava ei enää ohjaisi alueen maankäyttöä MRL 44.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”riittävästi” ja voiko tämä johtaa siihen, että rakennusoikeusmääräys ei olisi enää voimassa.

mista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista (MRL 171.1 §). Poikkeamisinstituution perimmäisenä tarkoituksen on poistaa sääntelyjärjestelmän jäykkyyttä tilanteissa, joissa tarkoituksenmukaiseksi katsotun sääntelytavoitteen saavuttaminen tätä edellyttää. Poikkeamalla voi muodostua rakentamismahdollisuus rakennuskieltoalueella, maakunta- tai yleiskaavaan alueelle, jota ei ole kaavassa osoitettu rakentamiseen, taikka rakennusjärjestyksen määräyksistä poikkeamalla. Keskeinen rajoitus on, että rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella ei voida myöntää poikkeusta (MRL 171.6 §).

Maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada poikkeamista hyväkseen, mutta kunnan tai ELY-keskuksen on poikkeamisharkinnassaan kohdeltava maanomistajia yhdenvertaisesti, mikä muiden viranomaistoimintaan sovellettavien periaatteiden ohella rajaa viranomaisen harkintavaltaa. Poikkeamistarve on sidoksissa poikettavan normin sitovuusasteeseen ja tarkkuuteen. Mitä sitovammasta ja tarkemmasta normista on kyse, sitä herkemmin rakentaminen vastoin tällaista edellyttää poikkeamista. Poikkeamisen edellytykset puolestaan ovat kytkeytyneet poikettavan normin oikeusfunktionaaliseen tehtävään. Poikkeamismahdollisuus on aina olemassa tarkasteltaessa maankäyttömääräyksiä, mikä osaltaan tekee maanomistajan asemasta ja rakennusoikeudesta *elastisen*: sen sisältöä ei voida määritellä tarkastelemalla vain tietyllä hetkellä voimassa olevia määräyksiä[65]. Poikkeamalla voidaan siten luoda täysin uusi rakentamismahdollisuus alueelle, jolle rakentaminen ei esimerkiksi oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan mukaan muutoin olisi mahdollista.

Rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta poikkeamismahdollisuus tuo kaavoitusjärjestelmän rinnalle lisäulottuvuuden sen analysoimiseen, miten on arvioitava esimerkiksi alueen maanomistajan rakentamisvallan ulottuvuutta. Pelkästään siitä, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada poikkeamislupaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, ei voida päätellä, että poikkeamismahdollisuutta ei tulisi tässä arviossa ottaa huomioon. Sen sijaan usein poikkeamismahdollisuus pyritään ennakoimaan tai simuloimaan päätellen siitä, miten poikkeamisviranomainen on aiemmin vastaavantyyppisissä tilanteissa menetellyt, mikä on mahdollinen kunnan kanta asiaan sekä miten poikkeamista olisi arvioitava MRL 23 luvun poikkeamisedellytysten kannalta.

4.4.6 Yhteenveto

Rakentamisen edellytysten tarkastelussa on kaavoituksen kannalta erotettava asemakaavoitetut alueet muista alueista, koska asemakaava-alueella rakentami-

[65] Ks. KKO 2013:9, jossa on ollut kyse siitä, miten on arvioitava rakennusoikeuden olemassaoloa yleiskaava-alueella vallitsevan poikkeamiskäytännön kannalta.

sen edellytykset ratkaistaan sitovasti asemakaavassa. Rakennuslupaharkinnassa ei voida poiketa asemakaavassa säädetyistä määräyksistä ja asemakaava-alueen maanomistajalla on ikään kuin subjektiivinen oikeus saada käyttää maata asemakaavassa osoitettuun rakentamiseen. Rakennusoikeuden luonne – jos sellaista asemakaavalla on osoitettu – on siten varsin vahva oikeus maanomistajan kannalta. Toki on mahdollista, että asemakaavaa muutetaan tai asemakaavasta myönnetään poikkeamislupa, jolloin rakennusoikeus tavallaan muuttuu siitä mitä se asemakaavan mukaan olisi. Asemakaava-alueellakin kunnan rakennusjärjestyksellä on keskeinen merkitys rakentamisen kannalta, vaikka oikeudellisesti rakennusoikeuden kannalta keskeisimmät määräykset annetaan asemakaavassa.

Rakentamisen edellytysten kannalta on asemakaavoittamattomilla alueilla eroteltava sellaiset oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueet, joilla yleiskaavamääräyksen perusteella voidaan rakennuslupa myöntää suoraan yleiskaavan perusteella. Tällaisia alueita voivat olla eräät ranta-, kylä- ja tuulivoima-alueet. Rakennuslupaharkinta perustuu tällaisella alueella ensisijassa yleiskaavaan ja rakennuslupa on tällöin myönnettävä, jos hanke täyttää rakentamiselle muutoin asetetut edellytykset. Keskeiset rakennusoikeutta koskevat määräykset tällaisessa tilanteessa sisältyvät kunnan rakennusjärjestykseen. Rakentamisen enimmäismäärää, rakennettavaksi sallittujen rakennusten määrää kuten rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa koskevat määräykset annetaan käytännössä rakennusjärjestyksellä, jolloin rakennuslupaharkinnassa sovelletaan sekä yleiskaavan että rakennusjärjestyksen määräyksiä. Kaiken kaikkiaan näissä tilanteissa rakentamisen edellytykset rakennuslupaharkinnan kannalta muistuttavat enemmän asemakaava-alueen kuin kaavoittamattomia alueita koskevaa rakennuslupaharkintaa.

Sen sijaan kaikilla muilla kuin edellä mainituilla asemakaavoitetuilla tai rakennusoikeuden osoittamiseen käytetyillä yleiskaava-alueilla rakennusoikeus on luonteeltaan hyvin erilainen ja määräytyy rakennusluvan edellytysten kautta. Näillä alueilla rakentamisen edellytykset tulevat arvioiduksi rakennusjärjestyksen määräysten sekä mahdollisen kaavoituksen rakennuslupaharkintaa ohjaavan vaikutuksen kautta. Toisina sanoen kaavoitus ei näillä alueilla perusta oikeutta, mutta ei toisaalta usein ehdottomasti kielläkään rakentamista, vaan kaavoitus on otettava yhtenä tekijänä huomioon rakennuslupaharkinnassa. Samoin aivan eriluonteinen on rakennusoikeus seuraavassa käsiteltävillä suunnittelutarvealueilla (luku 4.5) sekä ranta-alueilla, joilla tapahtuvaa rakentamista säännellään varsin poikkeavasti verrattua muihin, kuivan maan alueisiin.

4.5 OIKEUDESTA RAKENTAA SUUNNITTELUN TARPEESSA OLEVALLA ALUEELLA

4.5.1 Suunnittelutarve

Asemakaavoittamattomilla alueilla maanomistajan asemaan vaikuttaa keskeisellä tavalla se, sijaitseeko kiinteistö MRL 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella. Muutoin asemakaavoittamattomilla alueilla rakennusoikeus määräytyy rakennusluvan yleisten edellytysten mukaisesti, mutta suunnittelutarvealueella sovelletaan lisäksi MRL 137 §:ssä säädettyjä rakennusluvan erityisiä edellytyksiä. Suunnittelutarve voi vallita kaikilla muilla paitsi asemakaavoitetuilla alueilla. *Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen* (MRL 16.1 §). Tällaisella alueella sovelletaan kireämpiä – rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle säännönmukaista rakennuslupaharkintaa laajemman harkintavallan antavia rakennusluvan myöntämisen edellytyksiä[66].

Alue voi muodostua suunnittelutarvealueeksi suoraan (*ipso jure*) MRL 16.1 §:n nojalla taikka kunnan antamalla erillisellä yleiskaavassa taikka rakennusjärjestyksessä MRL 16.3 §:n nojalla antamalla määräyksellä. Kunta voi MRL 16.3 §:n nojalla määritellä suunnittelutarvealueiksi ja siten MRL 137 § edellytysten maantieteellisen soveltamisalan koskemaan myös alueita, jotka eivät olisi suunnittelutarvealueita suoraan MRL 16.1 §:n nojalla. Tämä merkitsee keskeistä eroa verrattuna rakennuslain aikaiseen taaja-asutuksen muodostamiskieltoon, joka saattoi muodostua vain tosiasiallisten olosuhteiden perusteella, mutta ei kunnan itsensä määrittelemänä.

Suunnittelutarvesääntely on eräänlainen rakennuslain aikaisen taaja-asutuskiellon ilmentymä MRL:ssä, vaikka se ei aivan täsmälleen tätä vastaakaan[67]. Sääntelyn tarkoituksena on niin sanotun haja-asutusrakentamisen kontrollointi saattamalla tällaisilla alueilla tapahtuva rakentaminen erityisen, laajennetun rakennuslupaharkinnan piiriin[68]. Kysymys MRL 137 §:ssä säädettyjen edelly-

---

[66] Termillä ”kireämpi” tarkoitan, että ensin mainittu suunnittelutarvealuetta koskeva sääntely jättää rakennusvalvontaviranomaiselle laajemman harkintavallan myöntämisen suhteen. Viranomaisen kannalta tällaista säännöstä voidaan kutsua ”joustavaksi”. Ks. Aer JJ 2010, s. 21–22 ja, s. 26–29 sekä lupaharkinnasta laajemmin Mäenpää 1992, s. 144–207.

[67] Sääntely on pitkään jatkuneen ja eri suuntiin kulkeneen lainvalmisteluprosessin tulos. Kuten *Ekroos* tuo esille, oikeushistoriallisesti tarkasteltuna suunnittelutarvealuesääntely on oikeusfunktionaaliselta kannalta korvannut pääpiirteittäin rakennuslain 5.2 §:ssä tarkoitetun niin sanotun taaja-asutuspoikkeusluvan. Ks. järjestelmien vastaavuudesta esim. Ekroos JJ 1999, s. 17–36 sekä Ekroos – Majamaa 2015, s. 93–94. Ks. RakL:n aikaisen poikkeusluvan saamisen edellytyksistä rakennuslain aikana erit. Majamaa 1981, s. 144–183.

[68] Suunnittelutarveratkaisu tehdään rakennuslupamenettelyn yhteydessä ja siitä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen itsenäisenä päätöksenä (MRL 193 §). Rakennuslupaharkinnassa on muutoin

tysten täyttymisestä on luonteeltaan oikeusharkintaa eli erityiset lupaedellytykset eivät lainsäätäjän tarkoituksen mukaan merkitse lupaviranomaisena toimivana kunnalle annettua tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa toisin kuin oli rakennuslain aikaisten taaja-asutuspoikkeusten osalta[69]. Näyttää kuitenkin siltä, että MRL 16 § ja MRL 137 § muodostava sääntelykokonaisuus on MRL:n voimaantulosta 1.1.2000 jälkeen saanut soveltamiskäytössä jossain määrin laajemman käyttöalan kuin lainsäätäjä on alun perin ehkä tarkoittanut. Laajentunut soveltamisala niin ikään heijastuu maanomistajan mahdollisuuteen käyttää maataan rakentamiseen tällaisilla alueilla.

> Problematiikka tämän kysymyksen osalta pitkälti muistuttaa nyt jo kumotun rakennuslain 5.2 §:n mukaisista poikkeusluvista käytyä keskustelua. Tällöin keskusteltiin siitä, onko maanomistajalla jonkinlaisen *perusrakennusoikeuden* nojalla oikeus saada – oikeusvaateen merkityksessä – poikkeus RakL 5.2 §:n mukaisesta taaja-asutuksen muodostamiskiellosta ja voisiko kunta evätä poikkeusluvan ilman, että tästä aiheutuisi kunnalle maanomistajaan kohdistuvaa korvausvelvollisuutta. Kirjallisuudessa kysymykseen ei ole annettu yksiselitteistä vastausta. Osa katsoi, että olisi olemassa perusrakentamisoikeus, jonka nojalla poikkeuslupaa ei voitaisi evätä, toiset taas katsoivat, että lupa voidaan korvauksetta evätä. Majamaa on käsitellyt tutkimuksessaan rakennuslain aikana tästä aiheesta käytyä keskustelua ja päätynyt jäsennykseen, jonka mukaan RakL 5.2 §:n mukaisen poikkeusluvan oikeudellisten edellytysten käsillä olo olisi lähinnä hakemukseen suostumisen puolesta puhuva seikka ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset mahdollisesti suostumista vastaan puhuvia tekijöitä.[70]

Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että asemakaavoittamattomilla alueilla, joihin kohdistuu rakentamispainetta, voitaisiin rakennuslupa myöntää erillisen normaalia lähinnä rakennettavaa rakennuspaikkaa laajempaa aluetta koskevan lupaharkinnan kautta. Toisin sanoen rakentamista ei tarvitsisi estää ja panna odottamaan alueen yksityiskohtaista kaavoittamista. Jos MRL 137 §:ssä säädetyt erityiset edellytykset jäävät täyttymättä ja rakennusluvan saaminen estyy, edellyttää rakentaminen alueelle käytännössä sen asemakaavoittamista, elleivät olosuhteet muutu alueella niin, että sitä ei enää katsottaisi suunnittelutarvealueeksi.

Säännönmukaisessa rakennuslupaharkinnassa maanomistajalla on tietyllä tavalla subjektiivinen oikeus rakennusluvan saamiseen, jos rakennuslupahar-

---

otettava huomioon mahdollisesta yleiskaavasta, kunnan rakennusjärjestyksestä ja muista rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja ohjeista johtuvat vaatimukset, joihin nähden erillisen suunnittelutarveratkaisun vaatimus asiallisesti merkitsee rakennusluvan saamisen edellytysten kiristymistä suhteessa vastaaviin alueisiin, jotka eivät ole MRL 16.1 §:ssä tarkoitettuja suunnittelutarvealueita.

[69] Ks. poikkeusluvalla rakentamisen edellytyksistä Majamaa 1981, s. 162–184.

[70] Ibid.

kintaan sovellettavaksi tulevat säädetyt edellytykset täyttyvät. Toisin sanoen rakennuslupaa ei voida evätä esimerkiksi maapoliittisin perustein, jos laissa säädetyt luvan saamisen edellytykset täyttyvät. Sama koskee myös rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella: rakennuslupaa ei saa evätä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kuitenkin MRL 137 §:ssä säädetyt rakennusluvan erityiset edellytykset ovat kielelliseltä asultaan niin väljiä, että ne tosiasiassa jättävät ratkaisijalle laajan liikkumavaran.[71]

Rakennusluvan epäämisellä suunnittelutarvealueella MRL 137 §:säädettyjen edellytysten täyttymättä jäämisen perusteella on erittäin keskeinen merkitys maanomistajan rakennusoikeuden kannalta. *Maanomistajalla ei ole oikeutemme mukaan mahdollisuutta ilman kunnan suostumusta saada maataan asemakaavoitetuksi pakkotoimin, poistaa omin toimin alueen suunnittelutarveluonnetta eikä oikeusjärjestykseemme sisälly nimenomaisia tavallisen lain tasoisia säännöksiä maanomistajan oikeudesta saada korvausta tilanteessa, jossa luvan epääminen estää maan käyttämisen rakentamiseen ennalta määräämättömäksi ajaksi*. MRL 137 §:stä ei ole myöskään mahdollista poiketa (MRL 171.6 §). Näin ollen erityisesti suunnittelutarvealueella korostuvat maankäytön suunnittelua rajoittavana tekijänä maanomistajan omaisuudensuojaan ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset. MRL:n sääntelyjärjestelmässä suunnittelutarvealueita koskevalla sääntelyllä on *teknisesti* mahdollista tosiasialliselta luonteeltaan rakennuskieltoon rinnastuva olotila asemakaavoittamattomille alueille.

> Suunnittelutarvealuesääntely nykymuodossaan näyttää antavan kunnalle vahvan sääntelyvallan suhteessa maanomistajaan. Kunta voi sekä itse määritellä eri alueita MRL 16.3 §:n nojalla suunnittelutarvealueiksi, päättää rakennusvalvontaviranomaisena MRL 137 §:n edellytysten täyttymisestä ja kaavoittajana vaikuttaa sekä suunnittelutarpeen poistumiseen tai poistumatta jäämiseen sekä MRL 137 §:n edellytysarvioinnissa viitata itsensä vastai-

---

[71] Rakennusluvan saamisen edellytyksenä suunnittelutarvealueella on muun muassa, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista (MRL 137.1 §). Kiinteistön rakennusoikeuden määrittelyn kannalta olennaista on, että suunnittelutarveratkaisu tarvitaan rakennuksen rakentamiseen tai siihen verrattavaan korjaus- ja muutostyöhön, laajentamiseen tai kerrosalan lisäämiseen, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta käyttäjien turvallisuuteen tai terveyteen. Samoin suunnittelutarveratkaisu tarvitaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamista varten. (MRL 137 § ja MRL 125 §). Myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä on, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle alueiden käytön muulle järjestämiselle, ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista (MRL 137.1 §). Myönteistä suunnittelutarveratkaisua ei myöskään voida tehdä, jos rakentaminen johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 §). Suunnittelutarveratkaisun tarpeellisuudesta on säädetty eräitä poikkeuksia, joita ei tässä kuitenkaan käsitellä. Ks. näiden kysymysten osalta erityisesti Aer JJ 2010, s. 21–37. Ks. myös Klami OTJP 1980, s. 9–44.

> suudessa mahdollisesti laatimiin kaavoihin luvanmyöntämisesteenä. Kunta voi säännellä suunnittelutarvetta MRL 16.3 §:n nojalla sekä toisaalta rakennusvalvontaviranomaisena soveltaa MRL 137 §:n erityisiä rakennusluvan edellytyksiä. Tämä kaksoisrooli yhdistettynä asemakaavoitusvaltaan antaa kunnalle erittäin vahvan kontrollin koko kunnan maankäyttöön. Näyttää siltä, että kunta kykenee suunnittelutarvetta ja asemakaavoitusta sääntelemällä tarvittaessa estämään ainakin hetkellisesti rakentamisen koko kunnassa. Muodostunut soveltamiskäytäntö, jossa suunnittelutarvetta sääntelemällä ja erityisiä rakennusluvan edellytyksiä kireästi tulkitsemalla evätään rakennuslupahakemuksia, saattaa luoda tosiasiallisen rakennuskieltoon rinnastettavan tilan kunnassa. Näin suunnittelutarveinstituutio on tavallaan luonut asemakaavoittamattomille alueille vaihtoehtoisen tavan estää rakentaminen, kunnes sen omistussuhteet on saatu järjestettyä kunnan toivomalla tavalla.

Maanomistajan kannalta keskeistä on, mihin toimenpiteisiin kunnan on ryhdyttävä suunnittelutarvealueilla sen hylätessä rakennuslupahakemuksen MRL 137 §:n nojalla. Onko sen ryhdyttävä laatimaan asemakaavaa MRL 51 §:n nojalla vai voiko se pysyttäytyä kaavoituksellisesti passiivisena? Kirjallisuudessa on katsottu, että varsinkin kunnan itsensä MRL 16.3 §:n nojalla määrittelemillä suunnittelutarvealueilla kielteinen rakennuslupapäätös muutoin teknis-taloudellisesti rakentamiskelpoisella alueella merkitsee kunnalle syntyvää asemakaavoitusvelvollisuutta MRL 51 §:n nojalla, ellei velvollisuus ole syntynyt jo aiemmin[72]. Passiivisuuteen puolestaan liittyy jatkokysymyksenä se, kuinka kauan aluetta voidaan korvauksetta pitää – joskus rakennuskieltoon tosiasiassa rinnastettavassa tilassa.

> Alueen suunnittelutarvealueeksi määrittäminen yhtäältä kiristää rakennusluvan saamisen edellytyksiä, mutta toisaalta aktualisoi kunnan MRL 51 §:ssä tarkoitetun kaavoitusvelvollisuuden, jota tässä tapauksessa vastaa juuri suunnittelutarvealueen kiinteistön omistajan oikeus vaatia kaavan laatimista. Ekroos ja Majamaa tuovat esille ongelman siitä, että kunta voi MRL 16.3 §:n nojalla määritellä alueen suunnittelutarvealueeksi, mutta kuitenkin pidättyä asemakaavoituksesta määräämättömän ajan. Kuten he tuovat esille, perustuslakivaliokunta oli HE 101/1998 vp koskeneesta esityksestä antamassaan lausunnossa (38/1998 vp) edellyttänyt, että tällaisissa tilanteissa asetettaisiin kuntaan kohdistuva aikaraja, jonka kuluessa suunnitteluun olisi ryhdyttävä. Tällaista ei MRL:iin sisällytetty, vaan säädettiin ainoastaan, että suunnittelutarvemääräys voi olla voimassa kerrallaan 10 vuotta. Mitään enimmäisaikarajaa määräykselle ei ole säädetty, vaan suunnittelutarvealuemääräys voidaan uudistaa rajattomia kertoja.[73]

On sinänsä tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluva kysymys, halutaanko yhdyskuntarakennetta tiivistää ohjaamalla uudisrakentaminen taajamiin

---

[72] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 308–310.
[73] Ibid.

taikka missä määrin on tarkoituksenmukaista sallia rakentaminen myös etäämmälle keskusta-alueista[74]. Sen sijaan on oikeudellinen kysymys arvioida sitä, milloin valitun poliittisen linjan maanomistajan käyttövaltaa rajoittavat vaikutukset muodostavat maanomistajalle korvauskynnyksen ylittävän oikeuden saada korvausta. Näyttää nimittäin siltä, että joissakin tilanteissa suunnittelutarvealue saattaa kunnan päätöksenteon kokonaisuus huomioiden muodostua tosiasialliselta luonteeltaan pysyväisluontoiseksi rakennuskielloksi, johon maanomistaja ei toimillaan voi vaikuttaa. Tosiasiallinen rakennuskielto muodostuu siitä, että kielteistä suunnittelutarvepäätöstä on MRL 137 §:n avoimuudesta johtuen hankala oikeudellisesti kumota eikä maanomistajalla ole mahdollisuutta asemakaavoittaa itse maataan[75]. Tällaisessa tilanteessa omistaja voi vain odottaa kunnan toimenpiteitä.

Kiinteistön ollessa tosiasiallisessa rakennuskiellossa myös sen luovuttaminen uudisrakentamistarkoituksessa eteenpäin on käytännössä miltei mahdotonta[76]. Eri asia on, että suunnittelutarvemääräys ei estä maan käyttämistä sen vallitsevan käyttötavan mukaisesti, mutta tästä ei voida päätellä, etteikö rajoituksesta aiheutuisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia maan arvoon, koska uudisrakentaminen alueelle saattaa rajoituksen johdosta tosiasiassa estyä.

4.5.2 Suhde rakennuskieltoihin

Suunnittelutarvealuesääntelyllä on läheinen yhteys edellä käsiteltyihin rakennuskieltoihin, joiden tarkoituksena on ikään kuin jäädyttää kaavoitettavan alueen maankäyttö niin, että turvataan laadittavan kaavan toteuttamismahdol-

---

[74] Ks. esim. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

[75] Ks. suunnittelutarveratkaisuista tilastollisesti Heinilä 2014, s. 24–40 ja valitusten menestymisen osalta Partinen 2009, s. 14–17. Toisaalta on huomattava, että lainopillisen tutkimuksen kannalta tilastoilla voi olla merkitystä lähinnä kysymyksenasetteluiden käytännön relevanssin osoittamisessa ja voimassa olevan oikeuden kriittisessä arvioinnissa, mutta vain erittäin rajoitetusti oikeuden tulkinnassa ns. reaalisena argumentaationa. Ks. tästä erityisesti Klami LM 1996, s. 468–476. Ks. myös Lohi 2004 erit., s. 32–39, jossa kirjoittaja erittelee empiirisen tiedon *lainopilliset* hyödyntämismahdollisuudet samalla huomauttaen, että *oikeustutkimuksen* piirissä laajemmin empiiristä tietoa voidaan hyödyntää monin muin tavoin. Lohen mukaan empiirinen tieto mm. voi 1) auttaa havaitsemaan kysymyksiä, 2) osoittaa eri kysymysten merkityksen ja tärkeysjärjestyksen, 3) antaa tietoa vallitsevasta oikeustilasta, 4) auttaa seuraamusharkinnassa (reaaliargumentaatiossa) ja 5) antaa tietoa toimijoiden todellisista tarkoitusperistä esimerkiksi oikeustoimen tarkoitusta selvitettäessä.

[76] Ainoa potentiaalinen ostaja on kunta itse, joskaan aitoja haja-asutuskiinteistöjä kunnalla ei useinkaan ole intressiä ostaa. Sen sijaan suunnittelutarvealueen ollessa aidosti ja todennäköisesti vastaisuudessa asemakaavoitettavaa rakennusmaata kunnalla saattaa maapoliittisesti olla intressi ostaa tai jopa pakkolunastaa alue omistukseensa ennen asemakaavoittamista. Tällöin on kauppahinta tai lunastuskorvaus määriteltävä ottaen huomioon, mikä alueen tuleva käyttömahdollisuus todennäköisesti olisi.

lisuudet tulevaisuudessa. Kuten edellä tuotiin esille, rakennuskieltojen ajallinen kesto on tarkasti rajattua yleiskaavan osalta viiteen vuoteen ja ehdottomasti enintään 10 vuoteen sekä asemakaavan osalta kahteen vuoteen, ehdottomasti enintään kahdeksaan vuoteen. Suunnittelutarvealuemääräys voi ipso jure olla voimassa ennalta määräämättömän ajan ja kunnan MRL 16.3 §:n nojalla määräämä suunnittelutarvealue 10 vuotta kerrallaan, mutta kunta voi omin toimin jatkaa määräyksen voimassaoloa laissa määrittelemättömän ajan.

Maanomistajan oikeusturvan kannalta keskeistä on, että suunnittelutarvealueinstrumenttia ei tulisi käyttää silloin, kun kyse on aidosti jo vireillä olevan tai todellisuudessa käynnistyvän asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen turvaamisesta. Tällöin tulisi määrätä alueella voimaan rakennuskielto ja myöntää kiellosta yksittäistapauksessa poikkeuksia MRL 23 luvun mukaan silloin, kun rakennushanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle. Aidoissa rakennuskieltotilanteissa maanomistajan asema jää ikään kuin odottamaan kaavoituksellista ratkaisua – kaavan tultua voimaan tulee maanomistajan asema ratkaistuksi kaavan oikeusvaikutusten ja näihin kytkeytyvien korvaussäännösten kautta.

> MRL 137 §:n edellytyksiä tulkittaessa tulisi tällöin toisin sanoen suhtautua tulkinnassa varoen argumentteihin tulevan kaavoituksen vaikeutumisesta, jos kaavoitus ei todella ole näköpiirissä eikä alueelle ole määrätty rakennuskieltoa. Esimerkiksi rakennusluvan hylkääminen suunnittelutarvealueella sillä perusteella, että rakentaminen MRL 137.1 § 1 k:n mukaan aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle edellyttää lähtökohtaisesti, että alueen kaavoitus on jo vireillä tai lähiaikoina tulossa vireille taikka kunnalla on muutoin realistisia suunnitelmia alueen maankäytön suunnittelemiseksi. Varsinkin haitan aiheutuminen kaavoitukselle saattaa kriteerinä olla osin päällekkäinen rakennuskieltojen oikeusfunktionaalisen päämäärän kanssa ja saattaisikin de lege ferenda olla syytä pohtia ja ehkä selkeyttää näiltä osin ko. lainkohdan ja rakennuskieltojen välistä suhdetta. Toisin sanoen saattaa olla ongelmallista, jos tosiasiassa rakennuskieltojen sijaan käytetään suunnittelutarvealueinstrumenttia rakentamisen estämiseen, koska rakennuskieltojärjestelmää säädettäessä on lainsäätäjän nimenomaisesti ratkaissut epämääräisten ja määräämättömän ajan voimassa olevien rakennuskieltojen maanomistajalle aiheuttamien rajoitusten sallitun tason ja enimmäiskeston. Viime kädessä on myös huomattava, että MRL:n rakennuskieltojärjestelmä on luotu ajallisesti rajalliseksi eräiden EIT:n antamien ratkaisuiden velvoittamana ja EIT on antanut langettavia tuomioita tapauksissa, joissa on maanomistajan käyttövaltaa tosiasiassa rajoitettu ennalta määräämättömäksi ajaksi[77].

[77] Ks. edellä rakennuskieltoja koskeva luku 4.4.3. Enimmäisaikarajat liittyvät nimenomaan siihen, että jos kielto on näitä pidemmän ajan voimassa, rajoitus saattaa muodostaa EIT:n ratkaisukäytännön mukaan omaisuudensuojan loukkauksen ja velvoittaa julkisen vallan suorittamaan maanomistajalle korvausta.

Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa hallinnollisin määräyksin rakentaminen estetään ilman todellisia kaavoitusaikomuksia taikka rakentamisesta aiheutuvan haitallisen yhdyskuntakehityksen (MRL 137.1 § 2 k) taikka MRL 137.1 § 3 k nojalla, jolloin rakentamisen estyminen saattaa tosiasialliselta luonteeltaan olla lopullista – ainakin järkevän 15–20 vuoden aikaperspektiivillä tarkasteltuna. Näissä tilanteissa maanomistajan asema saattaa muodostua melko turvattomaksi, koska oikeusjärjestykseemme ei sisälly nimenomaisia säännöksiä maanomistajan oikeudesta korvaukseen tällaisissa tilanteissa.

Kysymys tulisi ratkaistuksi esimerkiksi sillä, että alue yleiskaavoitetaan rakennusoikeudettomaksi, jolloin maanomistaja voisi saada hyväkseen yleiskaavaan kytketyn ns. rahat tai lupa -periaatteen (MRL 43.1 §) mukaisen korvauksen tai lunastuksen hyväkseen. Korvaus tulisi tällöin rakennusoikeuden menetyksen sijaan. Käytännössä kunnalla ei liene intressiä eikä tahtoa yleiskaavan laatimiseksi tällaisia tilanteita varten. Niinpä tulisi de lege ferenda sisällyttää tällaisia tilanteita varten nimenomaiset korvaussäännökset MRL:iin esimerkiksi ulottamalla mainittu korvausperiaate koskemaan myös suunnittelutarvealueita. Se, että korvauskysymystä ei lainkaan saa tutkittavaksi oikeutemme mukaan, saattaa olla jännitteessä EIS:n oikeusturvasääntelyn kanssa sen ohella, että korvausta koskevan materiaalisen sääntelyn puuttuminen muodostaa jännitteen omaisuudensuojasääntelyn kanssa. Toisaalta olisi ehkä selvitettävä mahdollisuutta, jolla maanomistaja ottaisi vastattavakseen haja-asutusrakentamisesta aiheutuvat kustannukset kunnan sijaan.

4.5.3 Suhde rakentamisrajoituksiin

Suunnittelutarvealuesääntelyyn liittyy myös kysymys sen suhteesta erityisesti oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan silloin, kun yleiskaavassa on määräys sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena ja yleiskaavassa on alueen rakennusoikeus ratkaistu sitovalla tavalla. On hyvin erikoista, jos rakennusluvan erityiset edellytykset tulisivat sovellettaviksi myös silloin, jos alueen maankäyttö on jo rakennuspaikat osoittamalla ratkaistu[78]. Tällöin voitaisiin tosiasiassa estää maan yleiskaavan mukainen rakentaminen ajallisesti myöhemmin voimaan MRL 16.3 §:n nojalla saatetulla suunnittelutarvealuemäärittelyllä. Mitään todellista tarvetta tälle ei pitäisi olla, koska jos yleiskaavaa on tarpeen muuttaa, voidaan alueelle siksi aikaa saattaa voimaan rakennuskielto MRL 38 §:n nojalla. *De lege ferenda* olisikin syytä sisällyttää MRL 16 §:ään kohta, jossa säädetään, että suunnittelutarvealue ei ole voimassa mainitun oikeusvaikutteisen

[78] Kaavoituksessa on esimerkiksi ratkaistu maanomistajien keskinäinen yhdenvertaisuus rakennuspaikkojen osalta, jolloin yksittäiset suunnittelutarveratkaisut saattavat muuttaa tätä tasapainoa.

yleiskaavan alueella siltä osin kuin rakentaminen on yleiskaavassa sitovalla tavalla osoitettu tai MRL 137 §:ään kohta, jonka mukaan rakennusluvan erityisiä edellytyksiä ei sovelleta mainituilla alueilla[79]. Toinen käytännössä esiintyvä ongelma koskee suunnittelutarvealuesääntelyn ja kaavahierarkian suhdetta.

MRL 137 §:n edellytysten täyttymistä tulkittaessa tulisi suhtautua varovaisuudella perusteisiin, joissa viitataan oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella maakuntakaavassa osoitettuihin merkintöihin ja määräyksiin. Tämä johtuu siitä, että maakuntakaava ei MRL 32.1 §:n mukaan ole voimassa alueilla, joilla on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava. Ohjausvaikutuksen kannalta olisi hyvin erikoista, jos yleiskaava-alueella rakentamisen edellytyksiin sisällytettäisiin seikkoja, jotka kuuluvat maakunta- mutta ei yleiskaavaan. Toiseksi tämä on ongelmallista tilanteissa, joissa maa on yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen, mutta maakuntakaavassa – jota on myöhemmin yleiskaavan laatimisen jälkeen muutettu – sellaiseen tarkoitukseen, joka estäisi maakuntakaavan MRL 33 §:n rakentamisrajoituksen nojalla rakentamisen, mutta joka toisaalta johtaisi saman pykälän MRL 33.2 §:n nojalla rahat tai lupa -periaatteen soveltamiseen maanomistajan hyväksi. Tällöin maanomistajan asema on hyvin turvaton eikä tämä saa hyväkseen sitä korvaussuojaa, joka maakuntakaavan rakentamisrajoitukseen on haluttu lailla liittää.

4.5.4 Yhdenvertaisuudesta

Aivan omatyyppinen suunnittelutarvemäärittely on lausuttu ranta-alueita koskevassa MRL 72.1 §:ssä. Sen mukaan mainituille ranta-alueille ei saa rakentaa ilman asemakaavaa taikka sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena. Toisin kuin MRL 16 §:n mukaisten suunnittelutarvealueiden osalta MRL 72.1 §:n mukaisesta suunnittelutarpeesta voidaan poiketa MRL 23 luvun mukaan, jolloin rakentaminen voi mahdollistua ilman kaavaakin[80]. Ranta-alueiden rakentamisen sääntelyä ei tässä yhteydessä voida enemmälti käsitellä. Sen sijaan keskeistä on tuoda esille eräs mielenkiintoinen maanomistajan asemaan merkittävästikin vaikuttava seikka, joka liittyy ranta-alueiden rakennusoikeuden mitoittamisessa käytettävään emätilaperiaatteeseen.

---

[79] Näin on säädetty MRL 72.1 §:ssä, jonka mukaan lakisääteistä suunnittelutarvetta ei vallitse ranta-alueella, jos sille on säädetty voimaan asemakaava tai sellainen oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena. Näin on myös säädetty MRL 77 a §:ssä, jossa säädetään yleiskaavan käyttämisestä tuulivoimarakentamisen perusteena.

[80] Poikkeaminen on käytännössä keskeinen rakennusoikeuden muodostumisen tapa ranta-alueilla oikeusvaikutteisen yleiskaavan ja ranta-asemakaavan ohella.

Emätilaperiaate on hallintokäytännössä kehitetty tapa määritellä maanomistajien tasapuolinen kohtelu ranta-alueilla. Arviointitapa on kehitetty hallintokäytännössä ja sittemmin se on oikeuskäytännössä hyväksytty, mutta siitä ei ole laintasoisia säännöksiä. Emätilaperiaatteen institutionaalinen tuki – sikäli kuin sillä sellainen on – kiinnittynee ennen kaikkea PL 6 §:ssä ja HL 6 §:ssä säädettyihin yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksiin. Toisaalta emätilatarkasteluun on nähty liittyvän merkittäviä omaisuudensuojakysymyksiä (PL 15 §), koska menettelyllä *de facto* muodotaan merkittävällä tavalla maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen[81].

Emätilatarkastelu suoritetaan joko ranta-alueita kaavoitettaessa taikka poikettaessa olemassa olevasta kaavasta taikka suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Emätilatarkastelussa ranta-alueen kiinteistöjaotus palautetaan laskennallisesti joko rakennuslain voimaantulohetkeen 1.7.1959 taikka rantakaavasäännösten voimaantulohetkeen 15.10.1969. Palautuksen jälkeen lasketaan erityisen hallintokäytännössä luodun rantaviivatarkastelun avulla palautetun kiinteistöjaotuksen mukaiselle tilalle kuuluva laskennallinen rantaviiva[82]. Laskennalliselle rantaviivalle puolestaan mitoitetaan kunnan määrittelemien *mitoitusperiaatteiden*[83] mukaan – yleensä noin yksi rantarakennuspaikka per kaksisataa metriä rantaviivaa – ja tarkastellaan sitten, kuinka monta rakennuspaikkaa palautetun ajankohdan mukaiselle ”emätilalle” rakennusoikeutta kuuluu. Jos emätila on jo – palautusajankohdan jälkeiset lohkomiset ja rakentamiset huomioon ottaen – käyttänyt laskennallisen rakennusoikeutensa, sille ei yhdenvertaisuuden vaarantumatta voida tämän arviointitavan mukaan osoittaa uutta rakennusoikeutta. Toisin sanoen yhdenvertaisuutta arvioidaan joko vuoden 1959 tai 1969 mukaisten emätilojen kesken riippumatta siitä, mitkä ovat näiden tai näistä lohkottujen tilojen omistussuhteet.

---

[81] Ks. Laaksonen 1998, s. 618, joka on tarkastellut omaisuudensuojaa ja käytönrajoituksia.

[82] Rantaviivan määrittelyssä sovelletaan niin sanottua *Etelä-Savon mallia*, jossa esimerkiksi tietyt kapeikot oikaistaan rantaviivan määrittelyssä, mikä rannanomistajan näkökulmasta tarkoittaa rakennuspaikkojen pienempää määrää siihen nähden, että rantaviiva arvioitaisiin luonnollisen rantaviivan mukaisesti. Arviointimallilla saatua rantaviivaa kutsutaan *muunnelluksi rantaviivaksi* erotuksena luonnollisesta rantaviivasta.

[83] Mitoitusperiaatteistakaan ei ole olemassa nimenomaista kirjoitettua lainsäädäntöä, vaan kysymys on hallintokäytännössä muodostuneesta ja oikeuskäytännössä hyväksytyksi tulleesta tavasta mitoittaa rakennusoikeus kunnan alueella. Mitoitusperiaatteet ovat kunnanvaltuustojen vahvistamia kunnan alueella kaavoituksessa ja rakentamisen lupakäytännössä sovellettavia määrällisiä linjauksia siitä, millä perusteilla ja kuinka paljon rakennuspaikkoja esimerkiksi rantaviivaa tai jotakin muuta maanomistuksellista suuretta kohden voidaan muodostaa. Nämä vaikuttavat sekä kaavoja laadittaessa että esimerkiksi poikkeamislupia myönnettäessä, joista varsinkin jälkimmäisen osalta mitoitusperusteiden avulla ikään kuin ennakollisesti *simuloidaan* se, kuuluuko poikkeamishakemuksen kohteena olevalle kiinteistölle mitoitusperusteiden mukaisesti laskennallista rakennusoikeutta ja siltä kannalta arvioidaan, voidaanko lupahakemukseen *näiltä* osin suostua. Luvan myöntämisen edellytyksenä on tietysti muidenkin luvanmyöntämisedellytysten täyttyminen.

Käytännöllisesti ajatellen yhdenvertaisuustarkastelu on sinänsä voitava ”lukita” johonkin hetkeen, koska muutoin omistussuhteiden muutokset samoin kuin lohkomiset aina tavalla tai toisella muodostaisivat uuden perusteen yhdenvertaisuusarvioinnille. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, missä määrin on perusteltua palauttaa kiinteistöjaotus yli 40–50 vuoden takaiseen olotilaan ja *minkälaista* yhdenvertaisuutta tällaisella menettelyllä tosiasiassa toteutetaan: muodollista vai tosiasiallista[84].

Periaatteen tarkoituksena on toteuttaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu (PL 6 §) rakennusoikeuden jakautumisessa eri omistajien kesken. Oikeus- ja hallintokäytännössä alun perin ranta-alueiden rakennusoikeuden mitoittamiseen käytettyä laskentatapaa on ryhdytty soveltamaan myös ”sisämaan” alueilla suunnittelutarveharkinnassa. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta on ryhdytty arvioimaan laskemalla emätilaperiaatteen mukaisesti, kuuluuko rakentamisen kohteena olevalle kiinteistölle rakennusoikeutta emätilatarkastelun perusteella, vaikka alue ei sijaitsisi lähelläkään rantaviivaa tai sijaitsee jopa kilometrien päässä siitä[85].

Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:119 on katsottu emätilatarkastelun soveltuvan myös suunnittelutarveratkaisuiden myöntämiseen. Kunnassa vahvistettujen mitoitusperusteiden mukaisesti tilalle oli myönnetty jo viisi rakennuspaikkaa. KHO totesi, että näissä oloissa otettaessa huomioon vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ja se, että mahdollisuudet rakentamiseen samasta emätilasta muodostetuille muille rakentamattomille tiloille olivat selvittämättä, hankkeen toteuttamisesta kaavoituksesta erillisenä suunnittelutarveratkaisuna olisi aiheutunut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettua haittaa. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja pysytti kaupungin yleiskaavajohtajan päätöksen, jolla lupahakemus oli hylätty. Kyse ei ollut ranta-alueita koskevasta MRL 72 §:ssä säädetystä suunnittelutarpeesta.

Samankaltainen kysymyksenasettelu on ollut esillä lohkomista koskevassa ratkaisussa KKO 2014:103, jonka otsikkotekstin mukaan ”Kiinteistöstä oli aikaisemmin erotettu lohkomalla kolme määräalaa vapaa-ajan rakennuspaikoiksi. Kiinteistönomistaja haki määräalan lohkomista rakennuspaikaksi siten, että kiinteistölle koko tilan alueelle myönnetyllä rakennusluvalla rakennettu talousrakennus kuului määräalaan. Kaupunki katsoi määräalan olevan suunnittelutarvealueella ja vastusti lohkomista. Korkein oikeus katsoi tuomiostaan ilmenevin perustein, ettei lohkomiselle ollut edellytyksiä.” KKO perusteli ratkaisuaan viittaamalla emätilatarkasteluun ja totesi, että lohkomisen seurauksena ”- - emätilan alueelle muodostettaisiin todennäköisesti enemmän rakennus-

---

[84] Ks. yhdenvertaisuusarviointiin liittyvistä ongelmista jäljempänä luvut 4.6.6.2 ja 4.6.6.3.

[85] Ks. Majamaa LM 2003, s. 602–607. Ks. jäljempänä luku 8.3.2.2, jossa on käsitelty kiinteistöjaotuksen ja maankäytön sääntelyn välistä suhdetta rakennusoikeuden muodostumisessa osittamistoimitusten kannalta.

paikkoja kuin mikä olisi mahdollista sen ympäristössä olevien muiden tilojen alueille. Tämän lisärakennuspaikan lohkominen voi tässä vaiheessa olosuhteet kokonaisuutena huomioon ottaen vaikeuttaa kaavoitusta, kaavan toteuttamista tai alueiden käytön muuta järjestämistä."

Oikeuskäytännön valossa näyttää siten siltä, että emätilatarkastelu ja kunnan mitoitusperiaatteet ovat alkaneet ohjata sekä rakentamista että kiinteistönmuodostusta myös muilla kuin ranta-alueilla, joiden sääntelyn piirissä emätilatarkastelu on alun perin kehitetty. Tällainen ajattelu- ja arviointitapa heijastuu merkittävällä tavalla maanomistajan oikeusasemaan ja mahdollisuuteen käyttää maataan rakentamiseen. Emätilaperiaatteella ja kunnanvaltuustojen vahvistamilla mitoitusperiaatteilla näyttäisi voitavan *de facto* ohjata asemakaavoittamattomien alueiden rakennusoikeuksia, mikä edelleen korostuu omistajan aseman kannalta, jos aluetta ei ole edes tarkoitus asemakaavoittaa. Kuten jo tuotiin esille, tällaisen sääntelyinstrumentin olemassaoloon liittyy merkittävällä tavalla kysymys myös omaisuudensuojasta ja siitä, millä tavoin omistajan asemaan puuttuvista sääntelykeinoista tulee lain tasolla säätää ja kuinka syvälle käyviä rajoitukset voivat olla[86].

Tässä muutoksessa on huomattava, että ranta-alueita koskevan MRL 72 §:ssä säädetyn lakisääteisen suunnittelutarvealuemäärityksen ja MRL 16 §:ssä tarkoitetun suunnittelutarvealuesääntelyn *taustaideologia* on hyvin erilainen. Ranta-alueiden sääntelyn taustalla on pyrkimys rantojen ja vesistöjen suojeluun, jonka nimissä ranta-alueiden maanomistajan rakentamisvapautta rajoitetaan. Rajoituksen takia omistajien tasapuolinen kohtelu korostuu, kun juuri rakennusoikeutta ei voida antaa kaikille rajattomasti. Sen sijaan "kuivan maan suunnittelutarvealueilla" ei ole taustalla samanlaista suojeluajattelua, vaan kyse on ennen kaikkea tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen nimissä tapahtuvasta rakentamisen rajoittamisesta. Ranta-alueilla sovellettava hallintokäytännössä muodostunut emätilaperiaate ei ainakaan alkuperäisen ideansa näkökulmasta näyttäisi soveltuvan kuivan maan suunnittelutarveratkaisuiden arvioimiseen.

4.5.5 Sääntelypolitiikka

Alueen muodostuminen suunnittelutarvealueeksi ei vielä sellaisenaan välttämättä muuta maanomistajan asemaa siihen nähden, että näin ei olisi. Keskeistä on, *miten kunta sillä olevaa rakennusoikeuden sääntelyvaltaa tosiasiassa käyttää*.[87] Toisin sanoen esimerkiksi koko kunnan alueen määrittely suunnitte-

[86] Ks. Laaksonen 1998, s. 618.

[87] Tältä kannalta katsoen näyttää siltä, että rakennusluvan epäämistä koskevaa ratkaisua on vaikea saada oikeudellisesti kumotuksi eikä rakentamisen estymisestä kielteisen ratkaisun johdosta tosiasiassa saada nimenomaisten korvaussäännösten puuttumisen johdosta korvausta. Ks. koko

lutarvealueeksi ei merkittävällä tavalla muuta rakennusoikeuden luonnetta asemakaavoittamattomilla alueilla, jos rakennuslupia edelleen tosiasiassa myönnetään – vain laajemman MRL 137 §:n mukaisen harkinnan kautta – taikka luvan tullessa evätyksi suoritetaan maanomistajalle jonkinlainen kompensaatio, kuten tehdään maakunta- ja yleiskaavoituksesta johtuvien rakentamisrajoitusten kohdalla. On mahdollista, että kunta myöntää likipitäen kaikki rakennuslupahakemukset suunnittelutarvealueilla, jolloin rakennuslupaharkinta suunnittelutarvealueella ei välttämättä poikkea normaalista lupaharkinnasta. Toisessa ääripäässä määräämällä rakennusjärjestyksen määräyksellä koko kunnan alueen suunnittelutarvealueeksi ja epäämällä kaikki rakennuslupahakemukset tulevaan kaavoitukseen vedoten voidaan luoda tosiasialliselta luonteeltaan koko kunnan asemakaavoittamatonta maata koskeva rakennuskielto.

Sikäli kuin suunnittelutarvealuesääntelyä käytetään kunnassa tarkoituksin haja-asutusluonteisen rakentamisen yleinen estäminen kunnan alueella, tulisi tällaiseen kysymykseen ottaa kantaa Eduskunnan säätämällä lailla, jolloin myös omaisuudensuoja varsinkin korvauskysymyksen osalta tulisi lailla järjestetyksi. Rakentamisen yleinen estäminen *hallinnollisin* määräyksin voi olla omaisuudensuojan ja oikeusturvan kannalta ongelmallista.[88] Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää siihen, että kunnan MRL 16.3 §:n nojalla antaman määräyksen laillisuuden samoin kuin MRL 16 § 1–2 momenttien lakisääteisten suunnittelutarvealueiden tulkinnassa kiinnitettäisiin huomiota siihen, että määrittely ei ole yksittäistapauksessa kohtuuton ja että suunnittelutarvesääntelyllä tavoiteltava maankäytöllinen etu on *oikeassa suhteessa* tästä maanomistajille aiheutuviin rasituksiin nähden eli noudatetaan suhteellisuusperiaatetta[89].

Ongelmallista on, että joissakin tapauksissa kunnat ilmoittavat ennakollisesti ja yleisellä tasolla joko maapoliittisissa ohjelmissaan taikka kielteisissä suunnittelutarvepäätöksissään perusteluina sen, että yleisen linjauksen tai periaatepäätöksen nojalla rakennuslupia ei myönnetä suunnittelutarvealueilla[90]. Useissa kuntien maapoliittisissa ohjelmissa saatetaan esittää määrällisiä tai muita, vain hyvin kaukaisessa yhteydessä MRL 137 §:iin olevia perusteita rakennuslupahakemusten hylkäämiselle suunnittelutarvealueella. Lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus ei ole ollut rinnakkaisen rakennuskieltojärjestel-

---

kunnan määräämisestä suunnittelutarvealueeksi KHO 2005:3.

[88] Ks. edellä luku 3.3.7 ja PeVL 38/1998 vp, s. 8, jossa perustuslakivaliokunta on arvioinut säädettäviä MRL 16 § ja MRL 137 § suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä.

[89] Ks. suhteellisuusperiaatteesta jäljempänä luku 4.6.6.5.

[90] Ks. tämänsuuntaisesta toiminnasta yksittäisenä esimerkkinä ratkaisu KHO 1.10.2014 t. 2926 ja siinä esillä ollut tosiseikasto. Tapauksen otsikkotekstissä todetaan muun ohella, että ”Kunnassa oli myöhemmin hyväksytty *maapoliittinen ohjelma, ja suhtautuminen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamismahdollisuuteen oli tiukentunut”* (kurs. tässä). Samankaltaiset linjaukset ovat varsin tyypillisiä kuntien maapoliittisissa ohjelmissa. Maapoliittisilla ohjelmilla saatetaan pyrkiä vaikuttamaan poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuiden tekemiseen ennalta. Ks. maapoliittisista ohjelmista jäljempänä luku 7.2.2.

mien luominen. Tällöin ikään kuin rakentamisen oikeudelliset edellytykset ja niiden arviointi kussakin yksittäistapauksessa siten kuin lainsäätäjä on tarkoittanut tulevat korvatuksi etukäteisellä poliittisella päätöksellä. Sikäli kuin päätös pääasiassa perustuu kunnassa tehtyihin ennakollisiin periaatepäätöksiin, on menettely jännitteessä viranomaisen toiminnan laillisuudelle säädettyjen vaatimusten kanssa.

4.6 OIKEUDESTA RAKENTAA ASEMAKAAVAN LAATIMISTA SILMÄLLÄ PITÄEN

4.6.1 Asemakaavan oikeusvaikutuksista

4.6.1.1 Kieltää ja sallii

Asemakaavan voimaan saattaminen syrjäyttää alueella voimassa olevan yleiskaavoituksen, lakkauttaa mahdolliset suunnittelutarvealuemääritykset ja rakennuskiellon sekä syrjäyttää rakennusjärjestyksen määräykset. Asemakaava-alueella rakennusoikeus perustuu asemakaavaan. Asemakaavan tärkein oikeusvaikutus on, että rakentaminen vastoin asemakaavaa on oikeudelliselta kannalta kiellettyä (MRL 58.1 §). Asemakaava ei MRL 58 §:ssä tarkoitettujen oikeusvaikutustensa kannalta ole joustava, vaan asemakaavan vastainen rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti joko asemakaavan muuttamista tai asemakaavasta myönnettävää poikkeamislupaa. Rakennusoikeuden kannalta tämä tarkoittaa, että kaavassa osoitettu rakennusoikeus, sen määrä, laatu, sijainti ja muut seikat tulevat oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaistuksi kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa[91]. Eri asia on, että asemakaavan laatimistavasta riippuu se, kuinka tarkasti nämä rakennusoikeuden ominaisuudet on kulloinkin asemakaavassa ilmaistu[92].

> Asemakaavan merkitys rakennusoikeuden osoittajana ei ole aina ollut sellainen kuin se tänä päivänä on. Tänä päivänä laissa edellytetään, että asemakaavassa osoitetaan asemakaava-alueella sallitun rakentamisen määrä (MRL 55 §), ja tämä osoittaminen saa aikaan ehdottoman ylärajan rakentamiselle asemakaavalle annettujen oikeusvaikutusten myötä (MRL 58 §). Asemakaavalailla vuodesta 1931 alkaen on lainsäädännössä edellytetty, että rakennusoikeus määritellään nimenomaan asemakaavassa. Tätä ennen kaupunkien rakennusjärjestykset sisälsivät määräykset siitä, miten paljon tontille oli mahdollista rakentaa ja asemakaava vain ohjasi tonttien ja katujen sijoittelua ja muotoilua.

---

[91] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 303.

[92] Mitä väljemmin ominaisuudet on ilmaistu, sitä enemmän ne jättävät yksityiselle vaihtoehtoja rakennusoikeuden erilaisille toteuttamistavoille ja päinvastoin.

> Kun tarvetta rakennusoikeuden eriyttämiseen syntyi, tapahtui tämä lähinnä rakennusjärjestyksestä myönnettävillä poikkeuksilla. Periaatteessa on mahdollista, että edelleen on voimassa vanhoja asemakaavoja, joissa ei ole määritelty rakennusoikeutta. Sen sijaan rakentamisen enimmäismäärä tulee tällöin määritellyksi yleisessä rakennusjärjestyksessä. Tällöin tietyn alueen rakennusoikeus tulee määritellyksi tavallaan asemakaavan ja rakennusjärjestyksen yhteisvaikutuksena, mikä on yleinen rakennusoikeuden määrittelytapa esimerkiksi ranta-alueita koskevissa osayleiskaavoissa. Rakennusjärjestykseen perustuva rakennusoikeus on ongelmallinen siinä mielessä, että se on lähtökohtaisesti sama kaikilla kaupungin alueilla[93]. Tiettyä aluetta varten laadittavalla asemakaavalla on joustavampi mitoittaa rakennusoikeus juuri alueen erityispiirteisiin ja tavoiteltuun lopputulokseen sopivammaksi.

Asemakaavan sisältöä rakennusoikeutta silmällä pitäen ohjaavat erityisesti kaavan laatimistarve (MRL 51 §), sisältövaatimukset (MRL 54 §), esitystapa (MRL 55 §) sekä kaavassa tai myöhemmin vahvistettu tonttijako ja sen ohjeellisuus tai sitovuus (MRL 78 §). Nämä säännökset jättävät kunnalle laajan harkintavallan sen suhteen, miten ja millä tarkkuustasolla rakentamisen oikeudelliset rajat näin määritetään.

Rakentamisen rajoittamisen ohella asemakaava mahdollistaa rakentamisen eli asemakaavalla on sekä salliva että kieltävä vaikutus rakentamiseen. Oikeudellisena instrumenttina asemakaava koostuu asemakaavakartasta (MRL 55.1 §) sekä asemakaavamerkinnöistä ja -määräyksistä (MRL 55.2 §). Asemakaavaan liitetään selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot (MRL 55.3 §). Asemakaavan oikeusvaikutukset koskevat vain kaavakarttaa, -merkintöjä ja määräyksiä. Tämä tarkoittaa, että asemakaavan antaessa subjektiivisen oikeuden saada rakentaa asemakaavan mukaisesti ei rakennuslupahakemusta voida hylätä asemakaavan vastaisena muulla kuin näihin perustuvilla seikoilla. MRL 58 §:n mukaiset oikeusvaikutukset eivät ulotu asemakaavan selostusosaan eikä selostuksessa lausuttujen ohjeiden vastainen rakentaminen ole MRL 58 §:n nojalla kiellettyä.

4.6.1.2 Minkälaisia määräyksiä asemakaavaan voidaan sisällyttää?

Asemakaavoja ei MRL:n järjestelmässä RakL:n tapaan alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi eikä asemakaavojen osalta muutoinkaan vallitse yleistä lainmukaisuuden valvontaa siinä merkityksessä, että jokainen kaava tulisi edes jonkinlaisen yleisen laillisuusarvioinnin kohteeksi ennen lainvoimaistumistaan.

---

[93] Historiallisesti tarkastellen kaupunkien rakennusjärjestykset ovat olleet alueellisesti eriytettyjä juuri tästä syystä. Ks. Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 39–40. Ks. myös asemakaavoituksen historiasta Ekroos 1995, s. 183–188.

Tämä saattaa joissain tapauksissa mahdollistaa sen, että asemakaava voi tulla lainvoimaiseksi, vaikka se sisältäisi MRL:n soveltamisalaan kuulumattomia määräyksiä tai määräyksiä, jotka ovat jollain tavalla ristiriidassa esimerkiksi perustuslain tai jonkin muun kaavoitukseen sovellettavaksi tulevan laintasoisen sääntelyn kanssa. Jotta tällaisen määräyksen sisältävä asemakaava voisi tulla kumotuksi tilanteessa, jossa kunta ei ole asemakaavaa valmis muuttamaan, tulee jonkin valitusoikeutetuista tahoista kuten kunnan jäsenen, maanomistajan taikka ELY-keskuksen valittaa kaavasta hallinto-oikeuteen, joka voi tutkia asemakaavan lainmukaisuuden. Toisaalta hallinto-oikeuskin on sidottu valituksessa *lähtökohtaisesti* tutkimaan asemakaavan lainmukaisuuden vain siltä osin kuin siitä on valitettu, jolloin hallinto-oikeuskaan ei suorita *yleistä* laillisuusarviointia[94].

Tämä puolestaan johtaa kysymään, *miten tällaisia asemakaavaan sisältyviä määräyksiä on oikeudellisesti arvioitava erityisesti rakennuslupamenettelyssä*, jossa asemaakaavanormeja konkretisoidaan yksittäistapauksessa. Toisin sanoen kysymys koskee sitä, onko niitä sovellettava asemakaavan lainvoimaisuudesta johtuen antamalla niille MRL 58 §:stä johtuvat oikeusvaikutukset vai voidaanko taikka tuleeko tällaiset määräykset lainvastaisina jättää soveltamatta. Konkreettinen kysymys saattaa koskea esimerkiksi sitä, voidaanko rakennuslupahakemus MRL 135.1 § 1 k:n nojalla hylätä asemakaavan vastaisena viitaten sellaiseen asemakaavan merkintään tai määräykseen, joka ei kuulu MRL:n soveltamisalaan taikka jota muutoin ei olisi oikeudellisesti voitu asemakaavaan sisällyttää, mutta joka kuitenkin juridis-teknisistä syistä siihen sisältyy[95].

Tähän sinänsä selvään lähtökohtaan nähden on eri asia arvioida sitä, minkälaisia määräyksiä asemakaavaan voidaan sisällyttää siten, että ne saavat MRL 58 §:n mukaiset oikeusvaikutukset. Lähtökohdan muodostaa se, että *asemakaavaan voidaan sisällyttää vain sellaisia määräyksiä, jotka kuuluvat MRL:n soveltamisalaan*. Asemakaavoituksen osalta lähtökohdan arvioinnissa muodostaa maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoitesääntely sekä asemakaavaa koskevat MRL 7 luvun säännökset. Tässä ei lähemmin tarkastella tällaisten erilaisten *yksittäisten* asemakaavaan sisällytettävien merkintöjen ja määräysten laillisuuden arvioin-

---

[94] Hallintotuomioistuimen on sinänsä hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §:n mukaisesti huolehdittava asian selvittämisestä ja viime kädessä hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tähän nähden on kuitenkin eri asia se, että HLL 51.1 §:n nojalla hallintotuomioistuin on lähtökohtaisesti sidottu asiassa esitettyihin vaatimuksiin eikä se päätöksenteossaan saa mennä näitä ulommaksi. Ks. Mäenpää 2007, s. 488. Toisin sanoen valituksen kohdistuessa esimerkiksi vain asemakaavan tiettyyn osakysymykseen, ei hallintotuomioistuin tämän lähtökohdan mukaan voisi mennä tämän vaatimuksen ulkopuolelle ja ratkaista jotain muuta, ehkä sinänsä havaitsemaansa oikeudellista ongelmaa. Tämä on keskeinen ero kaavojen *yleisen* laillisuusvalvonnan ja muutoksenhakuun perustuvan *tuomioistuinkontrollin* välillä.

[95] Juridis-teknisellä syyllä tarkoitetaan tässä sitä, että asemakaavasta ei ole valitettu ja asia ei siksi ole tullut oikeudellisesti arvioiduksi.

tia[96]. Sen sijaan tarkastellaan *yleisellä* tasolla, miten mainittua kysymystä tulee arvioida oikeutemme kannalta. Kysymys on periaatteellisesti merkittävä, mutta toisaalta siihen annettavalla vastauksella epäilemättä on myös – varsikin kuntien rakennusvalvontaviranomaisten kannalta – käytännössä keskeinen merkitys.

Maankäyttö- ja rakennuslain ohella asemakaavojen lainmukaisuuden viimekätisen perustan muodostaa perustuslain 107 §, jonka mukaan ”Jos asetuksen tai muu lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.” Tämä säännös kumosi perustuslain 1.1.2000 voimaan tulon myötä hallitusmuodon 92.2 §:ään sisältyneen säännöksen, jonka mukaan ”Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.” Säännöksen sanamuoto PL 107 §:ssä laajeni koskemaan lain ohella *muutakin lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä*. Hallituksen esityksen mukaan tämä ei tarkoittaisi muutosta oikeustilassa, koska HM 92.2 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan näin on menetelty jo ennen PL 107 §:n säätämistä[97], mutta toisaalta kirjallisuudessa on katsottu, että se, mitä ”muulla lakia alemmanasteisella säädöksellä” tarkoitetaan, jäi tulkintojen varaan[98].

Asemakaava on nykykäsityksen mukaan luonteeltaan hallintopäätös (KHO 1999:3), mikä tarkoittaa, että lähtökohtaisesti PL 107 §:ää ei voitane soveltaa siten, että asemakaavaan mahdollisesti sisältyvä määräys voitaisiin jättää sen nojalla soveltamatta säännöksessä mainitussa tilanteessa.

Tapauksessa KHO 1999:3 rakennusvalvontaviranomainen oli hylännyt A:n rakennuslupahakemuksen sellaisen sinänsä lainvoimaisen asemakaavamääräyksen vastaisena, jossa oli kielletty sijoittamasta tontille päivittäistavaramyymälää. Valittaja perusteli valitustaan sillä, että voimassa oleva oikeus ei salli päivittäistavaramyyntiä rajoittavan määräyksen sisällyttämistä asemakaavaan[99]. Valittajan mukaan muun kuin rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluvan asemakaavamääräyksen sisällyttäminen kaavaan ylittää kaavoitusviranomaisen toimivallan. Tämän perusteella hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen ja HM 92.2 §:ään viitaten valittaja katsoi, että nämä säännökset velvoittivat rakennuslupaviranomaista olemaan soveltamatta lainvastaista asemakaavamääräystä, vaikka tämä sisältyisi lainvoimaiseen asemakaavaan.

---

[96] Ks. asemakaavamääräysten laillisuuden harkinnasta tarkemmin Ekroos YJ 4/1990, s. 1–28.
[97] Ks. HE 1/1998 vp, s. 164–165.
[98] Ks. Saraviita 2011, s. 922–923.
[99] Tässä ei oteta kantaa siihen, voidaanko *juuri tällaista* määräystä sisällyttää oikeutemme mukaan asemakaavaan, vaan tarkastellaan *yleisellä* tasolla kysymystä siitä, miten on arvioitava sellaisia asemakaavamääräyksiä, jotka ovat rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomia. Sen määrittely, minkälainen määräys on tai ei ole esimerkiksi rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluva, voi rajanvedoiltaan olla varsin vaikeasti tehtävissä.

Lääninoikeus hylkäsi valituksen ja pysytti rakennuslautakunnan päätöksen. Lääninoikeus perusteli päätöstään muun ohella siihen, että kyse on kaupunginvaltuuston hyväksymästä ja ympäristöministeriön vahvistamasta asemakaavasta. Niin ikään viitataan siihen asiakirjoista ilmenevään seikkaan, että valittaja ei ole käyttänyt sille kuulunutta muutoksenhakuoikeuttaan asemakaavoitusmenettelyssä. Näin ollen rakennuslautakunta ei lääninoikeuden mukaan ole menetellyt virheellisesti soveltaessaan lainvoimaista asemakaavamääräystä rakennusluvan hylkäävässä päätöksessään. HM 92.2 §:n osalta lääninoikeus katsoi, ettei asemakaavamääräys ollut sillä tavoin ”ilmeinen”, että tällä perusteella asemakaavamääräys olisi ”mahdollisesti” sen vastainen. Lisäksi lääninoikeus lähti siitä, että asemakaavamääräyksen soveltamatta jättäminen olisi merkinnyt asemakaavan muuttamista ja siten puuttumista kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaan kunnan kaavoitusoikeuteen päättää asemakaavan sisällöstä.

Korkein hallinto-oikeus viittasi lääninoikeuden ratkaisun perusteluihin ja pysytti sen päätöksen. Asemakaavan luonteen osalta KHO kuitenkin totesi, että ”Asemakaavan hyväksymistä ja vahvistamista koskeva päätös on *hallintopäätös*” (kurs. tässä). Lisäksi KHO katsoi, että ”Sanottu hallintopäätös ei ole sellainen hallitusmuodon 92.2 §:ssä tarkoitettu *säädös*, johon sisältyvä säännös on mainitun lain 2 momentin nojalla jätettävä soveltamatta, jos se on lainvastainen.” Asiallisesti ratkaisu tarkoitti tuolloisen HM 92.2 §:n kannalta sitä, että vaikka asemakaavaan sisältyvä määräys olisikin ollut lainvastainen, sitä ei voitu jättää HM 92.2 §:n nojalla soveltamatta, koska asemakaavaa ei pidetty sellaisena *säädöksenä*, jota mainitussa säännöksessä tarkoitettiin.

Tätä RakL:n aikana annettua ratkaisua MRL:n järjestelmässä suoraviivaisesti soveltaen näyttäisi *prima facie* siltä, että ellei asemakaavaan mahdollisesti sisältyvää rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuulumatonta määräystä havaita asemakaavan laadintavaiheessa taikka asemakaavaa saateta valituksella hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, voi sovellettavaksi rakennuslupamenettelyssä tulla lain vastainen asemakaava. Eri asia on, että kunta voi halutessaan asemakaavamuutoksella kumota lainvastaisen asemakaavamääräyksen taikka myöntää siitä poikkeuksen, mutta silloin, kun tällaiseen ei ryhdytä, juuri PL 107 §:n kautta tapahtuva kaavan laillisuuden arviointi näyttäisi muodostuvan keskeiseksi[100].

Ratkaisun antamisen jälkeen sekä perustuslaki ja sen laillisuusvalvontaa koskevat säännökset että rakennuslainsäädäntö ovat 1.1.2000 voimaan tulleina tulleet kokonaisuudistetuiksi. MRL:n järjestelmän kannalta voidaankin tarkastel-

[100] Tulkittaessa asemakaavamääräys PL 107 §:n soveltamisalaan kuuluvaksi muuksi lakia alemmanasteisen säädöksen säännökseksi rakennuslupaviranomaista on PL 107 §:n sanamuodon mukaisesti *kielletty soveltamasta* tällaista asemakaavamääräystä. PL 107 § ei tältä osin sisällä viranomaiselle jätettyä harkintavaltaa, mikä merkittävällä tavalla poikkeaa kunnalle muutoin kuuluvasta laajahkosta asemakaavoituksellisesta harkintavallasta.

la *kysymystä siitä, millä tavoin asemakaavan oikeusvaikutuksia on HM:n ja RakL:n aikaisen ratkaisun KHO 1999:3 valossa arvioitava erityisesti ottaen huomioon PL 107 §:n säännös sekä MRL:n sääntelyjärjestelmä systemaattisena kokonaisuutena.* Muodollisen rajanvedon sijaan on keskeistä kiinnittää huomiota niihin sisällöllisiin kriteereihin ja perusteluihin, joiden kautta asemakaava joko luonnehditaan tai ei luonnehdita PL 107 §:ssä tarkoitetuksi säädökseksi taikka vaihtoehtoisesti hallintopäätökseksi.

Ensinnäkin on tarkasteltava sitä, millä tavoin on ymmärrettävä asemakaavan ja PL 107 §:n suhde teoreettisella tasolla. Ratkaisussa KHO 1999:3 näyttäisi lähdetyn muun ohella siitä, että HM 92.2 §:n (PL 107 §) soveltaminen olisi merkinnyt asemakaavan jälkikäteistä muuttamista.

Teoreettisesti ajatellen olisi vaihtoehtoisesti mahdollista lähteä siitä, että HM 92.2 §:n (PL 107 §:n) vastainen asemakaavamääräys ei ole alun perinkään tullut osaksi asemakaavaa HM 92.2 §:n (PL 107 §:n) johdosta. Tällöin asemakaavan oikeudellinen sisältö ei ole se, mikä ilmenee kaavakartasta ja -määräyksistä. Asemakaavan voimassaolohan loppujen lopuksi saa sisältönsä asemakaavan joustavien normien konkretisoivalla rakennuslupapäätöksellä eikä asemakaavalla ylipäänsä ole moniakaan kysymyksiä ratkaistu lopullisesti, vaikka siihen liitetäänkin vahvat oikeusvaikutukset (MRL 58 §)[101]. Kysymys siitä, merkitseekö HM 92.2 §:n (PL 107 §:n) soveltaminen ylipäänsä (a) asemakaavan *muuttamista* vai onko kyse siitä, että (b) asemakaava on *alun perin jäänyt vaikutuksettomaksi* siltä osin kuin on vallinnut PL 107 §:ssä tarkoitettu ristiriita, riippuu jossain määrin teoreettisesta jäsennyksestä.

Toinen merkille pantava seikka liittyy ajattelutapaan, jossa katsotaan vaihtoehdon (a) mukaisen jäsennyksen perusteella, että koska HM 92.2 §:n (PL 107 §:n) soveltaminen johtaisi asemakaavan muuttamiseen, merkitsisi tämä puuttumista kunnalliseen itsehallintoon sekä tähän kuuluvaan kunnan kaavoitusoikeuteen päättää asemakaavan sisällöstä[102]. Sikäli kuin näin ajatellaan, niin päättelyssä näyttäisi otettavan huomioon vain toinen puoli asiasta. Nimittäin toisaalta se, että asemakaavaan voidaan päättelyn seurauksena sisällyttää HM 92.2 §:n (PL 107 §:n) estämättä rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomia asemakaavamääräyksiä, *merkitsee de facto rakennuslainsäädännön soveltamisalan ja kunnan kaavoitusvallan laajentamista sallimalla sellaiset määräykset, jollaisia lainsäätäjä ei ainakaan nimenomaisesti ole tarkoittanut mahdolliseksi rakennuslainsäädännön puitteissa sisällyttää asemakaavaan*. Tällöin näyttäisi muodostuvan *punninta-asetelma* kunnan itsehallintoa koskevan sääntelyn ja rakennuslainsäädännön taustalla olevien intressien ja tavoitteiden välille.

---

[101] Ks. asemakaavan konkretisoinnista rakennuslupapäätöksellä jäljempänä luku 9.3.

[102] Ks. kunnan kaavoitusmonopolista esiteknisenä käsitteenä luku 4.3. Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty PL 121 §:ssä.

> On huomattava, että viranomaisen PL 2.3 §:ssä säädetyn toiminnan yleisestä lainalaisuusvaatimuksesta johtuu vaatimus noudattaa tarkoin lakia, mikä tarkoittaa, että viranomaisella ei voi olla sellaista toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksestä[103]. Vaatimus kohdistuisi ennen kaikkea rakennuslupaviranomaiseen sen arvioidessa asemakaavamääräysten lainmukaisuutta[104]. Toisaalta ongelma ei ehkä olekaan selvyys tällaisen velvoitteen olemassaolosta, vaan se, mikä on ”tarkoin noudatettavan lain” sisältö.

Keskeistä on kiinnittää huomiota siihen, millä *kriteereillä ja perusteluilla* asemakaava luonnehditaan joko hallintopäätökseksi tai -säädökseksi ja millä tavalla tätä ryhmittelyä hyödynnetään pääteltäessä, onko asemakaava HM 92.2 §:ssä (PL 107 §:ssä) tarkoitettu säädös, joka voi olla ristiriidassa lain kanssa.[105] Kirjallisuudessa on erääksi, joskin jossain määrin vanhentuneeksi erottelukriteeriksi katsottu muun ohella *normin yleisluonteinen sitovuus*[106]. Tällä kriteerillä voidaan jäsennellä, mikä ero on abstraktimmalla *säädöksellä* ja rajattua henkilöpiiriä koskevalla *hallintopäätöksellä* sekä millä tavoin asemakaavaa tulisi erottelun valossa luonnehtia.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä esimerkiksi rakennusjärjestys on abstrakti ja yleisluonteinen, koska sitä sovelletaan koko kunnan alueella. Toisaalta rakennuslupa on hallintopäätös, koska se kohdistuu tiettyyn henkilöön, jolla tosin tulee olla hallintaperuste luvan kohteena olevan alueen hallintaan ja rakentamiseen. Sen sijaan asemakaavan ”yleisluonteista sitovuutta” voidaan tarkastella monelta kannalta. Ensinnäkin asemakaava sitoo absoluuttisesti *kaikkia* kunnan ja muitakin *henkilöitä* MRL 58 §:n mukaisin vaikutuksin siitä riippumatta, *omistavatko* nämä maata asemakaava-alueella vai eivät. Toiseksi asemakaava sitoo myös viranomaisia näiden tehdessä päätöksiä, joilla on yhteys asemakaavalla ratkaistuihin kysymyksiin[107]. Kolmanneksi asemakaavan vaikutusten henkilöllinen piiri – pistemäisellä hetkellä tarkasteltuna – riippuu asemakaava-alueen laajuudesta ja asemakaava-alueen omistusoloista.

Tärkeä seikka näiltä osin on kuitenkin havaita, että vaikka alueen maanomistajat ovat *asemakaavoitusvaiheessa* omistajia, niin asemakaavan vastainen sitovuus ei millään tavalla riipu siitä, missä vaiheessa asemakaavoitusta henkilö on

---

[103] Ks. HE 1/1998 vp, s. 74.

[104] Toisin sanoen vaikka kunta *asemakaavoitusviranomaisena* saattaisi voimaan rakennuslain-säädännön soveltamisalaan kuulumattoman asemakaavamääräyksen sisältävän asemakaavan tulisi kunnan *rakennusvalvontaviranomaisena* kuitenkin arvioida asemakaavan lainmukaisuutta myös muilla perusteilla kuin vain toteamuksella, jonka mukaan asemakaava on lainvoimainen. Rakennuslupamenettelyssä joudutaan muutoinkin soveltamaan säännöksiä laajemminkin kuin vain ottaen huomioon se, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa on nimenomaisesti kirjoitettu.

[105] Tällaisiin luokitteluihin perustuviin päätelmiin liittyy eräitä ongelmia. Ks. yleisemmin Majamaa JJ 2001, s. 271–288.

[106] Ks. Saraviita 2011, s. 922. Ks. myös Suviranta JJ 1961, s. 263–271.

[107] Ks. esim. seuraava luku 4.6.1.3 sekä jäljempänä luku 11.5.

tullut tai tulee alueen omistajaksi tai muuksi oikeudenhaltijaksi. Toisin sanoen asemakaava-alueella tapahtuvat myöhemmät omistajanvaihdokset, joita oikeudessamme ei ole rajoitettu, tekevät asemakaavan henkilöllisestä ulottuvuudesta tältä kannalta jatkuvan muutospotentiaalin alaisen ilmiön. Kuka tahansa voi tulla omistus- tai muun oikeuden taikka asunto-osakeyhtiön osakkeen omistamisen kautta välillisesti asemakaavan vaikutuspiiriin. Asemakaavan oikeusvaikutukset eivät riipu näistä omistajanvaihdoksista. Kun asemakaavan voimassaoloaikaa ei myöskään ole oikeudessamme millään tavalla rajattu[108], voitaisiin lähteä myös siitä, että asemakaavan luonne on pikemmin abstrakti ja yleisesti sitova kuin oikeusvaikutuksiltaan tiettyjen henkilöiden asemaan konkreettisesti liittyvä.

> Asemakaavan sitovuusvaikutukseen liittyy myös kiinteästi kysymys siitä, mikä merkitys oikeudellisessa päättelyssä voidaan antaa esimerkiksi seikalle, että tarkasteltavan asemakaavan alueella *maata omistava henkilö ei asemakaavoitusvaiheessa ole hakenut muutosta asemakaavamääräyksen osalta*. Arvioitaessa tällaisen argumentin merkitystä, kun kysymys on maanomistajan oikeussuojatarpeesta rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomien asemakaavamääräysten kannalta, on otettava huomioon juuri asemakaavan yleinen luonne.
>
> Kun asemakaava-alueella voi tapahtua rajoittamaton määrä omistajanvaihdoksia, olisi kestämätöntä, että omistajanvaihdosketjun kenties viidennen omistajan oikeudellinen asema suhteessa kunnan rakennusvalvontaviranomaiseen riippuisi seikoista, joiden syntymiseen tämä ei ole voinut vaikuttaa ensimmäisen tai muun omistajan omistusaikana[109]. Sikäli kuin tällaisten asetelmien muodostuminen sallitaan, saattaa asemakaava-alueelle muodostua joukko omistajia, joiden asemia suhteessa asemakaavamääräyksiin arvioidaan eri tavoin. Tällainen oikeustila olisi varsinkin yhdenvertaisuuden kannalta jokseenkin ongelmallinen[110]. Argumenttiin valitusoikeuden käyttämättä jättämisestä tulee lähtökohtaisesti suhtautua torjuvasti.

Vaikka asemakaavaa nykykäsityksen mukaan pidetäänkin hallintopäätöksenä (KHO 1999:3), ei edellä esitetystä näkökulmasta tarkasteluna vaikuttaisi olevan estettä sille, että asemakaava luonnehdittaisiin sellaiseksi PL 107 §:ssä tarkoitetuksi *muuksi lakia alemmanasteisen säädöksen säännökseksi*, jota ei saa soveltaa, jos se on lain kanssa ristiriidassa[111]. Tällaista tulkintaa voidaan perustel-

---

[108] Ks. jäljempänä luku 11.3.1.

[109] Eri asia on, että mahdollisen kiinteistön kaupan osapuolten välistä keskinäistä suhdetta arvioidaan kiinteistön kauppaa koskevien säännösten kannalta. Näistä voi johtua, että mahdolliset poikkeavuudet tai yllättävyydet tontin asemakaavamääräyksissä johtavat myös yksityisoikeudellisiin oikeusseuraamuksiin. Ks. jäljempänä maapohjan omistajanvaihdoksesta rakennusoikeudesta luku 10.3.

[110] Ks. yhdenvertaisuusarvioinnista jäljempänä luvut 4.6.6.2 ja 4.6.6.3.

[111] Näin asia on kirjallisuudessa ymmärretty ennen KHO:n ratkaisua. Ks. esim. Makkonen 1968, s. 48–51.

la myös MRL:n systemaattisella ratkaisulla, jossa asemakaavat eivät enää tule yleisen laillisuusvalvonnan piiriin sekä kunnan de facto vahventuneella valta-asemalla asemakaavoituksessa, joka asettaa tiettyjä vaatimuksia vastaavasti maanomistajan oikeussuojatarpeille.

Lienee kuitenkin selvää, että asemakaavamääräysten laillisuutta PL 107 §:n kannalta jatkossa mahdollisesti arvioitaessa ei ratkaisua tule tehdä vain *muodollisesti* ryhmittelemällä asemakaava joko säädökseksi tai hallintopäätökseksi ja tekemällä johtopäätöksiä PL 107 §:n soveltamisen suhteen, vaan huomiota on kiinnitettävä edellä esiintuotuihin asemakaavan luonteeseen abstraktisti ja yleisesti velvoittavana sääntelyinstrumenttina *sisällöllisesti* tarkasteltuna.

4.6.1.3 Suhde muuhun normistoon

Lähtökohtana voidaan pitää asemakaavan korkeaa normihierarkkista asemaa sekä rakennuslainsäädännön sisäisissä kysymyksissä että rakennuslainsäännön suhteessa muuhun rakennus- ja kiinteistöoikeudelliseen lainsäädäntöön[112]. Säännösten tai hallinnollisten päätösten ollessa ristiriidassa (a) *etusija annetaan useimmiten asemakaavalle*. Toisaalta usein on myös niin, että viranomaisten on toiminnassaan sekä pidätyttävä tekemästä asemakaavan toteuttamista vaikeuttavia päätöksiä että edistettävä asemakaavan mukaisia ratkaisuja (MRL 3 §). Rakennusoikeuden osoittamisen osalta useimmiten voidaankin lähteä siitä, että asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus todella määrittää oikeudenhaltijan rakentamisvallan ulottuvuuden. Keskeisimmät poikkeukset tästä liittyvät rakennussuojelulainsäädäntöön, ympäristönsuojelulainsäädäntöön sekä luonnonsuojelulainsäädäntöön, joista saattaa johtua, että asemakaavan mukainen rakentaminen ei olekaan mahdollista[113].

Asemakaavan etusijan ohella tärkeä merkitys rakennusoikeuden kannalta koskee muun normiston (b) *asemakaavaa täydentävää vaikutusta*. Rakennuslainsäädännössä on säädetty siitä, mistä asemakaavassa tulee vähintään määrätä, mutta kunnan harkintavaltaan kuuluu päättää siitä, kuinka laajasti asemakaavan sisällytetään määräyksiä eri asioista. Kunta voi myös ylittää vähimmäisvaatimukset[114]. Kun asemakaavaan on otettu määräys jostakin asiasta, tämä usein ohittaa samaa asiaa koskevan rakennuslainsäädäntöön tai sen nojalla tehtyyn muuhun hallintopäätökseen perustuvan normin. Näin on järjestetty esimerkiksi asemakaavan ja rakennusjärjestyksen suhde (MRL 14.4 §). Toisaalta useat lain tai hallinnollisessa järjestyksessä annetut normit ovat luonteeltaan asemakaavaa täydentäviä siten, että ne tulevat sovellettavaksi rinnakkain asemakaavan kanssa. Tämä tarkoittaa rakennusoikeuden kannalta esimerkiksi sitä,

---

[112] Ks. maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristösääntelyyn Hollo YJ 4/2000, s. 8–32.
[113] Ks. jäljempänä luku 11.5.
[114] Ks. Ekroos YJ 1990, s. 1–28.

että rakennusoikeus määränsä osalta määritellään asemakaavassa, mutta rakennusoikeuden monet muut ominaisuudet kuten vähimmäisetäisyys naapurirakennuksesta, tontinrajasta, huoneistojen vähimmäispinta-aloista taikka rakennusmateriaaleista tulevat säännellyksi muilla normeilla[115].

Sen ohella, että asemakaava on usein etusijalla muuhun normistoon nähden ja muu normisto täydentää asemakaavan rakennusoikeusmääräyksiä, (c) *asemakaava ja siinä määritelty rakennusoikeus vaikuttaa välillisesti muiden säännösten soveltamiseen*. Julkisoikeudellisista velvoitteista esimerkiksi väestönsuojan rakentamisvelvollisuus on pelastuslain (379/2011) 71 §:ssä kytketty tontin kerrosalaan, autopaikat tulee mitoittaa tontin rakennusoikeuteen suhteutettuna ja kiinteistövero määräytyy tontin rakennusoikeuden perusteella. Yksityisoikeudellisista velvoitteista usein sopimuksin vuokran tai kauppahinnan määrä kytketään soppimusehdoin tontin rakennusoikeuden määrään ja muihin ominaisuuksiin. Myös rakennusoikeuden käyttötarkoituksella tai rakennusoikeuteen liitetyillä muilla ominaisuuksilla voi olla merkitystä esimerkiksi siltä kannalta, onko asemakaavan mukaiselle rakentamiselle mahdollista saada valtion korkotukea tai muita avustuksia. Olennaista on huomata, että asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden määrittelyllä on tärkeä välillinen merkitys monien muiden joko suoraan laissa säädettyjen tai erilaisiin sopimuksiin perustuvien oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisedellytysten ja sisällön määrittelyn kannalta.

Laajasti ymmärrettynä kiinteistön rakennusoikeuden oikeudelliseen luonteeseen voidaan nähdä vaikuttavan myös useat erilaiset rakennuksen käyttämistä joko suoraan tai välillisesti koskevat säädökset ja säännökset, joiden antaminen ei kuulu kunnan vaan valtion toimivaltaan. Asetustasoiseen Suomen rakentamismääräyskokoelmaan (myöh. SRM) sisältyy *ohjeita* ja *määräyksiä*, joista määräykset ovat oikeudellisesti velvoittavia. SRM:n osiot asuinhuoneistojen suunnittelusta, paloturvallisuudesta ja väestönsuojista vaikuttavat välillisesti kiinteistön rakennusoikeuden luonteeseen. Nämä säännökset rajoittavat kiinteistön omistajan mahdollisuutta käyttää kiinteistön rakennusoikeutta. Asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden käyttämisen eli rakennuksen rakentamisen oikeudellisena edellytyksenä on, että suunniteltu rakentaminen on SRM:n mainittujen määräysten mukainen.

Toisin sanoen asemakaavalla on oikeudellisesti keskeisin merkitys rakennusoikeuden määräytymisessä, mutta monilla muilla rakennuslainsäädännön alaan kuuluvilla normeilla on joko välittömästi tai välillisesti huomattava vaikutus rakennusoikeuden määräytymiseen. Rakennusoikeus sekä määräytyy asemakaavan ja sitä täydentävän normiston mukaan että se toisaalta vaikuttaa muiden säännösten soveltamiseen. Kiinteistön rakennusoikeudesta ei voida saada

[115] Ks. esimerkiksi Suomen rakentamismääräyskokoelman ohjeet ja määräykset.

oikeaa kuvaa ottamatta huomioon asemakaavan ohella rakennuslainsäädäntöä kokonaisuudessaan[116].

4.6.2 Asemakaavoitusharkinnan luonne ja osakysymykset

Asemakaavoitusharkinta on perusluonteeltaan *joustavien oikeusnormien konkretisointia*[117]. Kunta voi kaavoituksellisen harkintavaltansa puitteissa painottaa erityisesti MRL 54 §:ssä säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan säännöksessä mainitut vaatimukset tulevat harkinnassa otetuiksi huomioon niille kuuluvin painoarvoin. Jos asemakaava ei ole sisältövaatimusten mukainen, on se valituksen johdosta mahdollista kumota hallintotuomioistuimessa. Siten vaikka kunnalle kaavoitusviranomaisena on jätetty varsin laaja harkintamarginaali kaavoitusharkinnassa, ei tämä tarkoita, että kaavoitusharkinta olisi niin sanotusti vapaata[118], vaan kaavoittaja on tehtävää hoitaessaan sidottu useisiin laissa säädettyihin päämääriin ja harkintaa rajoittaviin sääntöihin ja periaatteisiin. Mutta näiden piirissä pysyessään toiminta ei muodostu lainvastaiseksi.[119] Kaavoitusharkinnan kannalta keskeistä niin ikään on, että muutoksenhaku kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä voidaan tehdä vain laillisuusperusteella kunnallisvalituksin. Toisin sanoen kaavan tarkoituksenmukaisuutta ei voida saattaa muutoksenhaun kautta oikeudellisesti arvioitavaksi[120].

---

[116] Mielenkiintoinen yksityiskohta koskee sitä, että myös suoraan *lailla* on mahdollista välillisesti muuttaa alueen rakennusoikeutta ilman, että asemakaavaa muutettaisiin. Jos lainsäätäjä esimerkiksi muuttaisi MRL 115 §:n kerrosalamääritelmää, johtaisi tämä – mahdollisesta siirtymäsäännöksestä riippuen – muutoksiin myös kerrosalan määriteltyjen asemakaava-alueiden rakennusoikeuksissa. Näin on tapahtunut esimerkiksi siirryttäessä rakennuslaista maankäyttö- ja rakennuslakiin 1.1.2000, kun lailla poistettiin niin sanotun maanpäällisen kellarikerroksen rakentamismahdollisuus MRL:n voimaan tulon jälkeen voimaan saatettujen asemakaavojen osalta. MRL 214 §:n siirtymäsäännöksen mukaan rakennuslain aikana voimaan saatettujen rakennus- ja asemakaavojen alueella maanpäällisen kellarikerroksen rakentaminen on edelleen mahdollista.

[117] Ks. kaavoitusharkinnasta tarkemmin erityisesti Syrjänen 1999 erit., s. 174–178 sekä joustavista normeista ja niiden konkretisoinnista esim. Määttä JJ 2007, s. 265–299 lähteineen.

[118] Ks. vapaasta harkinnasta ja sen rajoituksista seikkaperäisesti Merikoski 1958.

[119] Ks. normijärjestelmän rakenteesta Syrjänen 1999, s. 101–146. Oikeastaan Syrjäsen koko tutkimus käsittelee juuri harkinnan rajoja kaavoituksessa ja rakentamisessa.

[120] Hallintoasiain muutoksenhaun *periaatteelliseen luonteeseen* on vaikuttanut korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2 §:n 1.1.2016 voimaan tullut muutos, jolla poistettiin lain 2.2 §:ssä ollut maininta siitä, että ”Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen *tarkoituksenmukaisuuden* harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi”. Ks. HE 230/2014 vp, s. 56. Samalla muutettiin myös hallintovalituksen luonnetta siten, että se voidaan tehdä vain laillisuusperusteella, mikä on vastannut jo noudatettua käytäntöä. Ks. HE 230/2014 vp, s. 53. Kaavoituksesta osalta valituskeinona on MRL 188 §:n ja KuntaL 135 §:n mukaisesti kunnallisvalitus, jota ei muutoinkaan voida tehdä kuin laillisuusperusteella.

Asemakaavoitusharkinnan voidaan katsoa muodostuvan kolmesta keskeisestä elementistä: 1) ajoittamisesta eli kysymyksestä siitä, milloin asemakaava saatetaan voimaan, 2) alueellisesta kohdentamisesta eli mikä alue otetaan asemakaavan piiriin sekä 3) sisällöstä eli miten määrätään asemakaavan sisältö.

Ajoituskysymys on kytköksissä MRL 51 §:ssä säädettyyn asemakaavoitusvelvollisuuteen, jonka syntyminen määrittää sen, milloin asemakaavoitukseen on ryhdyttävä[121]. Kunnalla on ajoituksen suhteen kuitenkin laajahko harkintavalta. Alueellinen kohdentaminen niin ikään liittyy yhtäältä MRL 51 §:ssä säädettyyn kaavoitusvelvollisuuteen, koska kaavoitustarve on aina kytköksissä tiettyyn maantieteelliseen alueeseen ja sen olosuhteisiin. Toisaalta kaavan alueelliseen kohdentamiseen liittyy myös kysymys siitä, mitä alueita sisällytetään asemakaavaan niin, että se muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden[122]. Tältä kannalta katsoen asemakaava kuten kaavaratkaisu ylipäänsä sisältää sekä inklusiivisen että ekslusiivisen elementin siltä kannalta, mitä alueita sisällytetään kaava-alueeseen ja mitä siitä jätetään pois. Asemakaavoituksen osalta lainsäädäntöön ei sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, miten kaava-alue on rajattava tai millaisen alueen osalta kaavoitusvelvollisuuden syntymistä tulee arvioida. Näitä arvioidaan yleisten kaavoitukseen sovellettavien normien mukaisesti.

> Kaavoitettavan alueen valinnan osalta lähtökohta on, että oikeudellista merkitystä ei ole sillä, kuka maan omistaa, vaan asemakaavoitettavat alueet tulee valita sillä perusteella, mitä kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve edellyttävät (MRL 51 §). Maanomistajia on tältä kannalta katsoen kohdeltava yhdenvertaisesti. Toisaalta maapolitiikassaan kunnat pyrkivät usein asettamaan omistamansa maan etusijalle kaavoituksessa samoin kuin suosimaan kaavoituksessa niitä alueita, joiden omistajien kanssa on saatu aikaan maankäyttösopimus. Niin ikään kaavoitettavan alueen valinnan ja kaavan sisällön sekä kaavoitusta koskevan sopimustoiminnan yhteydet saattavat olla oikeudellisesti ongelmallisia. Esimerkiksi asemakaavoituksesta pidättyminen vain siksi, että alueen omistajan kanssa ei ole syntynyt maankäyttösopimusta tai aluetta ei ole saatu kaupoin hankittua kunnan omistukseen, on ongelmallista. Samoin ongelmallista on, jos rakennusoikeus yksityisen maalle määräytyy pääasiassa sen mukaan, minkälainen maankäyttösopimus omistajan kanssa on saatua aikaan. Näissä tilanteissa on hyvin vaikea erottaa sitä, onko ratkaisu tosiasiassa perustunut kunnan kehitykseen tai maankäytön ohjaustarpeeseen taikka kaavan sisältöä koskeviin vaatimuksiin vai alueen omistussuhteisiin taikka maankäyttösopimukseen.

---

[121] Kaavan ajoittamisella tarkoitetaan hetkeä, jolloin kaava on saatettava voimaan. Tämän osalta on MRL 51 §:ssä säädetty, että kaava on laadittava sitä mukaa kuin maankäytön ohjaustarve tätä edellyttää eli harkintavaltaa ei asemakaavan laatimisen ajoittamisen suhteen näyttäisi olevan silloin, kun ohjaustarve on olemassa.

[122] Ensin mainitulla tarkoitetaan sitä maantieteellistä aluetta, joka otetaan kaavoituksen kohteeksi eli jonka käyttömahdollisuudet laadittavalla kaavalla ratkaistaan. Kaavoitettavan alueen valintaa ohjaavat erityisesti alueella vallitseva maankäytön ohjaustarve sekä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.

Keskeisenä kysymyksenä on niin ikään asemakaavan sisältöharkinta eli miten eri alueiden rajat kaava-alueella määritellään, minkälaisia käyttötarkoituksia ja minkälainen rakentamistehokkuus alueelle osoitetaan. Sisältökysymykset tulevat pääasiassa arvioitavaksi asemakaavan MRL 54 §:ssä lausuttujen sisältövaatimusten kautta, joskin sisältövaatimukset jättävät kaavoittajalle varsin laajan harkintavallan kaavan sisällön suhteen. Laadittavan asemakaavan osalta noudatettavaksi tulevat myös MRL 55 §:ssä määritelty asemakaavan esitystapa sekä se, mitä MRL 57 §:ssä on asemakaavamääräyksistä säädetty. Asemakaavan sisältövaatimukset muodostavat kaavoituksen oikeudellisen kontrolloinnin ytimen. Tästä huolimatta ne on kielellisesti ilmaistu niin väljässä ja tulkinnanvaraisessa muodossa, että ne mahdollistavat useat vaihtoehtoiset lain puitteissa pysyvät ratkaisut. Laajan harkintavallan antaminen on ollutkin lainsäätäjän tarkoituksena. Joka tapauksessa rakennusoikeuden määrittelyä koskevat seikat tulevat peilatuiksi näihin kaavojen sisältöä määrittäviin säännöksiin. Tämä koskee niin rakentamisen mitoittamista, laatua kuin muiden kaava-alueen maankäyttöä koskevien määräysten arviointia. Näiltä osin on oikeudellisesti ongelmallista, jos kaavan sisältöön on määräävästi vaikuttanut esimerkiksi alueen omistus- tai sopimusrakenne.

Toisaalta kaavoitusharkinnassa kaikki osakysymykset kietoutuvat toisiinsa, usein erottamattomalla tavalla. Kaavalla ensisijassa pyritään luomaan yleisen edun kannalta tarkoituksenmukainen järjestys tietylle alueelle, mutta kääntöpuolena kaavalla merkittävällä tavalla vaikutetaan alueen omistajan oikeudelliseen asemaan. Omistajan aseman kannalta kysymykset siitä, ryhtyykö kunta laatimaan asemakaavaa omistajan alueelle, sisällytetäänkö maanomistajan aluetta lähistölle laadittavaan asemakaavaan ja miten määritellään asemakaavan sisältö silloin, kun alue siihen sisällytetään, ovat ratkaisevan keskeisiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä asemakaavan muuttamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin ensimmäisen asemakaavan laatimiseen (MRL 204 §). Toisin sanoen asemakaavamuutoksen tulee täyttää vähintään MRL 54 §:ssä säädetyt asemakaavan sisältövaatimukset sekä muut asemakaavaharkintaa ohjaavat ja rajoittavat oikeudelliset vaatimukset. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että asemakaavaharkinta olisi ”samanlaista” muutettaessa asemakaavaa kuin ensivaiheen asemakaavaa laadittaessa[123]. Asemakaavaan MRL 58 §:llä liitettyjen voimakkaiden oikeusvaikutusten johdosta siihen liittyy myös tiettyjä olosuhteiden pysyvyyttä koskevia odotuksia, jotka saattavat rajoittaa kaavoitusharkintaa[124].

---

[123] Samalla tavalla MRL:n säännökset saavat erilaisen merkityksen siitä riippuen, mihin tosiseikastoon niitä sovelletaan. Näiltä osin MRL:n järjestelmä poikkeaa esimerkiksi ruotsin PBL:stä, jossa detaljikaavan muuttamiseen tulee olla sen voimassaoloaikana erityisiä perusteita. Ks. luku 11.4.4.3.

[124] Ks. luottamuksensuojasta luku 4.6.6.8.

Asemakaavamuutos rakennusoikeuden kannalta koskee usein joko täysin uuden rakennusoikeuden muodostamista rakennusoikeudettomalle alueelle, rakennusoikeuden lisäämistä tai rakennusoikeuden rajoittamista esimerkiksi suojelutarkoituksissa. On toki mahdollista uudelleen kaavoittaa jokin alue kokonaisuudessaan. Alue voi olla jo rakennettu voimassa olevan asemakaavan mukaisesti, jolloin teknis-taloudelliset seikat tosiasiassa rajaavat kaavoitusharkintaa[125].

4.6.3 Kunnan velvollisuudesta asemakaavan laatimiseen: milloin rakennusoikeus muodostuu?

4.6.3.1 Abstrakti muodostuminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:ssä asemakaavan tarve rakentamisen edellytyksenä on kytketty kunnan velvollisuuteen asemakaavan laatimiseen siten, että tarpeen vallitessa syntyy myös velvollisuus asemakaavan laatimiseen[126]. Toisin sanoen ei ainakaan säännöksen sanamuodon valossa näyttäisi olevan mahdollista, että rakentaminen *edellyttää* asemakaavan olemassaoloa, mutta kunnalla ei olisi *velvollisuutta* sen laatimiseen. Jos rakennushanke ei edellytä asemakaavan laatimista, ei kunnalle muodostu velvollisuutta asemakaavan laatimiseen, jolloin rakentaminen on mahdollista, mikäli tapaukseen sovellettavat asemakaavoittamattomia alueita koskevat rakentamisen edellytykset täyttyvät.

Teoreettisesti ja käytännöllisesti erittäin tärkeä kysymys koskee sitä, miten on ymmärrettävä rakennusoikeuden muodostuminen asemakaavan laatimista silmällä pitäen. Onko se ymmärrettävä pistemäisenä hetkenä vai eräänlaisena vaiheittaisena tapahtumasarjana tai prosessina? Tässä lähdetään siitä, että rakennusoikeuden muodostumista voidaan lähestyä ainakin kolmen erilaisen näkökulman kautta. Rakennusoikeuden muodostumisesta voidaan ensinnä lähestyä kunnalle syntyvän (1) *abstraktin* asemakaavoitusvelvollisuuden synty-

---

[125] Teoriassa kunta voi kaavoittaa rakennetunkin alueen täysin uudella tavalla, mutta kaavan toteuttaminen voi rakennuksista näiden omistajille suoritettavien korvausten sekä mahdollisen pakkolunastusprosessin johdosta olla vaikeasti toteutettava.

[126] Mielestäni tämä kirjoitustapa saattaa osaltaan hämärtää sen erottelua, milloin jonkin rakentamishankkeen edellytyksenä on asemakaavan olemassaolo ja milloin jollakulla on tai ei ole – lainsäädäntöteknisestä ratkaisusta riippuen – velvollisuus tällaisen asemakaavan laatimiseen, jotta rakentaminen mahdollistuu. MRL 51 § näyttää kirjoitetun niin, että samalla kun katsotaan rakentamisen edellytyksenä olevan asemakaavan laatiminen, myös velvollisuus sen laatimiseen syntyy. Näiltä osin selkeän vertailukohdan tarjoaa esimerkiksi Norjan PBL 12:1:n säännös. Siinä on ensin toisessa momentissa määritelty se, milloin *detaljikaava tulee laatia* sekä toisaalta kolmannessa momentissa määritelty, milloin *rakentaminen edellyttää detaljikaavaa* eikä hanketta voida toteuttaa ennen tällaisen laatimista. Mielestäni nämä ovat kaksi eri asiaa, joihin lainsäädännön tulisi selkeästi ottaa kantaa. Ks. detaljikaavan tarpeesta Ruotsissa PBL 4:2.

misen, toiseksi (2) yksinomaan sen *juridis-teknisen* seikan kannalta, milloin rakennusoikeutta osoittava asemakaava on hyväksytty kunnanvaltuustossa ja saanut lainvoiman tai (3) *maankäyttösopimusvelvoitteiden* osapuolten oikeusasemia jollain tavalla muotoavan vaikutuksen kannalta.

Kunnalle annettuun *toimivaltaan* laatia yleis- ja asemakaavoja alueellaan liittyy olennaisella tavalla myös *velvollisuus* tähän. Yleiskaavoituksen osalta velvollisuus on lausuttu MRL 39 §:ssä, asemakaavojen osalta MRL 51 §:ssä[127], joskin jonkinasteisen velvoitteen tehtävän hoitamiseen voidaan katsoa johtuvan jo MRL 20 §:stä samoin kuin MRL 60 §:stä. Rakennusoikeuden kannalta keskeinen on erityisesti MRL 51 §:n mukainen velvollisuus, koska juuri asemakaavan voimaan saattamiseen kytkeytyy mahdollisuus ottaa maa tehokkaaseen rakentamiskäyttöön. MRL 51 §:n mukainen velvoite on kirjoitettu ehdottomaan muotoon sikäli, että siinä käytetään ilmaisua ”- - on laadittava ja pidettävä ajan tasalla - -”[128]. Ilmaisu ”on laadittava” tarkoittaa kielellisesti sitä, että asemakaava on laadittava silloin, kun MRL 51 §:ssä tarkoitettu ”kunnan kehitys” taikka ”maankäytön ohjaustarve” sitä edellyttää[129]. Toisin sanoen asemakaavan tarve tarkoittaa sitä, että rakentamista ei voida aloittaa ilman asemakaavaa, samalla kun kunnalle muodostuu velvollisuus asemakaavan laatimiseen[130]. Kun kunnan käsissä on arvioida se, milloin rakentaminen edellyttää asemakaavan voimaan saattamista eli arvioida sitä, milloin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve tätä edellyttää, ottaa kunta kannan myös siihen, syntyykö sille asemakaavoitusvelvollisuus.[131]

---

[127] Velvoite tehtävän hoitamiseen kyllä johtuisi jo pelkästään siitä, että viranomaisen on myös käytettävä harkintavaltaansa silloin, kun se sille on annettu. So. vaikka pykälät lakiteknisesti MRL:stä poistettaisiin, ei pelkästään tästä voida päätellä, että velvoite olisi oikeusjärjestyksestä poistunut.

[128] Samoin on kunnan tehtävät ilmaistu termin ”on” avulla MRL 20 §:ssä.

[129] Termiä ”voi” käytetään rakennuslainsäädännön systematiikassa silloin, kun lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jättää viranomaiselle tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa. Näin on esim. poikkeamisharkinnan osalta MRL 171 §:ssä, jossa on lausuttu, että ”- - erityisestä syystä voi - - ”.

[130] Tulkinta on perusteltu myös siltä kannalta, että näin ei voi syntyä tilannetta, jossa asemakaavan puuttuminen muodostuisi rakentamisen esteeksi, mutta kunnalla ei olisi – edes periaatteellista – velvollisuutta asemakaavan laatimiseen.

[131] Ks. KHO 2015:116 ja KHO 12.8.2015 t. 2160 (muu päätös), joissa on ollut kysymys kunnan kaavoitusvelvollisuuden olemassaolosta. Molemmissa tapauksissa oli kyse tuulivoimarakentamisessa. Tapauksessa KHO 2015:116 kunta, valtio ja maanomistaja olivat tehneet maankäyttösopimuksen, jonka mukaan kunta käynnisti asemakaavahankkeen, joka mahdollisti 10–15 tuulivoimalan rakentamisen valtion maalle. Kunta oli hyväksynyt yksityisen yhtiön valitseman asemakaavakonsultin, mutta kunnanvaltuusto jätti asemakaavan hyväksymättä. Hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen ja KHO pysytti alemmat ratkaisut. Perusteluissaan KHO:n päättely näyttäisi etenevän siten, että asemakaavan hyväksymättä jättämistä koskeva *päätös* ei ole sellainen MRL 188.1 §:ssä tarkoitettu *päätös*, johon voitaisiin mainitun säännöksen nojalla hakea muutosta. Kuitenkin KHO on katsonut, että kunnanvaltuuston *päätöksellä* on lopullisesti ratkaistu se, että asemakaavaa ei hyväksytä. Toisaalta KHO totesi, että maakunta- ja yleiskaava eivät velvoita kuntaa MRL 51 §:n nojalla laatimaan asemakaavaa. Ratkaisussa KHO 12.8.2015 t. 2160 (muu päätös) oli selkeämmin esillä kysymys kunnan kaavoitusvelvollisuuden olemassaolosta. Maanomistaja

Toisaalta usein asemakaavan puuttuminen muodostaa *juridis-teknisen* rakentamisen esteen, vaikka maa olisi *teknis-taloudellisesti* muutoin rakentamiskelpoista ja siihen kohdistuisi taloudellista kysyntää. Alue saattaa esimerkiksi jo yleiskaavassa olla osoitettu rakentamiseen, mutta sillä on voimassa MRL 16 §:n mukainen suunnittelutarve ja kunta ilmoittaa epäävänsä alueella tapahtuvat rakennuslupahakemukset samoin kuin poikkeamishakemukset, jolloin maankäyttö alueella on ”jäädytetty” asemakaavan voimaan saattamiseen saakka. Tosiasiassa sama vaikutus olisi alueelle asemakaavan laatimiseksi voimaan saatetulla rakennuskiellolla. Lähdettäessä siitä, että useilla alueilla asemakaavoittamattomat alueet ovat joko suoraan tai MRL 16.3 §:n nojalla määrätty suunnittelutarvealueiksi, lähes kaikenlainen rakentaminen usein edellyttää alueen asemakaavoittamista. Näin ollen asemakaavoittamisen myötä maan käyttömahdollisuus rakennusoikeus mukaan lukien tulee määritellyksi ja rakentaminen mahdollistuu asemakaavan voimaantulon myötä. Asemakaavan voimaansaattamisen ajoittamisella voidaan siten vaikuttaa siihen, *milloin* rakentaminen mahdollistuu.

Kunnan asemakaavoitusvelvollisuuden syntymisen kannalta on ratkaisevaa se, miten on tulkittava MRL 51.1 §:ssä käytettyjä ilmaisuita ”kunnan kehitys” taikka ”maankäytön ohjaustarve” sekä se, että näiden arvioinnissa on MRL 51.2 §:n mukaan otettava erityisesti huomioon ”asuntotuotannon tarve” ja ”elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen”[132]. Toisin sanoen rakennusoikeuden abstrakti muodostuminen koskee juuri sitä, milloin näiden ilmaisuiden tarkoittaman tosiseikaston katsotaan vallitsevan.

Kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössäkin on saatettu esittää joskus erikoinen ja epätäsmällinen näkemys, jonka mukaan näiden seikkojen täyttyminen olisi *yksin kunnan päätettävissä*. Näin useimmissa tapauksissa on, mutta vain siinä merkityksessä, että kunnalla on yksinomainen *toimivalta* asemakaavojen voimaan saattamiseen alueellaan. Sen sijaan – sikäli kuin mainittua ilmaisutapaa käytetään – sen suhteen, milloin kunnalle syntyy oikeutemme mukaan *velvollisuus* kaavan laatimiseen ja missä *oikeudellisissa rajoissa* sen tulee kaavaa laatiessaan pysytellä, ei ole kunnan itsensä päätettävissä, vaan kysymys on oikeudellisesta arvioinnista, joka voidaan saattaa tuomioistuimen tai muun lain-

---

oli osoittanut ympäristöministeriölle kirjeen kunnan kehottamiseksi MRL 177 §:n ja 178 §:n nojalla täyttämään suunnitteluvelvoitteensa eli kaavoittamaan alueen maakuntakaavassa osoitetulla tavalla tuulivoimakäyttöön. Ympäristöministeriö hylkäsi maanomistajan esityksen ja KHO pysytti päätöksen. KHO perustelee ratkaisua toteamalla, että maakuntakaava ei velvoita kuntaa laatimaan alueelle tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistavia yleiskaavoja, ja koska tällaista velvollisuutta ei ole olemassa, ei kunta ole laiminlyönyt MRL 177 § tai MRL 178 §:ssä säädettyä suunnitteluvelvoitetta.

[132] Merkille pantavaa on, että hallituksen esityksen mukaan MRL 51 §:n uudella 2. momentilla tarkoitetaan sitä, että maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen kilpailuvaikutukset huomioiden ”-- velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen tätä edellyttää”. Toisaalta todetaan, että yksittäisellä maanomistajalla tai toimijalla ei olisi oikeutta saada asemakaavaa kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla. Ks. HE 334/2014 vp, s. 15.

käyttöviranomaisen ratkaistavaksi[133].

Esimerkiksi kunnan kaavoitusvelvollisuuden sisältävässä MRL 51 §:n termeissä on kyse lainsäätäjän käyttämistä ilmaisuista, joita on tulkittava lainopillisin menetelmin, eikä kunnalla ole tässä mitään ”tulkintaetuoikeutta”. Eihän voi olla niin, että kunta kaavoitusviranomaisena itse arvioisi toimintansa lainmukaisuuden. Termien tulkinta on voitava toteuttaa siitä riippumatta, miten kunta itse arvioi niiden täyttymisen. Onhan oltava mahdollista, että maankäytön ohjaustarpeen katsotaan edellyttävän asemakaavan laatimista ja siten se merkitsee kunnalle syntyvää kaavoitusvelvollisuutta, vaikka kunta *itse* olisi sitä mieltä, että maankäytön ohjaustarve ei tätä edellytä[134]. Jos näin ei olisi, olisi MRL 51 §:n säännös tarpeeton. Vaikka tällaisessa tilanteessa kunta epäisi maanomistajan asemakaavoitusaloitteen eikä maanomistajalla ole mahdollisuutta hallinto-oikeuteen valittamalla pakottaa kuntaa asemakaavan laatimiseen, ei tämä poista velvoitteen olemassaoloa[135].

4.6.3.2 Juridis-tekninen muodostuminen

Kunnalle muodostuu MRL 51 §:n mukainen velvollisuus asemakaavan laatimiseen *ennen* kuin asemakaava juridis-teknisenä seikkana saatetaan voimaan. Kyse on yleisestä oikeudellisesta ilmiöstä: on erotettava velvoitteen abstrakti syntyminen sen juridis-teknisestä täyttämisestä. Juridis-teknisesti rakennusoikeus muodostuu asemakaavoituksessa niin, että kaavoitettava alue on tavallaan rakennuskiellossa joko suoraan rakennuskiellon (MRL 53 §), kielteisen suunnittelutarveratkaisun taikka hankkeen asemakaavan olemassaoloa edellyttävien vaikutusten johdosta, jotka alueelle voimaan saatettava asemakaava poistaa. Asemakaavan teknisestä voimaantulosta ja tähän kytkeytyvistä konkreettisista oikeusvaikutuksista on pidettävä erillään ne säännöt ja periaatteet, jotka sekä ohjaavat että rajoittavat voimaan saatettavan kaavan laadintaa eli kaavoitusharkintaa. Toisaalta asemakaavan teknisestä voimassaolosta ei voida päätellä laatimisvelvollisuuden olemassaoloa. Onhan mahdollista, että asemakaava laaditaan, vaikka tämä ei olisi rakentamisen edellytyksenä eikä siten kunnalla olisi

---

[133] Ks. esim. asemakaavoitusharkinnan oikeudellisista kontrollikeinoista jäljempänä luku 4.6.10.

[134] Säännösteknisesti asemakaava laatimistarve ja -velvollisuus on MRL 51 §:ssä kytketty yhteen niin, että sellaista tilannetta ei pääse syntymään, että rakentaminen estyy asemakaavan puuttumisen vuoksi, mutta kunnalla ei olisi velvollisuutta monopolin haltijana asemakaavan laatimiseen. Nimenomaisia säännöksiä siitä, kuinka kauan kunta voi pidättyä asemakaavan laatimisesta vain rakentamisen ajoittamiseen vedoten, ei oikeusjärjestykseemme sisälly. Velvollisuuden täyttämistä on arvioitava siten kuin yleensä arvioidaan viranomaisen velvollisuutta täyttää lakisääteinen tehtävänsä.

[135] Velvoitteen toteamiseksi oikea ”valitusväylä” ei tällaisessa tilanteessa ehkä olekaan hallintovalitus, jossa vaaditaan kuntaa täyttämään velvoitteensa. Sen sijaan lienee pantava vireille hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa säännelty hallintoriitamenettely, jossa vaadittaisiin *vahvistettavaksi* velvollisuuden olemassaolo, mutta ei vaadita kuntaa laatimaan asemakaavaa.

velvollisuutta asemakaavan laatimiseen[136]. Siitä, että velvoitetta ei ole täytetty, ei tule päätellä velvoitteen juridista olemassaoloa.

Rakennusoikeuden muodostumiseen tähtäävä asemakaavoitus voi käynnistyä periaatteellisesti eri tavoilla. Kunta voi ryhtyä omasta aloitteestaan laatimaan asemakaavaa tai aloite voi tulla alueen maanomistajalta. Omasta aloitteestaan asemakaavoitukseen ryhtyessä kunta voi tehdä asemakaavan laatimisesta nimenomaisen päätöksen tai sitten vain ryhtyä valmistelemaan asemakaavaa.[137]

Asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden muodostumisen kannalta on oikeudellisesti merkityksellinen se hetki, jolloin lopullinen asemakaava tulee voimaan[138]. Tämä hetki voidaan jäsentää rakennusoikeuden juridis-tekniseksi muodostumishetkeksi, koska tästä hetkestä lukien kiinteistön omistajan on mahdollista saada rakennuslupa asemakaavan mukaiselle rakennushankkeelle eli tapahtuu tätä vastaava muutos maanomistajan oikeusasemassa[139]. Teoreettisesti ajatellen voidaan sanoa maanomistajan rakentamisvapauden rajojen yhtäältä sekä laajentuvan että toisaalta rajoittuvan, mutta myös kompetenssin laajentuvan, koska asemakaavan voimaantulon jälkeen maanomistajalla on julkisoikeudellinen kompetenssi rakennuslupa hakemalla muodota itsensä ja kunnan välinen oikeussuhde oikeusvaateen merkityksessä.

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, ellei toimivaltaa ole delegoitu merkittävää vähäisempien asemakaavojen osalta johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle, jolloin hyväksymisen tekee kunnanhallitus tai lautakunta (MRL 52 §). Pääsäännön mukaan asemakaava tulee voimaan, kun asemakaavan hyväksymispäätöksestä on kuulutettu niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Asemakaavan voimaantulosta tulee kuuluttaa julkaisemalla tätä koskeva tieto kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa

---

[136] MRL 51 §:n säännös on kirjoitettu käskevään muotoon. Säännöksen mukaan ” - - asemakaava on laadittava - - ”, mutta se ei sisällä kieltoa asemakaavan laatimiseen silloin, kun asemakaavan laadintavelvollisuuden kriteerit eivät täyty.

[137] Erona on se, että nimenomaisen päätöksen tehdessään voidaan käyttää rakennuskieltoja, muutoin ei. Toisaalta aikanaan myös maanhankintaan sovellettavan arvonleikkaussäännöksen soveltamisen kannalta on ollut ratkaisevaa asemakaavoituspäätöksen päivämäärä. Nyttemmin KKO:n uuden tulkinnan mukaan nimenomaista päätöstä ei edellytetä tehtäväksi LunL 31.2 §:n arvonleikkaussäännöksen soveltamiseksi (KKO 2014:2).

[138] Asemakaava-alueen rakennusoikeus syntyy periaatteellisesti varsin eri tavalla esimerkiksi Saksan kaavoitusoikeudessa. Suomessa voimaan tullut asemakaava perustaa alueen omistajalle subjektiiviseen oikeuteen rinnastuvan oikeudellisen vallan rakennusluvan saamiseen asemakaavan mukaiselle rakennushankkeelle. Saksassa edellytyksenä on, että kaavassa osoitetun rakennusoikeuden lisäksi alueen yhdyskuntatekniikka on rakennettu riittävällä tavalla, jotta maanomistaja voisi saada rakennusluvan kaavan mukaiselle rakennushankkeelle. Niinpä kaavan voimaantulon jälkeenkin, kun maanomistajalla tai kenelläkään muulla ei ole oikeutta vaatia kaavan toteuttamista yhdyskuntatekniikan osalta, rakennusoikeuden muodostuminen voi kestää kauan. Ks. näin Mäkinen 2000, s. 428–429, joka on vertaillut Suomen ja Saksan järjestelmiä.

[139] Kysymys on nimenomaan kompetenssista, koska kunta on maanomistajan hakemukseen sidottu, jos suunniteltu rakennushanke on asemakaavan mukainen. Maanomistajalla on toisin sanoen subjektiivinen oikeus saada rakennuslupa asemakaavan mukaiselle hankkeelle.

muulla kunnan päättämällä tavalla[140]. Asemakaavan voimaantulosta kuulutetaan, kun päätös on saanut lainvoiman. (MRL 200 § ja MRA 93.2 §)

Olennaista on, että maanomistaja saa ryhtyä rakennusluvan hakemalla rakentamaan asemakaavan mukaisesti siinä vaiheessa, kun asemakaava on tullut lainvoimaiseksi. Lainvoiman asemakaava saa, kun kunnallisvalitukselle säädetty 30 päivän valitusaika tiedoksisaannista on kulunut umpeen, eikä kukaan ole valittanut asemakaavaa koskevasta kunnanvaltuuston päätöksestä. Poikkeuksellisesti kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman asemakaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan (MRL 201.1 §). Tällöin kuuluttaminen voidaan tehdä välittömästi määräyksen antamisen jälkeen (MRA 93.2 §). Asiallisesti tällöin asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus tulee voimaan kuuluttamispäivämäärästä lukien ja maanomistajalla on oikeus saada rakennuslupa asemakaavan mukaiselle rakennushankkeelle. Rakennusoikeuden muodostumishetki kytkeytyy tällöin kunnanhallituksen määräyksen ja kuuluttamisen yhteisvaikutukseen, eikä valitusviranomaisen ratkaisulla ole tähän vaikutusta[141].

4.6.3.3 Sopimusvelvoitteiden merkitys

Käytännössä kunta ei useinkaan laadi merkittävästi – ainakaan täysin rakentamattomille alueille – rakennusoikeutta osoittavaa asemakaavaa alueelle ilman, että sillä olisi jo tiedossa kaavoitettavan rakennusoikeuden toteuttaja.[142] Tämä voi tarkoittaa joko sitä, että kunta kaavoittaa omaa maataan, mutta sillä on jo tiedossa toteuttaja tai sitä, että kunta laatii asemakaavan jo alun perin yksityisen omistamalle maalle. Nämä ovat sopimusteknisesti ja periaatteellisestikin erilaisia tilanteita. Ensin mainitussa tapauksessa kunta laatii kaavan yhteystyössä tulevan toteuttajan kanssa ja tätä varten kunta ja toteuttaja laativat mahdollisen yhteistyösopimuksen, mutta sopimuksen kohteena ei varsinaisesti ole tietty maa-alue, vaan yhteistoiminnan sisältö, joka tosiasiassa käsittää alueelle kaavoitettavan rakennusoikeuden määrän ja muut ominaisuudet sekä osapuolten

---

[140] Kuuluttamista koskevat tarkemmat säännökset sisältyvät lakiin julkisista kuulutuksista (34/1925).

[141] Vrt. toisaalta jäljempänä luottamuksensuojaa koskevan luvun 4.6.6.8 yhteydessä käsitelty tapaus KHO 2013:13, jossa kunta oli määrännyt MRL 201.1 §:n nojalla oikeusvaikutteisen yleiskaavan tulemaan voimaan ennen sen lainvoimaistumista ja myöntänyt sen perusteella rakennusluvan. Yleiskaavan kumoutuminen valituksen johdosta johti lopulta rakennuslupapäätöksenkin kumoutumiseen tapauksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla eikä rakennusluvan saajalle annettu luottamuksensuojaa. Näin vaikka rakennusoikeus juridis-teknisesti muodostuisi kunnan MRL 201.1 § nojalla tekemällä päätöksellä, ei tämä välttämättä muodosta maanomistajalle suojattua asemaa rakennusoikeuden pysyvyyden suhteen. Eri asia on, että tällaisissa tilanteissa olisi mahdollista päätyä toisenkinlaiseen lopputulokseen kuten mainitussa luvussa tuodaan esille.

[142] Näin Ekroos JJ 2000, s. 66–67.

oikeudet ja velvollisuudet laajemmin. Tällaiset sopimukset ovat periaatteessa vapaamuotoisia, joskin niiden sopimusoikeudellinen sitovuus saattaa osoittautua ongelmalliseksi ainakin siltä osin kuin kyse on kaavoituksesta sopimisesta[143].

Kunnan ja maanomistajan solmiessa MRL 91 b §:ssä tarkoitetun maankäyttösopimuksen rakennusoikeuden kaavoittamiseksi yksityisen maalle rakennusoikeuden voidaan ajatella syntyvän osapuolten välisten sopimusvelvoitteiden kannalta hieman eri tavalla, vaikka juridis-teknisesti rakennusoikeus syntyy asemakaavapäätöksellä[144]. Kunta ja yksityinen voivat sinänsä sopia asemakaavan laatimisesta ja tästä aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta. Jos tällainen sopimus voitaisiin sopimusoikeudellisesti tehdä osapuolia sitovasti ennen kuin asemakaavapäätös on saanut lainvoiman, merkitsisi tämä, että rakennusoikeus – tai vähintään sen taloudellinen arvo – syntyisi jo ennen varsinaisen asemakaavan ja siten rakennusoikeuden edellä kuvattua juridis-teknistä syntyhetkeä. Sopimusoikeudellisella sitovuudella tarkoitan tässä sitä, että sopimus saavuttaa osapuolia velvoittavat vaikutukset niin, että sopimusrikkomustilanteessa osapuolet ovat puolin ja toisin velvollisia korvaamaan positiivisen sopimusedun mukaiset edut toisilleen[145].

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n kannalta on sinänsä selvää, että kunta ja yksityinen voivat tehdä kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyviä sopimuksia[146]. Sopimusten sitovuus sopimusoikeudellisesti on kuitenkin edelleen epäselvä, joskin selvää on, että sopimuksella ei luontoissuorituksen merkityksessä voida pakottaa kuntaa sopimuksen mukaisen asemakaavan voimaansaattamiseen. Säännöksen mukaan maankäyttösopimus ei ole sitova ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ja kaavan osallis-

---

[143] Tällainen sopimus on sopimusoikeudellisesti jäsennettävä eräänlaiseksi aiesopimukseksi, jolla ei ole osapuolia sitovia vaikutuksia. Lopulliset rakentamisvelvoitteet ja kustannusvastuut otetaan kiinteistöjen kauppakirjoihin tai vuokrasopimuksiin siitä riippuen, millaisin oikeusperustein alue on tarkoitus toteuttaa.

[144] Asemakaava osoittaa oikeudellisesti sitovalla tavalla rakennusoikeuden määrän, laadun ja muut ominaisuudet kunnan ja kiinteistön omistajan välisessä oikeussuhteessa. Asemakaavan voimaantultua tapahtuu muutoksia myös siinä, mitä normistoa sovelletaan kunnan ja kiinteistön omistajan väliseen oikeussuhteeseen. Tämä merkitsee myös maanomistajan *juridisen position muutosta* siten, että asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus merkitsee jo oikeudelliselta kannalta merkittävästi vahvempaa asemaa verrattuna kaavaa edeltävään yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen. Asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus sitoo kuntaa lähtökohtaisesti esimerkiksi siten, että kaavassa osoitetun rakennusoikeuden muuttamiselle tulee olla kunnan kehityksestä johtuvia perusteita, eikä tämä muutos saa merkitä kohtuuttomuutta yksittäisen maanomistajan näkökulmasta (MRL 54.3 §).

[145] Ks. KKO 1999:128 ja Ekroos LM 2000, s. 423–437. Tässä KKO on lähtenyt ajatuksesta, jonka mukaan kunnan perimältä maksulta puuttui peruste, mutta kantajan vaatimukselle ei ollut tarpeen antaa oikeussuojaa. Nyt tapaus on suurelta osin oikeushistoriaa MRL 11 § ja MRL 12 a luvun säätämisen myötä. Ks. tapauksen kommentoinnista myös Kuusiniemi 2000, s. 324–329.

[146] Ks. esim. KM 2002:2, s. 31.

tumis- ja arviointisuunnitelman mukainen julkinen arviointi on mahdollinen. Olennaista tässä kohden säännöstä tulkittaessa on kuitenkin huomattava, että nähtävillä pidon jälkeen sopimus voi saavuttaa sopimusoikeudellisen sitovuuden vain asemakaavan toteuttamista koskevilta osin. Toisaalta vallitseva tulkinta lienee se, että rakennusoikeuden saamatta jääminen esimerkiksi kaavoituksen keskeytymisen johdosta ei johda ns. *positiivisen sopimusedun* mukaiseen sopimusoikeudelliseen korvaukseen.

> Tämä on siinä mielessä mielenkiintoinen ratkaisu, että maankäyttösopimuksen on katsottava olevan pätemätön, ellei jopa mitätön, siltä osin kuin sillä velvoitetaan kunta tietyn asemakaavan laatimiseen. Tämä tarkoittaa, että jos kunta ei syystä tai toisesta kaavoita sovittua rakennusoikeutta, ei yksityisellä sopimuskumppanilla ole oikeutta vaatia kuntaa suorittamaan saamatta jääneestä rakennusoikeudesta positiivisen sopimusedun mukaista korvausta.[147] Toisaalta on huomattava, että myös maanomistaja sopimuskumppanina voi epäonnistua rakennushankkeen toteuttamisessa, jolloin tulee esiin kysymys kunnan oikeudesta vaatia sopimusoikeudellisia seuraamuksia maanomistajalta.

Sen sijaan osapuolet voivat MRL 91 b.2 § 2. virkkeen mukaan sitovasti sopia missä tahansa vaiheessa ns. *kaavoituksen käynnistämisestä*. Sopimus tarkoittaa, että kunnan tulee ryhtyä laatimaan asemakaavaan sopimuksessa tarkoitetulla tavalla ja lähinnä yksityisen velvollisuudesta korvata laatimisesta johtuvat kustannukset. Kaavoituksen jäädessä toteutumatta voinee kyseeseen tulla maanomistajan oikeus saada ns. negatiivisen sopimusedun mukainen korvaus kustannuksistaan kunnalta. Muuhun sopimus ei oikeutemme mukaan ilmeisestikään voi velvoittaa, vaikka osapuolet näin haluaisivat sopia. Varsinaisessa maankäyttösopimuksessa sovitaan sekä kunnan velvollisuudesta laatia yksityisen maalle tietynsisältöinen rakennusoikeutta osoittava asemakaava että toisaalta yksityisen velvollisuudesta korvata kunnalle asemakaavan edellyttämän yhdyskuntatekniikan rakentamisesta kunnalle lain mukaan muutoin aiheutuvat kustannukset.

MRL 91 b §:ssä tarkoitetuin maankäyttösopimuksin voi siis syntyä jonkinlaisia rakennusoikeuden *taloudelliseen* arvoon de facto liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia maanomistajan ja kunnan väliseen suhteeseen jo ennen rakennusoikeuden juridis-teknistä muodostumista tai muodostumatta jäämisestä riippumatta. Näihin palataan jäljempänä (luku 4.6.8).

---

[147] MRL 91 b § säännöstä voidaan pitää monitulkintaisena. Kirjallisuudessa keskustelua on herättänyt se, mikä on pätevyyden ja sitovuuden suhde ja onko mahdollista, että sopimus voi olla pätevä, mutta ei sitova tai toisinpäin. Ks. Majamaa DL 1990, s. 246–248.

4.6.4 Rakennusoikeuden teknis-taloudelliset realiteetit

4.6.4.1 Yhdyskuntasuunnittelu

Rakennusoikeutta voidaan tarkastella mielekkäällä tavalla useasta eri näkökulmasta[148]. Näkökulmat samalla tuovat esille erilaisia intressejä, joita rakennusoikeuksiin liittyy eri toimijoiden kannalta. Rakennusoikeudella yhtäältä ohjataan yhdyskunnan silmin havaittavaa ja koettavaa ympäristöä, järjestetään eri toimintoja. Toisaalta samalla tehdään päätöksiä siitä, miten rakennusoikeuden muodostamiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset heijastuvat sekä yhdyskunnan omaan että toisaalta alueen asukkaiden ja muiden toimijoiden talouteen. Kolmanneksi rakennusoikeus lähes poikkeuksetta edustaa haltijalleen – käytännössä alueen maanomistajalle – merkittävää varallisuusarvoista käyttömahdollisuutta. Niin rakennusoikeutta koskevan oikeusnormistoa säädettäessä ja sovellettaessa kuin käytännön yhdyskuntasuunnittelussa, kunnallisessa päätöksenteossa ja kiinteistöille rakentavien maanomistajien toiminnassa eri näkökulmat kietoutuvat yhteen[149]. Seuraavassa tarkastelussa erotellaankin karkeasti yhdyskuntasuunnittelullinen, kunnallistaloudellinen ja yksityistaloudellinen näkökulma rakennusoikeuteen[150].

Yhdyskuntasuunnittelu on toimintaa, jossa pyritään järjestämään tarkoituksenmukaisella tavalla tietyllä maantieteellisellä alueella tapahtuva ihmisyhteisön toiminta. Rakennusoikeuden tehtävää yhdyskuntasuunnittelussa ja rakentamisen ohjauksessa rakennusoikeuden tehtäviksi voidaan erotella yhdyskuntakuvan ja toiminnan sääntelyt, mitä erottelua tässäkin hyödynnetään. Rakennusoikeuden eri ominaisuuksista sen määrällä on keskeisin vaikutus yhdyskuntakuvan sääntelyn kannalta. Yhdyskuntakuvan kannalta on huomattava, että rakennusoikeuden määrä ei yksin määritä tulevan rakennuksen kaupunkikuval-

---

[148] Rakennusoikeuden asemakaavoituksellinen määrittely on ensisijassa yhdyskuntasuunnittelullinen kysymys, jolle on rakennuslainsäädännöllä asetettu oikeudelliset tavoitteet ja reunaehdot. Sääntelyn oikeudellinen jäsentäminen edellyttää yhdyskuntasuunnittelullisten realiteettien hahmottelua.

[149] Kokonaisuutta voidaan yhteiskunnan toiminnan yhteiskuntatieteellisenä selityksenä luonnehtia esimerkiksi *Virtasen* lanseeraamalla *maankäyttöpelin* käsitteellä. Ks. Virtanen 1995, s. 45–51 ja Hyvönen 2001, s. 424 lähteineen. Maankäyttöpelissä ovat Virtasen mukaan mukana 1) maanomistajat ja -haltijat, 2) valtiovalta, 3) kunnat ja kuntainliitot, 4) ammattisuunnittelijat ja muut asiantuntijat, 5) eturyhmät ja painostusryhmät, 6) alueen asukkaat, 7) rakennusliikkeet, muut yritykset, kiinteistösijoittajat ja rahoittajat sekä 8) julkinen sana (media).

[150] Näkökulmat eivät varsinaisesti ole lainopillisia, mutta esitettyjä reaalisia näkökohtia hyödynnetään tutkimuksen myöhemmissä osissa argumentteina tulkittaessa ja systematisoitaessa voimassa olevaa oikeutta sekä arvioitaessa voimassa olevan oikeuden toimivuutta. Esitettäviin näkökohtiin nähden kaavat, rakennusluvat, sopimukset sekä muut rakennusoikeutta muotoavat hallinto- ja oikeustoimet näyttäytyvät ”vain” oikeudellisina välineinä, joilla pyritään toteuttamaan jotakin taustalla olevaa yhteiskunnallista tai yksityistä intressiä. Ks. rakennusoikeuden mitoituksesta kaupunkisuunnittelun välineenä myös Vuorinen 1971, s. 1–80.

lista vaikutusta. Useilla kaavoituksellisilla ja muilla lisämääreillä hahmotellaan tarkemmin tulevan rakennuksen ulkoasu. Näitä määräyksiä ovat esimerkiksi rakennusrajat eli rakennusala, rakennuksen korkeutta kuvaavat määreet ja kaltevuuskulmat.[151]

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että yhdyskuntakuvan sääntelyn kannalta rakennusoikeuden mitoittamisen ja muiden rakennusoikeutta koskevien määreiden antamisessa ohjaavana tekijä on kaupunkikuva[152]. Rakennusalan paikka tontilla, rakennusmassojen korkeudet ja etäisyydet toisistaan määrittävät kaupungin tunnelman ja osaltaan vaikuttavat myös ihmisten välisiin sosiaalisiin suhteisiin.[153] Käsitys kulloinkin vallitsevasta kaupunkikuvasta sisältää merkittävän subjektiivisten arvostusten piiriin kuuluvan elementin. Toisaalta yhdyskuntasuunnittelussa tunnetaan eräitä varsin vakiintuneita kaupunkikohtaisia kaupunkikuvallisia kriteereitä kuten Helsingin matala räystäslinja, josta suunnitelmia laadittaessa ollaan käytännössä haluttomia poikkeamaan[154]. Kuten kirjallisuudessa huomautetaan, ei itse asiassa rakennusoikeuden nykyiseen kerrosalamääritykseen perustuvaa suuretta tarvittaisi puhtaasti yhdyskuntakuvaa säänneltäessä[155].

Yhdyskuntakuvan sääntelyn lisäksi rakennusoikeudella on merkitystä toiminnan sääntelyn kannalta. Kuten *Suominen* toteaa, kaupungin pitkäaikaisin ominaisuus on sen fyysinen rakenne ja siihen liittyvä kaupungin päätoimintojen sijainti. Esimerkiksi asuntoalue saattaa toiminnallisesti pysyä asuntoalueena ja toimistoalue toimistoalueena, vaikka rakennukset välillä purettaisiin ja rakennettaisiin uudestaan. Niinpä rakennusoikeuden määrittelyn suhteen tulee samalla määritellä eri toimintojen sijainti jollakin tarkkuudella. Yhdyskuntasuunnittelussa rakennusoikeudella voidaan jakaa eri toimintojen määrät pinta-aloihin ja näin saada käsitys alueen asukas-, työntekijä- ja asiakasmääristä ja sitä kautta voidaan laskea tarvittavien palveluiden ja yhdyskunnan verkkojen kapasiteetit. Toiminnan määrän sovittaminen ympäröiviin olosuhteisiin on yksi kaavoituksen tärkeimmistä tehtävistä.[156] Nähdäkseni nämä näkökohdat tavallaan ohjaavat, mutta myös rajoittavat rakennusoikeuden mitoittamista ja muuta oikeudellista määrittämistä.

---

151 Suominen 1990, s. 21–22.

152 Ks. Järvinen 1990, s. 38.

153 Suominen 1990, s. 21–22.

154 On huomattava, että kaupunkikuvan vaalimista edellytetään nimenomaisesti rakentamista koskevassa MRL 118 §:ssä ja suunnittelun osalta asemakaavan erääksi tarkoitukseksi MRL 50 §:ssä on säädetty kaupunkikuvan vaaliminen. Kaupunkikuvallisten tekijöiden huomioon ottamista edellytetään useissa muissakin MRL:n säännöksissä. Ks. kaupunkikuvasta rakentamisen sääntelyssä Ekroos 1995, s. 41–43 ja, s. 190–220.

155 Suominen 1990, s. 21.

156 Suominen 1990, s. 21. Esimerkiksi MRL 1.1 § tavoitesäännöksen mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Kaupungin eri toimintojen toiminnallisen suunnittelun lisäksi rakennusoikeuden suunnittelussa tulee yhdyskuntasuunnittelun kannalta ottaa huomioon kaavoituksen sosiaaliset näkökohdat. Rakennusoikeuden määrän, käyttötarkoituksen ja muiden määräysten kautta voidaan ja tuleekin ottaa huomioon asemakaavalle asetetun ns. *sosiaalifunktion* täyttyminen. Asemakaavoissa ei suoraan määritellä kortteleissa asuvien tai toimivien ihmisten laatua, kuten sosiaalisesta asemasta, mutta kaava kuitenkin vaikuttaa tällaisiin asioihin. Esimerkiksi kerrostaloissa erilaisten sosiaalisten ryhmien sijoittuminen rakennuksiin seuraa osittain kunnan muista toimista kuin kaavoista. Toisaalta omakotitaloalueella huoneistojen lukumäärän rajoituksista voidaan päätellä asukkaiden laatuja. Samoin asemakaavan sosiaalifunktion kannalta on otettava huomioon käyttötarkoitukset, joilla esimerkiksi asuinalueelle sijoitetaan toimistotiloja ja päinvastoin tai päihdekeskuksen sijoittaminen omakotialueelle.[157]

Yhdyskuntasuunnittelua ei toisaalta voida tarkastella erillään niistä suunnitteluideologioista ja -ihanteista, jotka kullakin aikakaudella ovat vallinneet. Nämä ovat saattaneet olla poliittisesti hyvinkin värittyneitä näkemyksiä siitä, miten yhdyskuntasuunnittelulla tulisi toteuttaa tiettyä yhteiskuntapoliittista päämäärää. Toisaalta ideologiat ovat saattaneet koskea vain käsitystä siitä, miten toiminnot olisi esimerkiksi asuinalueen viihtyisyyden kannalta järjestettävä. Varsinkin asemakaavan sosiaalifunktion kautta on voitu tavoitella yhteiskuntapoliittisia päämääriä. Esimerkiksi lähiöideologia, puutarhakaupunki-ideologia, suurkaupunki-ideologia ja näihin sisältyneet rakentamisen väljyyttä ja tiheyttä koskevat näkemyserot ovat saattaneet konkretisoitua varsin erinäköisiä kaavoina myös rakennusoikeuden osalta eri aikoina. Ideologiat ja yhteiskunnalliset tavoitteet ovat poliittisia näkemyksiä, mutta niiden olemassaolo on tunnistettava myös rakennusoikeuksia koskevan juridisen tutkimuksen kannalta, koska rakennusoikeuksia muodostetaan poliittisessa päätöksenteossa, mitä toimintaa puolestaan ideologiat ja arvostukset usein selittävät.

4.6.4.2 Kunnallistaloudelliset vaikutukset

Rakennusoikeuden kaavoittaminen kunnan alueella oleville kiinteistöille vaikuttaa myös kunnalle aiheutuviin tuloihin, menoihin ja kunnan omaisuuden arvoon. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä.[158] Käytännössä kunta joutuukin rakennusoikeutta muodostaessaan ottamaan huomioon ne taloudelliset vaikutukset, jotka rakennusoikeutta koskevasta päätöksenteosta lainsäädännön

---

[157] Suominen 1990, s. 21–22. Ks. asemakaavan sosiaalifunktiosta Pietilä 1969, s. 91–92. Ks. erilaisista suunnitteluideologioista asuinaluesuunnittelussa esim. Tarjanne 1972, s. 3–30. Ks. sosiaalisista näkökohdista detaljikaavoituksessa Adolfsson – Boberg 2013, s. 216–224. Ks. syrjinnästä kaavoituksessa Ellickson ym. 2013, s. 725–810.

[158] Ks. Ympäristöministeriö – Kuntaliitto 2009, s. 11–15. Ks. laajemmin kaupunkialueen maankäytön ja kaupunkitalouden välisistä yhteyksistä Laakso – Loikkanen 2004, s. 131–238.

mukaan sille seuraavat. Kunta voi saada rakennusoikeuksista tuloja maankäyttösopimuksista saaduista maksuista, MRL 12 a luvussa tarkoitetuista kehittämiskorvauksista, kiinteistöverosta ja katualueiden ilmaisluovutuksista. Menoja kunnalle aiheutuu kaavan toteuttamisesta johtuvista katu- ja tiealueiden, vesi- ja viemäriverkostojen, julkisten rakennusten sekä muusta yhdyskuntarakenteen rakentamisesta. Toisaalta kuten tutkimuksessa jäljempänä seikkaperäisesti tuodaan esille, kunta saa monin eri maksuin varoja näiden kustannusten kattamiseen, jolloin voidaan kysyä, mikä on näiden tulojen ja menojen nettovaikutus kuntatalouteen eli jäävätkö nämä kustannukset lopulta kunnan vai maanomistajan maksettaviksi[159].

Välillisesti rakennusoikeuden kaavoittamisesta voi johtua vaikeasti hahmottuvia tuloja ja menoja. Esimerkiksi valinta sen suhteen rakennetaanko tiivis kaupunkikeskus vai laajalle alueelle leviävä kaupunkirakenne vaikuttaa joukkoliikenteen järjestämisen, koululaiskuljetusten ja palvelutilojen tarpeen järjestämistapaan ja sitä kautta myös järjestämiskustannuksiin. Puhtaasti taloudelliselta kannalta katsottuna yksikkökustannukset usein laskevat kaupunkirakenteen tiivistyessä ja päinvastoin. Rakennusoikeuden kannalta tämä tarkoittaa, että rakennusoikeuden tiivis muodostaminen olisi ainakin edellä mainittujen kriteereiden valossa vähemmän kustannuksia aiheuttavaa.[160] Toisaalta kunta saa välillisesti myös tuloja rakennusoikeuden muodostumisesta. Rakennusoikeuden kaavoittaminen lisää kaavan toteuttamisen kautta asuntoja ja työllisyyttä, jolloin kunta saa alueelleen lisää toimeliaisuutta ja verotuloja.

Kunnan muodostaessa kaavalla rakennusoikeutta omistamilleen kiinteistöille, se samalla kohottaa oman kiinteistövarallisuutensa taloudellista arvoa. Kunta voi edelleen rakennusoikeutta käsittävät maa-alueet luovuttamalla realisoida rakennusoikeudesta johtuvan arvonnousun ja näin saada tuloja oman tulo- ja menotaloutensa rahoittamiseksi. Siten rakennusoikeutta voidaan käyttää tällä tavoin eräänlaisena kunnallistaloudellisena rahoitusvälineenä.

Kunnalla on periaatteessa kaavoitustehtävänsä nojalla mahdollisuus päättää rakennusoikeuksien kaavoittamisesta alueellaan. On kuitenkin huomattava, että tosiasiassa kuitenkin valtio voi erilaisin lainsäädännöllisin tai hallinnollisin päätöksin vaikuttaa kunnan ”intresseihin” siltä osin kuin kysymys on kunnan halukkuudesta kaavoittaa rakennusoikeutta valtion haluamalla tavalla, vaikka valtio ei oikeudelliselta kannalta voi välittömästi vaikuttaa rakennusoikeuksien kaavoittamiseen. Näitä ovat esimerkiksi valtionosuusjärjestelmä, liikennehankkeiden rahoitus ja korkotukilainsäädäntö. Asiallisesti kysymys on valtion asuntotuotantoon ohjaamasta taloudellisesta tuesta, joka toteutetaan erityisesti aravalain (1189/1993) nojalla myönnettävillä omistus- ja vuokra-aravalainoilla sekä lain vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen

[159] Ks. jäljempänä luku 5 sekä erityisesti luvun yhteenvetoa koskeva alaluku 5.8.
[160] Ks. Ympäristöministeriö 1997, s. 8–9.

korkotuesta (604/2001) nojalla myönnettävällä korkotuella. Esimerkiksi liikennehankkeiden toteuttaminen on kunnille tärkeää, mutta toisaalta niiden toteuttaminen edellyttää usein niin suurta rahoitusta, että tämä edellyttää valtion rahoituspanosta.

4.6.4.3 Yksityistaloudellinen kannattavuus

Jos maapohja ja sillä mahdolliset olevat rakennelmat arvioidaan erillisinä omistuskohteina, niin maapohjan arvon voidaan sanoa kaupunkialueilla muodostuvan lähes yksinomaan sillä olevan rakennusoikeuden arvosta.[161] Varallisuutensa maksimointiin pyrkivän maanomistajan – olkoon yksityinen tai julkinen – intressinä on yleensä maksimoida kiinteistön rakennusoikeus. Maksimointi usein tarkoittaa rakennusoikeuden määrällistä maksimointia, mutta myös rakennusoikeuden muiden ominaisuuksien sellaista maksimointia, joka johtaa maanomistajan kannalta suurimman taloudellisen hyödyn saavuttamiseen. Yksityistaloudelliselta kannalta on huomattava, että yksittäinen maanomistaja ei voi vaikuttaa kiinteistönsä sijaintiin, mutta voi ostaa kiinteistön sieltä, missä on tai minne kaavoitetaan rakennusoikeutta. Siten rakennusoikeuden muodostamista, muodostamatta jättämistä tai poistamista koskevat kaavoitukselliset ratkaisut välillisesti vaikuttavat yksityisten toimijoiden alueelliseen sijoittumiseen, koska ne eivät voi ostaa mahdollisesti jo omistamalleen kiinteistölle rakennusoikeutta muilla keinoin[162]. Rakennusoikeuden olemassaolo tai sen puuttuminen on siten motivaattori useille kiinteistökaupoille.

Rakennusoikeuden varallisuusarvolla tarkoitan tässä lähinnä rakennusoikeuden toteuttamisen liiketaloudellista kannattavuutta. Kannattavuuden tarkastelussa olennainen on taloudellisen voiton määrittely, joka yksinkertaisesti voidaan määritellä tuottojen ja kustannusten erotukseksi. Hanke on sitä kannattavampi, mitä enemmän siitä aiheutuu voittoa ja päinvastoin. Liiketaloudellisesta näkökulmasta rakennusoikeuden varallisuusarvo muodostuu rakennusoikeuden mahdollistaman rakennuksen tai muun rakennelman myyntihinnan tai siitä vuokraamalla saatavan tuoton ja rakennusoikeuden hankinta- ja toteuttamiskustannusten erotuksesta. Edelleen rakennusoikeuden kiinteistötaloudelliset näkökohdat toimivat argumentteina niin kunnan kaavoitusratkaisuja kuin rakennusoikeutta koskevia sopimuksia arvioitaessa.

Rakentamista ja sitä myötä myös rakennusoikeuden olemassaoloa voidaan tarkastella sekä alueellisesti koko kunnan alueella tai toisaalta yhden kiinteistön alueella, jolloin rakennusoikeuden arvoa voidaan tarkastella kiinteistön eri

---

[161] Ks. Virtanen 1988, s. 93–99.

[162] Näillä kunnan päätöksillä voi olla merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi liiketaloudellisella perusteella toimivien yritysten kannalta silloin, kun kunta ei syystä tai toisesta kaavoita rakennusoikeutta yrityksen haluamalle – liiketaloudellisesti houkuttelevimmalle – paikalle. Ks. kilpailuvaikutuksista luvut 4.6.5.7 ja 7.4.

osissa sekä horisontaali- että vertikaalisuhteissa. Rakennusoikeutta voi sijaita kiinteistön pintatasossa, ilmatilassa tai maanalaisessa tilassa kaikissa yhtä aikaa siten, että kaikilla on juridisesti tarkasteltuna eri haltija.

Koko kunnan aluetta ajatellen ensinnäkin kaavoituksen rakennusoikeutta luova *oikeudellinen* vaikutus on pidettävä erillään rakentamismahdollisuuden *taloudellisen* arvon muodostumisesta. Kuten *Majamaa* toteaa, että kun kaavan puute on rakentamisen este ja kaavan olemassaolo toisaalta rakentamisen edellytys, voidaan kaavoituksella vaikuttaa vain siihen, missä kysynnän edellyttämä rakentaminen tapahtuu. Samoin kaavan hyväksymisen ajoituksella ja sisällöllä voidaan ratkaista vain se, milloin kysynnän mukainen rakentaminen on mahdollista ja mihin erityisesti kerrosalana ilmaistuun määrään saakka se on mahdollista. Kaavalla ei voida vaikuttaa rakentamisen kysyntään, eikä siten luoda sellaista rakentamista, jota ei vastaa kysyntää.[163] Eri asia olisi, jos maanomistajalle olisi säädetty kaavaan perustuva velvollisuus kaavan toteuttamiseen, jolloin kaava oikeudelliselta kannalta velvoittaisi maanomistajan rakentamiseen[164]. Tällöinkään rakennusoikeuden varallisuusarvo ei poikkeaisi siitä mitä se taloudellisen kysynnän näkökulmasta olisi, vaan rakennetuksi tulisi ainoastaan rakennuksia, joita vastaavaa kysyntää ei olisi olemassa[165].

Edellä mainitusta johtuu, että rakennusoikeuden taloudelliseen arvoon vaikuttavat erityiset paljon sen sijainti eli ne seikat, jotka ylipäänsä vaikuttavat rakennetun kiinteistön arvoon. Sijainnilla tarkoitetaan samalla sitä, mikä on rakennusoikeuden sijainti kaupunkikeskustaan nähden, onko alueella olemassa tai odotettavissa liikenneyhteyksiä, julkisia ja yksityisiä palveluita, miten viihtyisä alue on sekä tietysti mikä on yleisesti ottaen alueen imago. Kysymys on ylipäänsä asioista, jotka muodostavat taloudellisen kysynnän perustan ja nämä kytkeytyvät markkinataloudessa kulloinkin vallitseviin yksityisten henkilöiden, yritysten ja muiden toimijoiden arvostuksiin.[166] Rakennusoikeuksien kysyntään vaikuttaa yleisellä tasolla myös yleinen taloudellinen tilanne, johon sisältyy yksityishenkilöiden, yritysten ja muiden organisaatioiden luottamus talouteen sekä mahdollisuus saada rahoitusta rakentamishankkeilleen. Rahoituksen saaminen käsittää sekä markkinaehtoisen yleisestä taloudellisesta tilanteesta riippuvan rahoituksen että valtion asuntotuotannon edistämiseen tarkoitetun rahoituksen saannin.[167]

---

[163] Ks. Majamaa EIF 1995, s. 114. Ks. myös Pursiainen – Saarimaa 2016, s. 17.

[164] Ks. KM 1977:44, s. 157, jossa tällainen on ollut reunahuomautuksena esillä. Tarpeettomien rakennusten rakentamista voidaan vastustaa kansantaloudellisista syistä. Tällaisen velvollisuuden luominen tarkoittaisi varsin merkittävää muutosta nykyiseen järjestelmäämme. Ks. luku 9.2.

[165] Eräissä tapauksissa voidaan rakennusoikeutta asemakaavassa osoitettaessa käyttää kerrosalamerkintää, joka velvoittaa rakentamaan tietyn minimimäärään kaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta, jos rakentamiseen päätetään ryhtyä. Määräys velvoittaa vain siinä tapauksessa, että rakentamiseen päätetään ylipäänsä ryhtyä. Ks. esim. asemakaavamerkinnät ja määräykset 2003, s. 87 ja 90. Yleensä ns. ehdottomasti käytettävä rakennusoikeusluku on kaavassa alleviivattuna.

[166] Ks. esim. Olkkonen – Kaleva – Land 1997, s. 73–76.

[167] Päinvastoin valtio saattaa usein rahoittaa laskusuhdanteessa rakentamista elvyttääkseen ta-

Karkeasti voidaan kuitenkin sanoa, että taloudellisen kysynnän kannalta tuhannen kerrosalaneliön kerrostalon rakentamismahdollisuus muuttotappiokunnassa on huomattavasti vähempiarvoinen kuin sama rakentamismahdollisuus muuttovoittokaupungin keskustassa. Samoin kaupungin sisälläkin samansuuruinen ja -laatuinen rakennusoikeus hyvien liikenneyhteyksien varrella on yleensä arvokkaampi kuin sama rakennusoikeus etäällä liikenneyhteyksistä. Edelleen tontin alueella rakennusoikeus tontin kadunpuoleisella reunalla on arvokkaampi kuin rakennusoikeus tontin sisäosassa. Samoin liikerakennusoikeus kaupungin keskustassa on yleensä asuinrakennusoikeutta arvokkaampi[168]. Edelleen voidaan sanoa, että rakennusoikeuden varallisuusarvon kannalta joskus määrältään pienempi rakennusoikeus voi olla määrältään suurempaa arvokkaampi, jos ensin mainittu on laadultaan arvokkaampi. Pelkkä rakennusoikeuden määrä ei ratkaise sen varallisuusarvoa, vaan muillakin rakennusoikeuden oikeudellisilla ominaisuuksilla on merkitystä.

Rakentamiskustannuksilla on keskeinen vaikutus rakennusoikeuden varallisuusarvoon. Rakennusoikeuden varallisuusarvoon vaikuttavat rakentamiskustannusten kautta myös kaavamääräykset ja muut rakentamistapaa koskevat määräykset. Määräyksillä saatetaan säätää, että rakentamisessa on käytettävä tiettyä rakentamismateriaalia, rakennukseen on tehtävä ylimääräisiä kulmia, tarkoin säänneltyjä parvekeratkaisuja, yhteistiloja tai liiketiloja kivijalkaan. Lähtökohtana voitaneen pitää, että rationaalinen maanomistaja tai muu rakentaja pyrkii minimoimaan rakentamiskustannukset[169]. Kuitenkin useat rakentamistapaa – rakennusoikeuden toteuttamista – koskevat määräykset vaikuttavat rakentamiskustannuksiin ja sitä kautta rakennusoikeudesta saatavan taloudellisen hyödyn määrään. Eräissä tapauksissa voi käydä niin, että rakentamiskustannukset voivat kaavamääräysten johdosta nousta niin korkeiksi, että liiketaloudelliselta kannalta rakennusoikeutta ei enää kannata toteuttaa, koska siitä ei ole saatavissa maanomistajan näkökulmasta riittävän suurta taloudellista hyötyä.[170]

---

loutta. Keskeisessä asemassa on erityisesti rakentamisen lainoille myönnettävä korkotuki.

[168] Toisaalta tämä näkemys ei välttämättä aina pidä paikkaansa ja pikemmin se riippuu kaupungin tai kunnan yksilöllisistä piirteistä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin keskustassa on viime vuosina ollut ylitarjontaa toimitiloista ja usein kannattavampaa olisikin muuntaa näitä asuintiloiksi, koska viimeksi mainittuihin kohdistuu suurempi kysyntä.

[169] Tarkempaa olisi ehkä sanoa, että rationaalinen maanomistaja tai muu rakentaja pyrkii ”optimoimaan” rakentamiskustannukset sellaiselle tasolle, että niillä saavutetaan asunnon, toimitilan tai muun rakentamisen lopputuotteena syntyvän hyödykkeen markkinahinnan suhteen suurin mahdollinen *kate*. Tämä ei välttämättä seuraa vain rakentamiskustannusten minimoinnista, koska minimointi voi joissain tapauksissa johtaa *laadun* sellaiseen heikkenemiseen, että rakennuksesta ei saada yhtä hyvää hintaa sitä luovutettaessa kuin saataisiin, jos kustannuksia olisi uhrattu enemmän.

[170] Ks. kaava- ja muiden rakentamista sääntelevien määräysten vaikutuksesta asuntojen hintaan kriittisesti esim. Hurmeranta 2013, s. 30–35. Ks. vastaavasti oikeudelliselta kannalta asemakaavamääräysten laillisuuden harkinnasta Ekroos YJ 1990, s. 1–28. Nähdäkseni liian yksityiskohtaisia asemakaavamääräyksiä tulee oikeudelliselta kannalta arvioida siltä kannalta, ovatko ne kaa-

Rakennusoikeuden asemakaavallisessa mitoittamisessa tällaiset määräykset on otettava huomioon niin, että mitä enemmän kaava sisältää rakentamiskustannuksia lisääviä kaavamääräyksiä, sitä enemmän kaavassa on osoitettava tuloa tuottavaa rakennusoikeutta, jotta rakentajalla säilyy liiketaloudellinen kannustin kaavan toteuttamiseen.

Rakennusoikeuden varallisuusarvoon vaikuttavat myös rakentamislainsäädännön määräykset, joilla vaikutetaan siihen, mitä tiloja saa ja ei saa rakentaa rakennusoikeuden puitteissa. Liiketaloudelliselta kannalta yleensä vain se pinta-ala, joka käsittää liiketilan tai asuinhuoneiston seinien sisäpinnan rajaaman alueen voidaan myydä tai vuokrata. Sanotaankin, että maanomistaja haluaa asuinrakennuksia suunnitellessaan maksimoida myytävän huoneistoalan, joka käsitteellisesti eroaa kerrosalan käsitteestä, koska huoneistoalaan ei sisällytetä rakennuksen porraskäytäviä, hissikuiluja tai teknisiä käytäviä, kun kerrosalaa nämä pääsääntöisesti kuluttavat.

Esimerkiksi juuri kauppakeskusten käytävät ja aulat taikka asuinhuoneistojen porraskäytävät, hissikuilut tai yleiset tilat eivät taloudelliselta kannalta tuota tuloa maanomistajalle[171]. Kiinteistösijoittamisen kannalta olennaista onkin jo rakennuksen suunnitteluvaiheessa – rakennuksen pohjapiirroksin – selvittää, miten määritellään aikanaan valmistuvan rakennuksen myymällä tai vuokraamalla hyödynnettävissä oleva pinta-ala jo ennen varsinaisen investointipäätöksen tekemistä.[172] Tässä arvioinnissa keskiössä on MRL 115 §:ssä säädetty kerrosalamääritelmä ja sen tulkinnat, kulloisenkin asemakaavan rakennusoikeutta koskevat määräykset ja muu rakennusoikeutta koskettava lainsäädäntö kuten Suomen rakentamismääräyskokoelman määräykset ja ohjeet.

Maanalaisen eli maanpinnan alapuolella olevan rakennusoikeuden osalta varallisuusarvo muodostuu liiketaloudelliselta kannalta peruslogiikaltaan samalla

---

van tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarpeellisia asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (MRL 57.1 § 1. virke). Olennaista arviossa on kiinnittää huomiota asemakaavan tarkoitusta (MRL 50 §) ja sisältöä (MRL 54 §) koskevien säännösten tulkintaan. Ks. kaavamääräyksistä Ruotsissa Adolfsson – Boberg 2013, s. 103–175.

171 Ks. esim. Pyhrr – Cooper – Wofford – Kapplin – Lapides 1989, s. 737. Varsin usein liiketaloudellisesta näkökulmasta rakennuksen tuottoa arvioitaessa olennaisina pidetään vain tiloja, joista on saatavissa tuottoa. Ks. myös KKO 2004:124 ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvät asiantuntijalausunnot, joissa on arvioitu rakennusoikeuden käsitettä ja luonnetta kiinteistön kauppahinnan määrittelyssä. Sekä kantajalla että vastaajalla oli hankittuna asiantuntijalausunnot. Lausunnoissa oli rakennusoikeuden käsitteen ohella esillä kysymys siitä, millä tavoin tontilla olevat eri osat tulisi arvostaa, kun kysymys kaupassa oli kauppakeskustontin sellaisesta osasta, jolla ei ollut rakennusalaa ja rakennusoikeutta, mutta joka osa oikeudellisesti edellytettiin liitettäväksi muuhun tonttiin rakentamisen mahdollistumiseksi. Ks. tällaisten kysymysten osalta jäljempänä luku 9.5.4, jossa on käsitelty tontin samanarvoisuusperiaatetta eli sääntöä, jonka mukaan varsinkin sitovan tonttijaon alueilla tontin osat tulee arvioida samanarvoisiksi kuitenkin pinta-alaan suhteuttaen siitä riippumatta, onko juuri tietylle tontin osalle osoitettu esimerkiksi piha-aluetta vai arvokasta rakennusalaa rakennusoikeuksineen. Ks. kommentti Hemmo 2005, s. 391–393.

172 Ks. Wilkinson 2008, s. 5–6.

tavoin kuin maanpäällinen rakennusoikeus eli rakennusoikeuden toteuttamisen aikaansaamien myynti- tai vuokratuottojen sekä rakennettavan alueen hankinta- ja rakentamiskustannusten erotuksesta. Kuitenkin maanalaiseen rakentamiseen liittyy eräitä erityistekijöitä, joista johtuu, että rakentaminen maanalaiseen tilaan on taloudellisesti kalliimpaa kuin maan pinnalle rakentaminen. Erityistekijöitä ovat esimerkiksi maan louhintakustannukset ja maanalaisen tilan käytön kannalta tarvittavien mahdollisesti lunastamalla hankittavien käyttöoikeuksien ja rasiteoikeuksien perustamisesta aiheutuvat kustannukset. Toisaalta rakentaminen maanalaiseen tilaan vapauttaa maan pinnan rakentamiseen, mikä tavallaan on otettava huomioon maanalaisen rakennusoikeuden osalta määriteltäessä kiinteistön kokonaisrakennusoikeuden varallisuusarvoa. Maanalaisiin tiloihin voidaan sijoittaa esimerkiksi katuja ja pysäköintilaitoksia, mikä vapauttaa maan pintatason asuin-, toimisto- tai liiketilarakentamiselle.[173]

Rakennusoikeutta on mahdollista tarkastella myös kiinteistön ilmatilassa[174]. Ilmatilaan sijoittuvan rakennusoikeuden tarkastelu tulee käytännössä kyseeseen rakennettaessa kansirakenteen päälle. Tällöin rakennusoikeuden varallisuusarvon määrittämisessä logiikka on sama kuin rakennusoikeuksien arvioinnissa edellä on esitetty, mutta samoin kuin maanalaisen rakennusoikeuden osalta ilmatilan rakennusoikeuden arvioinnissa rakennusoikeuden toteuttamiskustannuksiin vaikuttaa merkittävästi ilmatilan rakentamiskelpoiseksi tekeminen. Käytännössä tällä tarkoitetaan maanpintaan paaluilla tukeutuvaa kansirakennetta, jonka päälle rakennus tai muu rakennelma rakennetaan. Kansirakenteen rakentaminen on erittäin kallista, mikä nostaa rakentamiskustannuksia. Siten kannen päälle toteutettavan rakennusoikeuden tulee vastaavasti olla huomattavan suuri, jotta tästä saatavat tuotot ylittävät riittävästi kannen rakentamisesta johtuvan rakentamiskustannusten nousun. Käytännössä myös tällaiset rakennushankkeet sijoittuvat sellaisille paikoille, joissa rakennusoikeus on muutoinkin keskimääräistä arvokkaampi, jotta myynti- tai vuokratulo saadaan mahdollisimman suureksi.[175]

Yksityistaloudellisen ulottuvuutensa johdosta rakennusoikeutta voidaan käyttää myös eräänlaisena kannustimena tai palkkiona, jolla motivoidaan maanomistaja tai muu rakentaja toimimaan yleisen edun kannalta parhaaksi katsotul-

---

[173] Ks. maanalaisen rakentamisen kannattavuudesta erityisesti Rönkä – Ritola – Rauhala 1997, s. 91–107, jossa on myös varsin seikkaperäisesti tutkimuksiin viitaten selvitelty maanalaiseen rakennusoikeuteen liittyviä taloudellisia kysymyksiä. Ks. myös ruotsalainen Julstad – Sjödin 2005, s. 121–126.

[174] Ilmatilalla tarkoitan tässä kiinteistön maanpinnan päällä olevaa sellaista tilaa, jonka alapinnan ja maanpinnan väliin jää itsenäinen rakentamiskelpoinen tila. Muutoinhan kaikki rakentaminen maanpinnan tasossa on periaatteessa rakentamista kiinteistön ilmatilaan.

[175] Näitä ovat erityisesti ns. valtion liikennealueet kuten Helsingin Pasila, Tampereen keskusareena, Espoon mestarintunneli ja Hämeenlinnan moottoritien kattaminen. Ks. Pentikäinen 2011, s. 31–69.

la tavalla. Kun esimerkiksi halutaan edistää rakentamista jo olemassa olevaan rakenteeseen (täydennysrakentaminen), saatetaan maanomistaja palkita lisärakennusoikeudella silloin, kun maanomistaja rakentaa halutulla tavalla.[176] Maanomistaja saa ikään kuin palkkioksi lisää rakennusoikeutta, jos hän toimii halutulla tavalla. Esimerkiksi myös rakennusoikeutta on suunniteltu käytettäväksi kannustimena pyrittäessä energiatehokkaampaan rakentamiseen[177].

4.6.5 Rakennusoikeuden määrittelyn oikeudelliset reunaehdot

4.6.5.1 Rakennusoikeuden määrä

Rakennusoikeuden määrälle tai laadulle ei ole olemassa numeerista tai muutakaan vähimmäis- tai enimmäismäärää kuten ei muillekaan rakennusoikeuden määrittelykriteereille. Ainostaan on säädetty, että asemakaavassa tulee esittää alueiden eri tarkoitukset sekä sallitun rakentamisen määrä (MRL 55 §)[178]. Esimerkiksi sallitun rakentamisen enimmäismäärälle ei voida sinänsä esittää ehdotonta ylärajaa, mutta kaavoitusta ohjaavien normien soveltamista silmällä pitäen usein jonkinlainen yläraja on johdettavissa asemakaavan MRL 54 §:ssä säädetyistä sisältövaatimuksista. Tältä kannalta katsoen *rakennusoikeus on periaatteessa rajaton resurssi*, jota kunta voisi myöntää määräämättömästi, mikäli se katsoisi tämän tarkoituksenmukaiseksi eivätkä mainitut kaavan laillisuudelle asetetut vaatimukset vaarantuisi[179].

---

[176] Ks. esim. Mustonen 2010, s. 391. Mustosen mukaan Helsingissä on käytetty sellaisia asemakaavamääräyksiä, jotka mahdollistavat vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa kaavassa osoitettu rakennusoikeus. Valitsemalla tietyn vaihtoehdon rakentaja saa käyttöönsä lisärakennusoikeutta ja siten lisää myytävää pinta-alaa. Rakennusoikeuden kannustinvaikutus saatettiin liittää esimerkiksi erkkerin tai muutoin kalliimman mutta kaupunkikuvallisesti esteettisemmän julkisivun rakentamiseen.

[177] Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumiseen tähtääviin toimenpiteisiin kuuluvan energiatehokkaan rakentamisen edistämiseksi voidaan energiatehokasta rakentamista suosivaa maanomistajaa palkita rakennusoikeuden laajentamisella. Kannustimet voivat olla esimerkiksi lisärakennusoikeuden myöntäminen vähimmäisvaatimuksia energiatehokkaammasta korjausrakentamisesta, rakennusoikeuden lisääminen säännöksiä paremmasta rakentamisesta tai rakennusoikeuden mukaisen pinta-alan määrittely energiankäytön tehostamistoimia edistäväksi. Ks. ERA 2010 s.44. Ks. myös ERA 2010, s. 70, jossa ehdotetaan eräänä vaihtoehtona päästökauppajärjestelmälle ns. lisärakennusoikeuden muodostamista myytäväksi hyödykkeeksi. Ks. myös Utter YJ 2013, s. 19–20, jossa kirjoittaja tarkastelee lisärakennusoikeuden käyttämistä kannustimena tavoiteltaessa energiatehokkaampaa rakentamista. Ks. myös Adolfsson – Boberg 2013, s. 212–216.

[178] Ks. Ruotsin osalta siitä, mitä detaljikaavassa tulee vähintään säätää Kalbro – Lindgren 2015, s. 31–33.

[179] Aikanaan ennen kaupungistumiskehityksen vilkastumista kaupunkien rakennusoikeudet olivat selkeästi ylimitoitettuja. Tämä johti sittemmin 1900-luvun puolivälin jälkeen mittaviin rakennusoikeuksien supistamisiin kaupunkialueilla. Ks. erityisesti Kivinen 1960, s. 45, joka on tekniikan alaan kuuluvassa väitöskirjatutkimuksessaan analysoinut Suomen kaupunkien rakennusoikeuksien mitoituksia.

Rakennusoikeuden mitoittamisharkintaa kuitenkin ohjaavat ja rajaavat useat eri säännökset sekä kaavoitettavalla alueella vallitsevat olosuhteet. Esimerkiksi korkean tehokkuusluvun kaavoittaminen tornitalolle saattaa oikeudellisesti estyä siksi, että tornitalo merkittävällä tavalla varjostaisi lähirakennusten tontteja. Usein on myös niin, että rakentamiskustannukset kohoavat nopeasti mitä korkeammasta rakennuksesta on kysymys. Tällöin rakentajan tarvitsema myyntihinta katteineen kohoaa korkeaksi, jolloin myös rakentamisesta saatavan myynti- tai muun tulon tulee olla vastaavasti korkea. Korkeiden tornitalojen kaavoittaminen onkin taloudellisesti kannattavaa vain alueilla, joilla vallitsee erittäin korkea maan arvo. Tällöin rakennusoikeuden teknis-taloudellinen yläraja kulkee sen taloudellisen kannattavuuden kanssa käsi kädessä, vaikka oikeudellisesti olisikin mahdollista kaavoittaa enemmän rakennusoikeutta.

Oikeudelliselta kannalta kunta voi kaavoitustehtävänsä nojalla varsin laveasti harkita, minkä määrän rakennusoikeutta se kaavalla haluaa luoda ja ottaen huomioon kunnan yleisen kehityksen asettamat vaatimukset (erit. MRL 51 §). Mitoittamisharkintaa rajoittavat erityisesti maanomistajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (HL 6 §) sekä asemakaavan sisällölle asetetut vaatimukset (MRL 54 §). Rakennusoikeuden määrä on yleensä kriteeri, jolla arvioidaan, onko maanomistajia kohdeltu yhdenvertaisesti[180]. Käytännössä mitoitusharkinnassa erittäin keskeisiä ovat kunnan ja yksityisten rakentajien tai muiden kiinteistöjen kehittämisestä kiinnostuneiden solmimat maankäyttösopimukset, joihin palataan jäljempänä (luku 4.6.8).

4.6.5.2 Asemakaavan tarkoitus

Rakennusoikeuden asemakaavoituksellisen sääntelyn oikeudellisessa arvioinnissa keskeisessä asemassa on asemakaavan tarkoitusta koskeva MRL 50 §:n säännös[181]. Se yhdessä MRL:n soveltamisalaa (MRL 1 §) ja alueiden käytön tavoitteita koskevan MRL 5 §:n kanssa saa konkretisaation MRL 54 §:ssä sää-

---

[180] Esimerkiksi ilman pätevää syytä rakennusoikeutta ei yleensä saada määrätä erisuuruiseksi saman rakennuskorttelin sisällä oleville eri tonteille. Ks. rakennusoikeudesta maanomistajien yhdenvertaisuuden kannalta Ekroos JJ 2000, s. 71, Ekroos – Majamaa 2015, s. 345–346 sekä yleisesti rakennusoikeuden mitoittamisen perusteista Hollo 2006, s. 162–163. Kirjoittajien mukaan rakennuskorttelin kulmatonteille on vakiintuneesti voitu osoittaa rakennusoikeutta enemmän kuin kadunvarsitonteille ilman, että loukattaisiin maanomistajien yhdenvertaisuutta. Samoin rakennusten erilaisilla käyttötarkoituksilla voidaan perustella rakennusoikeuden poikkeavia määriä. Ks. myös Virtanen 1988, s. 132–133, jonka mukaan tietyissä tilanteissa käyttötarkoituksella voi olla rakennusoikeuden määrääkin suurempi taloudellinen merkitys.

[181] MRL 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

detyissä asemakaavan sisältövaatimuksissa. Edellä mainittuihin säännöksiin ei MRL:n systematiikassa voida suoraan vedota kaavan laillisuutta arvioitaessa, mutta nämä ovat tulkinta-argumentteja arvioitaessa MRL 54 §:ssä säädettyjen sisältövaatimusten täyttymistä. Toisaalta MRL:n soveltamisalalla samoin kuin asemakaavan tarkoituksella on tietyllä tavalla kunnan asemakaavoituksellisen sääntelyvallan ulkorajoja koskeva merkitys: niiden kautta tulevat arvioiduksi määräykset, joita ei voida rakennuslainsäädännön puitteissa ja asemakaavan tarkoituksen kannalta oikeudellisesti tehokkaalla tavalla sisällyttää asemakaavaan. Toisin sanoen rakennusoikeuteen kohdistuvat sellaiset määräykset, jotka eivät kuulu MRL:n soveltamisalaan taikka vaikka kuuluisivat, ovat kuitenkin asemakaavan tarkoituksen ulkopuolelle kuuluvia, tulevat arvioiduksi siten kuin edellä on luvussa 4.6.1.2 esitetty[182].

4.6.5.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto päättää (MRL 22.1 §) ympäristöministeriön valmistelusta (MRL 23 §) valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (MRL 3 luku).[183] Valtion viranomaisiin kohdistuvan ulottuvuuden ohella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee MRL 24.2 §:n nojalla ottaa huomioon sekä maakunnan sekä että muussa alueidenkäytön suunnittelussa niin, että edistetään niiden toteutumista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sisältävät asiakohdittain sekä erityis- että yleistavoitteita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 6 mukaan *erityistavoitteita* on tarkoitettu sovellettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain kaikkien kaavatasojen osalta, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa. *Yleistavoitteita* sen sijaan ei ole tarkoitettu asemakaavojen sisältöjen oikeudelliseen arviointiin. Erityistavoitteet koskevat esimerkiksi toimivaa aluerakennetta, kulttuuri- ja luonnonperintöä, Helsingin seudun erityiskysymyksiä sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 24.2 §:n johdosta *valtio voi vaikuttaa siihen, millä tavoin kunnan tulee asemakaavoitustaan harjoittaa, mikä heijastuu edelleen rakennusoikeuden kaavoittamiseen eri alueille*[184].

---

[182] Ks. problematiikasta asemakaavamääräysten osalta Ekroos YJ 4/1990, s. 1–28. Ks. detaljikaavan oikeudellisista rajoista Ruotsissa Kalbro – Lindgren 2015, s. 34–38.

[183] Valtioneuvosto on päätöksellään 30.11.2000 hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n nojalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niitä on tarkistettu valtioneuvoston päätöksellä 13.11.2008, joka tuli voimaan 1.3.2009.

[184] Esimerkiksi Helsingin seutua koskevien erityistavoitteiden (kohta 4.6) mukaan merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueille. Toisaalta useat valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvät erityistavoitteet saattavat olla keskenään ristiriidassa, jolloin näitä joudutaan *punnitsemaan* keskenään. Ks. esim. ratkaisu KHO 2016:59, jossa on punnittu vastakkain kohdissa 4.4. (Kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat) ja 4.5 (Toimivat yhteysverkostot ja energianhuolto) säädettyjä ja keskenään

4.6.5.4 Yleiskaavoituksen ohjausvaikutus

Kaavoitusjärjestelmään kuuluu olennaisena osana hierarkkisuus ja yleispiirteisiin kaavoihin liitetty alemmantasoista kaavoitusta ohjaava ohjausvaikutus. Maakuntakaava on MRL 32.1 §:n mukaan ohjeena laadittaessa ja MRL 42.1 §:n mukaan muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa ja yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. Ohjeena oleminen tarkoittaa, että alemmantasoinen kaava ei saa olla ristiriidassa ylemmäntasoisen kaavan kanssa. Niinpä asemakaavoituksessa maakuntakaava on ohjeena yleiskaavoittamattomilla alueilla, yleiskaavoitetuilla alueilla yleiskaavoitus ohjaa asemakaavoitusta. Yleispiirteisen kaavoituksen asemakaavoitukseen kohdistuvalla ohjausvaikutuksella on keskeinen *kunnan kaavoituksellista harkintavaltaa kaventava vaikutus rakennusoikeuden sääntelyssä*, mikä on kaavoitusjärjestelmän tarkoituskin. Jos kunta haluaa laatia ohjausvaikutuksesta poikkeavan kaavaan, on sen muutettava ohjaavaa kaavaa, mikä tarkoittaa, että ohjaavan kaavan maankäyttöratkaisu tulee kokonaisuudessaan uudelleen arvioitavaksi.

> Ohjausvaikutus on *kirjoitetun lain* tasolla lausuttu ehdottomana siinä merkityksessä, että siitä ei voida erityisten syiden johdosta tai muillakaan edellytyksillä poiketa. Oikeuspoliittisesti on mahdollista tarkastella MRL 42.1 §:ssä ja MRL 54.1 §:ssä määriteltyä oikeusvaikutteisen yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta myös siltä kannalta, että säännöksiin sisällytettäisiin edellytykset, joiden vallitessa yleiskaavasta voitaisiin asemakaavoituksessa poiketa. Yleiskaavan ohjausvaikutus voitaisiin kytkeä esimerkiksi sen voimassaoloaikaan eli ohjausvaikutus olisi voimassa jonkin määräajan taikka siihen, että yleiskaavan muuttamista tarkoittava luonnos olisi olemassa ja ollut nähtävillä ja asemakaava olisi tämän luonnoksen mukainen. Tällaiset ohjausvaikutusta koskevat poikkeamismahdollisuudet muuntaisivat periaatteellisesti merkittävällä tavalla kaavahierarkiaan liittyvää asteittain täsmentyvän suunnittelun ajatusta, mutta toisaalta ne toisivat tiettyä joustavuutta asemakaavoitukseen. Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan lainsäädäntöömme tällä hetkellä sisälly, mikä on otettava huomioon tulkittaessa mahdollisuutta poiketa MRL 42.1 §:ssä ja MRL 54 §:ssä säädetystä yleiskaavan ohjausvaikutuksesta asemakaavoituksessa.

Ilmaisu ”on ohjeena” on kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä saanut joskus hieman erilaisia painotuksia. Oikeuskäytännössä ohjeena oleminen näyttäisi saaneen merkityksen, jonka mukaan ohjaavasta kaavasta ei voida poiketa, ellei tälle ole olemassa *maankäytöllisiä perusteita*. Poikkeaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos tämä merkitsisi ohjaavan kaavan keskeisistä ratkaisuista poikkeamista.[185] Tämä määrittelytapa sisältää useita oikeudellisesti varsin vaikeas-

---

jännitteessä olevia erityistavoitteita.

[185] Ks. yleiskaavan ohjausvaikutuksesta esim. KHO 22.5.2013 t. 1775, KHO 2013:87, KHO 2008:75 yleiskaavan ohjausvaikutuksesta jatkovalitusasiassa, maakuntakaavan ohjausvaikutuk-

ti jäsentyviä ilmaisutapoja. Täysin selvää ei ole, miten suuri poikkeaman tulee olla, jotta se olisi ohjausvaikutuksen vastaista. Selvää ei myöskään ole, mitkä ovat ne ”maankäytölliset” kriteerit, jotka oikeuttavat poikkeamaan ohjaavasta kaavasta. Näyttää siltä, että oikeuskäytännössä on sallittu joskus hyvin selkeät ja laajatkin poikkeukset.

Ohjausvaikutuksessa tulee erotella negatiivinen ja positiivinen ulottuvuus: asemakaavaa ei voi laatia ohjaavan kaavan vastaisena (*negatiivinen ulottuvuus*), mutta toisaalta ohjaava kaava ei myöskään velvoita sen laatimiseen (*positiivinen ulottuvuus*)[186].

Maakuntakaavoituksessa ei voida oikeudellisesti osoittaa rakentamista siinä merkityksessä, että suoraan maakuntakaavan perusteella voitaisiin myöntää rakennuslupa. Sen sijaan maakuntakaavassa eri alueiden eri käyttötarkoitusmääräykset sekä rakentamisen mitoittamista ja eri alueiden välisiä rajoja koskevat merkinnät tulevat merkityksellisiksi maakuntakaavaan liitetyn ohjausvaikutuksen kannalta[187]. Yleiskaavaa ei voida laatia niin, että yleiskaavassa poikettaisiin keskeisiltä osin maakuntakaavassa tehdyistä ratkaisuista ilman, että yleiskaava on lainvastainen. Sikäli kuin maakuntakaavan kanssa ristiriidassa oleva yleiskaava halutaan saattaa voimaan, on maakuntakaavaa muutettava. Ohjausvaikutuksen kannalta merkitystä on siten sillä, millä tarkkuudella maakuntakaavassa annetaan määräyksiä eri alueiden sallituista ja kielletyistä käyttötavoista rakennusoikeus mukaan lukien. Mitä tarkempia määräyksiä annetaan, sitä tarkemmin ohjausvaikutus rajoittaa kunnan kaavoituksellista harkintavaltaa yleiskaavoituksessa.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin tai esitystapaan ei kuulu rakentamisen määrän osoittaminen (ks. MRL 28 ja 29 §). Sen sijaan esimerkiksi rakentamisen määrän osoittaminen on säädetty asemakaavan sisältövaatimuksiin kuuluvaksi (erit. MRL 55.1 § 4 ja 5 kohdat). Yleiskaavankaan sisältövaatimuksia tai esitystapaa ei koske nimenomainen velvollisuus rakentamisen

---

sesta KHO 2012:67 ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta suunnittelutarveasiassa KHO 2010:88 sekä RakL:n ajalta seutukaavan ohjausvaikutuksesta rakennuskaavassa osoitettavaan rakennusoikeuteen KHO 1997:145, seutukaavan ohjausvaikutuksesta ja vähittäiskaupan suuryksikön kaavoittamisessa KHO 17.12.1997 t. 3215, yleiskaavan ohjausvaikutuksesta rantarakennusoikeutta mitoitettaessa KHO 1991 A 63 ja seutukaavan ohjausvaikutuksesta osoitettaessa rakennusoikeutta rakennuskaavalla KHO 1988 A 62.

[186] Eri asia on, että asemakaavoituksen osalta asemakaavan laadintavelvollisuus perustuu suoraan MRL 51 §:ään, minkä säännöksen tulkinnassa alueen yleiskaavoitukselliselle tilanteelle on annettava oikeudellista merkitystä. Alueen ollessa yleiskaavoitettu esimerkiksi rakentamiseen ja kun rakentamisen esteenä on vain asemakaavan puuttuminen, on asemakaavoituksesta pidättymiselle tällaisessa tapauksessa esitettävä painavammat perusteet kuin yleiskaavoittamattoman alueen asemakaavoituksesta pidättymiselle.

[187] Käytännössä maakuntakaavassa saattaa olla hyvinkin pitkälle meneviä määräyksiä mm. juuri eri alueiden rakennusoikeusmitoituksista, mutta merkinnöillä ei ole samoja oikeusvaikutuksia kuin asemakaavassa osoitetulla rakennusoikeudella.

määrän tai rakennusten paikkojen osoittamiseen (ks. MRL 39 ja 40 §). Käytännössä kuitenkin niin maakunta-, yleis- kuin asemakaavoissakin voidaan oikeudelliselta kannalta käyttää rakennusoikeutta määrittäviä määräyksiä, mutta niillä on kaavojen oikeusvaikutusten johdosta eri merkitys kiinteistön rakennusoikeutta määritettäessä[188]. Tämä tarkoittaa sitä, että rakennuslupa ei voi perustua suoraan maakuntakaavaan samalla tavoin kuin rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella taikka oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella silloin, kun tällaisessa kaavassa on osoitettu mahdolliseksi rakennusluvan myöntäminen suoraan yleiskaavan perusteella.

Yleiskaavoituksen ohjausvaikutus asemakaavoitukseen on terminologisesti samalla tavalla ilmaistu. Yleiskaava ”on ohjeena” asemakaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Ohjausvaikutuksen oikeudellinen luonne on kuitenkin erilainen johtuen yleiskaavan astetta vahvemmista oikeusvaikutuksista maakuntakaavaan nähden. Yleiskaavalla voidaan samalla tavalla antaa määräyksiä eri alueiden sallituista ja kielletyistä käyttötavoista kuten myös rakennusoikeuksien mitoituksista sekä eri alueiden välisistä rajoista. Nämä seikat esitetään, tai tulisi esittää, yksityiskohtaisemmin kuin maakuntakaavoituksessa, jolloin niistä poikkeaminen on selkeämmin todettavissa. Tämä tekee ohjeena olemisen tulkinnan tiukemmaksi. Toisaalta oikeusvaikutteisella yleiskaavoituksella on ranta- ja kyläalueilla sekä tuulivoimarakentamisessa mahdollisuus osoittaa sitovasti rakennusoikeutta siinä merkityksessä, että rakennuslupaharkinta perustuu suoraan yleiskaavaan[189].

Ohjausvaitutuksen merkitys maanomistajan oikeusaseman kannalta on ollut esillä esimerkiksi ratkaisussa KHO 2011:11. Kaupunki oli laatinut *omistamalleen* noin 10 hehtaarin suuruiselle alueelle asemakaavan, jossa oli osoitettu pääosin pientalotontteja 270 asukkaalle. Asemakaavoitettu alue sijaitsi jo aikaisemmin asemakaavoitetun alueen länsipuolella kuitenkin siten, että *tämän ja valituksenalaisen asemakaavan väliin* jäi noin 70 metriä leveä ja runsaat 400 metriä pitkä *asemakaavoittamattomaksi jätetty* kaistale, joka oli *yksityisessä omistuksessa*. Yleiskaavassa sekä nyt asemakaavoitettu kaupungin että asemakaavoittamatta jätetty yksityisessä omistuksessa oleva alue kuuluivat samaan asuntoaluevaraukseen.

Hallinto-oikeus kumosi yksityisen maanomistajan valituksesta kaupungin asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Hallinto-oikeus katsoi, että kaava-alueen rajaus on kaava-alueen itäpuolella määrätty muilla kuin maan-

---

[188] Ks. merkinnöistä esim. Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 62–65 ja 72; Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 42, 76, 82 ja 88 sekä Asemakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 78–95.

[189] Näissä tilanteissa on mielenkiintoista, miten sitovasti osoitettu rakennusoikeus tulisi ottaa huomioon asemakaavoituksessa ohjausvaikutuksen kannalta. Samoin mielenkiintoista on se, voidaanko yleiskaavassa osoitettu rakennusoikeus poistaa määräämällä alue suunnittelutarvealueeksi ja evätä rakennuslupa maakuntakaavan vastaisena.

käyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetuilla maankäytöllisillä perusteilla *eikä alueella voimassa oleva yleiskaava ole tältä osin ollut riittävästi ohjeena* asemakaavaa laadittaessa. Kaava-alueen rajaus oli hallinto-oikeuden mukaan johtanut kaava-alueen ulkopuolelle jääneen maanomistajan eriarvoiseen kohteluun. Hallinto-oikeus kumosi kaupungin asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen kaupungin valituksesta. Korkein hallinto-oikeus lähti siitä, että kunnalla on velvoite asemakaavan laatimiseen MRL 51 §:ssä säädettyjen edellytysten vallitessa. KHO lähti perusteluissaan siitä, että ”*Mainitun lainkohdan perusteella yksittäisellä maanomistajalla ei ole oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi, vaan kaavan laatimisen tarpeellisuus kuuluu kunnan ratkaistavaksi*.” KHO huomautti, että asemakaava-alueen rajaaminen ei yksinään voinut perustua alueen omistussuhteisiin. Kuitenkin kun otettiin huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:stä ilmenevä tarkoitus turvata kunnan päätäntävalta asemakaavoituksessa, kaupunginhallituksen kaava-alueen rajauksesta esittämä maankäytöllisiin syihin perustuva selvitys sekä se seikka, että asemakaavoituksen ulkopuolelle tässä vaiheessa jätetty alue oli pinta-alaltaan yksinäänkin riittävän suuri muodostaakseen tarkoituksenmukaisen suunnittelukokonaisuuden, kaupunginvaltuuston ei KHO:n mukaan voitu katsoa loukanneen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tai muutoinkaan ylittäneen harkintavaltaansa hyväksyessään asemakaavan kaava-aluetta koskevine rajauksineen.

Ohjausvaikutuksen kannalta KHO totesi, että ”- - ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain perusteella sellaista ohjausvaikutusta asemakaavoitukseen, että yleiskaavan tietyn aluevarauksen alue tulisi kokonaisuudessaan välttämättä sisällyttää samaan asemakaava-alueeseen. Asiaa ratkaistaessa on edellä esitetyn mukaisesti otettu huomioon, että asemakaavan ulkopuolelle jätetty alue on pinta-alaltaan yksinäänkin riittävän suuri muodostaakseen tarkoituksenmukaisen suunnittelukokonaisuuden. Asiassa ei ole muutoinkaan ilmennyt, etteikö aluetta voitaisi myöhemmin asemakaavoittaa ja etteikö alueella olisi edellytyksiä tulla kaavoitetuksi yleiskaavassa osoitettuun tarkoitukseen.” Ohjausvaikutuksen muotoilu näin näyttäisi tarkoittavan sitä, että ohjausvaikutus vain rajoittaa ohjausvaikutuksen *vastaisen*, mutta ei velvoita ohjausvaikutuksen *mukaisen* asemaratkaisun tekemiseen.

Ratkaisu herättää ehkä jossain määrin kysymyksen siitä, millä tavoin yleiskaavan ohjausvaikutusta on jatkossa noudatettava. Toisaalta tapauksessa ei ehkä keskeisimpänä kysymyksenä ollut yleiskaavan ohjausvaikutus, vaan se, saattoiko kunta rajata asemakaava-alueen omistusoikeudellisin perustein. Tapauksesta on tehtävä varoen yleistyksiä, koska asia näyttäisi osin olleen KHO:ssa esillä erilaisen kaupungin kertomuksen valossa kuin hallinto-oikeudessa[190].

---

[190] Koko tapauksen taustalla oleva problematiikka tullee esille kaupungin *hallinto-oikeudelle* antamasta lausunnosta, jossa se oli perustellut ratkaisuaan jättää yksityisen omistuksessa oleva maa

Toisaalta vaikka KHO:n ratkaisuiden valossa yleiskaavoituksen ohjausvaikutus vaikuttaisi jossain määrin avoimelta – ehkä lavealtakin, yleiskaavan oikeudellinen merkitys on ohjaavana kaavana toisaalta *vahventunut* toista tietä.

Oikeutta valittaa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle sijoittuvan asemakaavan osalta on rajoitettu KHO:n myöntämään valituslupaan silloin, kun hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta tai ei ole muuttanut valituksen kohteena ollutta asemakaavaa (MRL 188.5 §). Kyse on siitä, että valitusoikeutta on haluttu rajoittaa silloin, kun *alueen maankäyttö on jo yleiskaavoituksella pitkälti ratkaistu eli on haluttu poistaa kahdenkertaisen valittamisen mahdollisuus samasta asiasta*[191]. Näyttäisi siltä, että valitusoikeuden rajaamisen taustalla on nimenomaan yleiskaavoituksen oikeudellista merkitystä korostava ajattelutapa. Tämä on otettava huomioon tulkittaessa kunnan asemakaavoituksellisen harkintavallan laajuutta. Toisin sanoen oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa selkeästi määritelty maankäytöllinen ratkaisu rakennusoikeus mukaan lukien merkittävällä tavalla rajoittaa kunnan harkintavallan laajuutta[192]. Valitusoikeuden rajaamista koskevan lainmuutoksen taustalla olevalla ajattelutavalla lienee varsin läheinen yhteys siihen, millä tavoin yleiskaavan ohjausvaikutuksen sisältö aineellisoikeudellisesti ymmärretään ja päinvastoin.

Yleiskaavoituksen oikeudellinen merkitys ohjausvaikutuksen kannalta on muuttunut myös *tosiasiallista* tietä. Rakennuslain aikana vahvistettuihin yleiskaavoihin liitettiin oikeudellinen ohjausvaikutus samalla tapaa kuin

---

asemakaavoittamatta viittaamalla maapoliittiseen ohjelmaan, jonka mukaan kaupunki laatii uusia asemakaavoja vain omistamilleen maille. Kaupungin lausunnon mukaan ostoyrityksistä huolimatta yksityisen alueen omistajat eivät olleet halukkaita myymään tilastaan sitä osaa, joka yleiskaavassa on varattu osaksi nyt asemakaavoitettua pientaloaluetta, joten asemakaava päätettiin kaupungin lausunnon mukaan laatia vain muuhun osaan yleiskaavan osoittamasta asuinalueesta. Kaupunki ei ilmoituksensa mukaan myöskään tee maankäyttösopimuksia eikä laadi ensimmäisiä asemakaavoja yksityisten maille, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki oikeuttaa kunnan perimään siitä kehittämiskorvauksia. Ensimmäisten asemakaavojen laatiminen yksityisten maille tulee kaupungin mukaan kysymykseen vain siinä tapauksessa, että kaupungin maapoliittista periaateohjelmaa tulevaisuudessa muutetaan. Tämän kertomuksen pohjalta hallinto-oikeus kumosi kaupungin asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Hallinto-oikeuden kumottua kaupungin asemakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kaupunki valitti hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een vaatien sen kumoamista. Näyttäisi siltä, että asiaa KHO:ssa käsiteltäessä kaupunki ei enää vedonnut maapoliittiseen ohjelmaansa sisältyvään linjaukseen olla asemakaavoittamatta yksityisen omistuksessa olevaa maata, vaan perusteli linjausta pääasiassa yleiskaavaan liittyvillä seikoilla. Kaupunki totesi muun ohella, että ”- - yleiskaavaan liittyvien rajoitusten ja jatkoselvitystarpeiden vuoksi on Ristikadun jatkeeseen liittyvää ensimmäistä asemakaavaa rajattaessa harkittu, että yleiskaavan Amin-alueen itäosaa tai muita ympäröiviä alueita ei ole tarkoituksenmukaista liittää tässä vaiheessa asemakaavoitettavaan alueeseen, vaan asemakaava on laadittu osa-alueelle, johon tällaisia rajoituksia ei sisälly. Amin-alueen itäosan asemakaavoittaminen on sinänsä mahdollista erillisenä hankkeena, kun rivitalotontteja tarvitaan tällä alueella.”

[191] HE 102/2008 vp, s. 3–4. Ks. myös HE 81/2006 vp, s. 18–20, jolla alun perin rajoitettiin valitusoikeutta.

[192] Ääritapauksessa kunnalle jää harkintavalta ainoastaan asemakaavoituksen ajoituksen suhteen.

MRL:n aikana nyttemmin liitetään oikeusvaikutteisena laadittuihin yleiskaavoihin[193]. Aina 1990-lopulle saakka vain harvat yleiskaavat alistettiin vahvistettavaksi, jolloin niiden ohjausvaikutuksella ei ollut merkitystä asema- ja rakennuskaavoituksessa. Sen sijaan MRL:n aikana 2000-luvulla yleiskaavoja on enenevissä määrin ryhdytty laatimaan oikeusvaikutteisina, jolloin niiden sinänsä suurin piirtein samantasoinen ohjausvaikutus saa tosiasiassa suuremman merkityksen. Toisin sanoen yleiskaavoituksen ohjausvaikutus on sekä oikeudellisesti että tosiasiallisen soveltamistiheyden kannalta saanut hyvin keskeisen aseman kunnan asemakaavoitusharkintaa rajoittavana tekijänä. Ks. yleiskaavan oikeusvaikutuksista myös edellä luku 4.4.4.

Rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta ohjausvaikutuksella on erittäin keskeinen merkitys. Alueiden varaaminen eri tarkoituksiin ja alueita koskevat muut määräykset rakennusoikeus mukaan lukien tavallaan luovat odotuksen siitä, että yleiskaavoituksessa alueet tullaan, tarkemmalla suunnittelutasolla, osoittamaan maakuntakaavan mukaisiin käyttötarkoituksiin tai että ainakaan niitä ei osoiteta merkittävästi muuhun tarkoitukseen. Tämä *kaavoittajan harkintavaltaa rajoittava tekijä kääntöpuolena lisää yksittäisen maanomistajan kannalta todennäköisyyttä sen suhteen, että hänen maansa tullaan osoittamaan aikanaan maakuntakaavan mukaiseen käyttöön*. Edelleen oikeusvaikutteisella yleiskaavoituksella on samansuuntainen, joskin huomattavasti vahvempi harkintavaltaa rajaava ja maanomistajan asemaa täsmentävä vaikutus. Ääritapauksessa on jopa niin, että maankäyttö tulee oikeusvaikutteisessa yleiskaavoituksessa ratkaistuksi, jolloin asemakaavoitus on vain tekninen täytäntöönpanotoimi ilman merkittävää harkintavaltaa[194].

---

[193] Vahvistamattomiin yleiskaavoihin samoin kuin oikeusvaikutuksettomiin yleiskaavoihin liitettiin vain oikeus lunastaa alueita (MRL 45 §).

[194] Nähdäkseni näin asia on tulkittava esimerkiksi silloin, kun KHO epää valitusluvan MRL 188.5 §:n perusteella. Näissä tapauksissa lienee lähdettävä siitä, että ”on jo ratkaistu yleiskaavoituksella”. Yleiskaavan ohjausvaikutus tulee merkittävällä tavalla esiin silloin, kun jokin alue on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen, mutta alueelle ei vielä ole laadittu yleiskaavan mukaisen rakentamisen juridis-teknisesti mahdollistavaa asemakaavaa. Tällaisissa tilanteissa ohjausvaikutus tarkoittaa kunnan asemakaavoituksellisen harkintavallan kannalta sitä, että kunta voi harkita oikeastaan vain asemakaavan ajoituksen, mutta vain varsin rajatusti asemakaavan sisällön. Sisällön puolesta asemakaavan on oltava keskeisiltä ratkaisuperiaatteiltaan yleiskaavan mukainen. Kunnan pakkolunastaessa maata tällaisilta alueilta joudutaan LunL 31.2 §:n arvonleikkaussäännöksen kannalta tarkastelemaan kysymystä siitä, mikä arvo maalle on annettava, koska säännöksen mukaan vain asemakaavoituksesta johtuva maan arvo voidaan leikata. Kysymys on ollut esillä ratkaisussa KKO 1993:66, jossa KKO lähtee siitä, että yleiskaavan tuottamaa arvonnousua ei voida LunL 31.2 §:n nojalla leikata. Keskeinen jatkokysymys nimenomaan yleiskaavan ohjausvaikutuksen kannalta koskee tällöin sitä, onko maan arvo muodostunut ohjausvaikutuksen takia jo yleiskaavavaiheessa ja mikä merkitys asemakaavan voimaan saattamisella on maan arvon muodostukselle.

4.6.5.5 Rakennusoikeuden sopeutuminen ympäristöön

Maankäyttö- ja rakennuslain 54.2 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle[195]. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Edelleen MRL 54.3 § 1. virkkeen mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Nämä sääntelykohteen ominaisuuksiin ja ympäristöön liittyvät asemakaavan sisältövaatimukset asettavat tiettyjä reunaehtoja rakennusoikeuden sääntelylle, mutta niistä johtuu myös tiettyjä positiivisia velvoitteita.

Esimerkiksi rakennusoikeuden kaavoittaminen tulvaherkille tai saastuneille alueille taikka moottoritien tai lentokentän meluvyöhykkeelle saattaa muodostua MRL 54.2 §:n vastaiseksi. Samoin asuntorakennusoikeuden kaavoittaminen keskelle teollisuusaluetta tai päinvastoin saattaa muodostua säännöksen vastaiseksi. Kaavoituksella tulee myös turvata palveluiden saatavuus alueella, mikä tarkoittaa velvollisuutta luoda edellytykset palveluiden saatavuudelle. Tämä tarkoittaa, että kaava-alueelle tulee osoittaa myös riittävässä määrin palvelurakennuksia suhteessa rakennettavaksi mahdollistettavaan asuin- yms. kerrosalaan nähden. Esimerkiksi kaavoitettaessa asuinrakennusoikeutta samalla tulee kaavoittaa tarpeellisessa määräin tontteja päiväkodeille, kouluille ja palvelurakennuksille. Liikenteen järjestämisen vaatimuksesta johtuu, että kaava-alueelle vaaditaan sen suunniteltuun rakennusoikeuteen suhteutettu liikennekapasiteetti. Toisin sanoen kaavoitettavaa aluetta ei voida ”ahtaa täyteen” asuinrakennuksilla, vaan alueen on muodostettava tasapainoinen ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus[196].

Maankäyttö- ja rakennuslain 54.3 § 1. virkkeestä johtuu myös eräitä rajoituksia asemakaavaharkinnalle. Säännöksellä ei tarkoiteta sitä, että tämän säännöksen perusteella syntyisi oikeus vaatia elinympäristönsä muuttumattomuutta. Toisin sanoen säännös ei esimerkiksi estä muuttamasta kertaalleen asemakaavoitetun alueen rakennusoikeutta asemakaavamuutoksella. Sen sijaan se tarkoittaa sitä, että ympäristön laatua heikentävät toiminnat tulee sijoittaa paikkaan, jossa sen vaikutus elinympäristöön on kaikkein vähäisin. Esimerkiksi päästöjä aikaan saavaa teollisuuslaitosta ei tulisi sijoittaa aivan asuinalueen lä-

---

[195] Esimerkiksi alueen ilmanlaadusta saattaa johtua, että sinne ei voida kaavoittaa rakennusoikeutta.

[196] Tasapainoisuuden ynnä muiden vastaavien kriteereiden määrittely on luonteeltaan joustavien oikeusnormien konkretisointia.

heisyyteen. Yksittäisellä maanomistajalla ja kansalaisella on oikeus odottaa, että kaavoitusratkaisu tuottaa hänelle mahdollisimman pienen haitan ottaen huomioon kuitenkin asemakaavoituksen sisältöä ohjaavat säännökset. Eli ellei mitään ehdotonta maankäytöllistä syytä ole, on pyrittävä mahdollisimman pienen haitan aiheuttamiseen.

4.6.5.6 Kohtuuttomien rajoitusten kielto

Maankäyttö- ja rakennuslain 54.3 § 1. virkkeen mukaan asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Kohtuuttomuuskiellosta johtuu myös oikeudellisia reunaehtoja sille, miten kunta voi säännellä rakennusoikeutta eri alueilla. Kohtuuttomuuskielto voidaan nähdä omaisuudensuojan ja suhteellisuusperiaatteen ilmentymänä rakennuslainsäädännössä. Olennaista on, että rakennuslakiin nähden säännöksellä on heikennetty omaisuudensuojaa poistamalla termi ”olennainen” koskien sitä, milloin maanomistajalle voidaan kohtuuton rajoitus tai haitta asettaa kaavoituksella. Tämä on merkinnyt yleisen edun asettamista yksityisen edun edelle varsin voimakkaasti. Toisin sanoen asemakaavan sosiaalifunktio asetetaan vahvasti yksityisen kiinteistön reaalitaloudelliseen käyttövaltaan kohdistuvien odotusten edelle.[197]

Rakentamisen osalta kohtuuttomuus koskee ennen kaikkea tilanteita, joissa asemakaavassa yksityisen maalle ei osoiteta lainkaan rakentamismahdollisuutta tai tämä muutoin asetetaan maan käyttömahdollisuuden suhteen huomattavan huonoon asemaan suhteessa siihen, mitä omistajalla olisi oikeusjärjestyksen perusteella oikeus odottaa. Yleensä onkin katsottu, että vaikka asemakaavan ns. sosiaalifunktio on MRL 54.3 §:ssä säädetty etusijalle suhteessa maanomistajan yksityistaloudellisiin intresseihin nähden, on asemakaavaa laadittaessa otettava huomioon erityisesti hallinnon yleinen suhteellisuusperiaate. Tällöin oikeudellinen tarkastelu tulee tehdä siitä näkökulmasta, olisiko yhtä hyvä kaavallinen ratkaisu ollut saavutettavissa jollakin muulla omistajalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa aiheuttamattomalla tavalla.

Kohtuuttomuutta arvioitaessa tosin on otettava huomioon, että edes maan osoittaminen täysin rakennusoikeudettomaksi ei välttämättä tarkoita maankäytön sääntelyjärjestelmän kokonaisuus huomioiden sitä, että maanomistajalle asetettaisiin kohtuuton rajoitus. Rakennusoikeuden kannalta kohtuullisuuden vaatimuksen täyttyminen riippuu muun muassa maanomistajan kiinteistöä ympäröivästä maakäytöstä, muiden maanomistajien saamasta rakennusoikeudesta sekä maanomistajalle osoitetun rakennusoikeuden arvosta rakentamiskäytössä. Jos maanomistaja jätetään kaavassa täysin rakennusoikeudetta tai rakennusoi-

[197] Ks. Hyvönen 2001, s. 418–420.

keus on vähäarvoinen, tulee maanomistajan asemaa arvioida MRL 101 §:n mukaan[198]. Säännöksen mukaan jos maa on asemakaavan määräyksen nojalla osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, valtio on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että rakennusoikeuden sijaan maanomistajan alueelle kaavoitetaan esimerkiksi puistoja tai muita muuhun kuin yksityiseen rakennustoimintaan tarkoitettuja alueita. Toisaalta katsotaan, että jos mahdollista, yleiset alueet tulisi ensisijaisesti pyrkiä sijoittamaan kunnan jo omistamille alueille[199].

Maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n ohella tai sijaan maanomistaja voi hakea KML 12 luvussa säänneltyä rakennusmaan järjestely -toimitusta mahdollisesti epätasaisesti jakautuneen rakennusoikeuden arvomääräiseksi tasaamiseksi. Käytännössä toimituksia tosin ei ole tehty, vaan on tehty saman tavoitteen saavuttamiseksi maankäyttösopimuksia[200]. Samoin usein kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon maanomistajan asema kokonaisuutena esimerkiksi siten, että mahdollisesti solmittu maankäyttösopimus tai rakennusoikeuden kaavoittaminen maanomistajan toisaalla omistamalle alueelle saattaa kokonaisuutena arvostellen poistaa kohtuuttomuuden. Ongelmallista näissä tosin on se, että kompensoinnin tulisi tapahtua *täsmälleen samanaikaisesti asemakaavan voimaantulon kanssa*. Kompensoinnin ja kaavamuutoksen väliin jäävänä aikana tapahtuvat mahdolliset omistajanvaihdokset saattavat muuntaa olosuhteita sillä tavoin, että järjestely johtaa varsin vaikeisiin kysymyksiin mm. saman haitan useampikertaisesta korvaamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54.3 § rajoittaa ennen kaikkea kunnan asemakaavoituksellista harkintavaltaa ja se saa sisältönsä kaavoituksellisessa kokonaisharkinnassa, jossa kohtuuttomuutta tulee punnita muita kaavan sisältövaatimuksia vasten ja tältä pohjalta tulee arvioida, onko rajoitus luonteeltaan sellainen, johon maanomistajan tulee alistua. Tästä kaavoituksellista harkinta-

---

198 Ks. vastaavasta korvaussääntelystä esim. Norjan PBL 15:2–3, joissa on säädetty maanomistajan oikeudesta korvaukseen tai lunastukseen detaljikaavoituksen johdosta. Merkillepantavaa on, että korvauksen vaatimiselle on säädetty kolmen vuoden määräaika. Ks. Tanskan LP 47a–49, joissa on säädetty MRL 101 § vastaavasta oikeudesta korvaukseen kaavan rajoittaessa maanomistajan käyttövaltaa.

199 Kirjallisuudessa on katsottu, että esimerkiksi kunnan tulee lähtökohtaisesti sijoittaa yleisten rakennusten paikat ja rakennusoikeudet jo omistamilleen alueille, jos se omistaa maata kaavoitettavalla alueella. Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 331. Ks. tosin KHO 2011:54 eli ns. Kruunuvuoren rannan tapaus, jossa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa nimenomaisesti osoitettiin puisto- ja virkistysalueet yksityisen ja rakennusoikeudellinen maa kaupungin itsensä omistamalle maalle eikä mainittua yleiskaavaa tällä perusteella kumottu.

200 Ks. esim. Hyvönen 2001, s. 454–456.

valtaa rajoittavasta vaikutuksesta on systemaattisesti pidettävä erillään kysymys maanomistajan oikeudesta korvaukseen MRL 101 §:n nojalla. Säännöksillä on *prima facie* läheinen yhteys, koska molemmissa puhutaan kaavoituksellisesta kohtuuttomuudesta, mutta säännösten oikeusfunktionaalinen tehtävä on erilainen. MRL 101 §:n tarkoitus on turvata maanomistajan omaisuudensuoja tilanteessa, jossa kohtuuttoman kaavan voimaan saattaminen ei esty MRL 54.3 §:n nojalla. Toisin sanoen päättely, jossa katsotaan, että MRL 101 §:n mukaisen korvauksen saamisen edellytykset eivät voi täyttyä, jos kaava ei ole MRL 54.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuuton, on virheellinen. MRL 54.3 §:n arviolla ei ole merkitystä korvauksensaamisen kannalta MRL 101 §:n nojalla. Jos säännösten välillä olisi välitön yhteys, ei MRL 101 §:n soveltaminen voisi loogisesti ajatellen tulla lainkaan kyseeseen, ellei voimaan tule saatetuksi MRL 54.3 §:n kannalta lainvastainen asemakaava.

4.6.5.7 Kilpailuvaikutusten huomioiminen

Kunnan kaavoitusharkintaa rajaa myös velvollisuus ottaa huomioon kaavoituksen aiheuttamat kilpailuvaikutukset. MRL 5.1 § 9 k:n mukaan alueiden käytön suunnittelussa on muiden tavoitteiden ohella edistettävä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Tämä tavoitesäännös on saanut konkreettisen velvoittavuuden MRL 51.2 §:n muutoksella, jossa muutettuna edellytetään, että maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Kaavoituksella säänneltävällä rakennusoikeudella on keskeinen merkitys erityisesti liikepaikkoja koskevan sääntelyn osalta. Kaavoituksella voidaan sekä rajoittaa liikepaikkojen määrää että ohjata niitä tiettyjen yritysten alueille taikka säännellä, miten liikepaikkoja on kaavoituksellisesti sallittua käyttää.[201] Erityisen keskeinen merkitys näyttäisi kaavoituksen ja kilpailun välillä vallitsevan MRL 9 a luvussa säänneltyjen vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyn osalta[202].

4.6.5.8 Luonnonsuojelulainsäädäntö

Rakennusoikeuden asemakaavoituksellista määrittelyä rajoittaa myös MRL 197.1 §:n nojalla se, mitä luonnonsuojelulain (1069/1996) 10 luvussa on sää-

---

[201] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 112–127. Ks. oikeuskäytännöstä ratkaisu KHO 19.8.2011 t. 2259, jossa on ollut kyse kaupan suuryksikön sijoittautumisvapaudesta. Ks. myös EIT C-400/08 *Commission v. Spain* (24.3.2011) sekä KHO 21.3.2005 t. 628. Huomattava on, että mainitut KHO:n ratkaisut on annettu ennen MRL:n mainittua muutosta, jolla velvollisuus kilpailuvaikutusten huomioimiseen on lisätty MRL:iin.

[202] Ks. vastaavan tyyppisestä erityissääntelystä Tanskan LP 2d luku, jossa on varsin seikkaperäisesti säännelty mm. rakennettavaksi sallittujen myymälöiden pinta-aloista ja sijoittelusta suhteessa kuntakeskuksiin.

detty Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutuksista[203]. Natura 2000 -verkoston määrittelyssä toimivalta kuuluu Euroopan unionille, ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle (LSL 64 §). Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästä hävittää. Tässä ei voida lähemmin tarkastella kysymystä siitä, mitä nämä arvot kussakin yksittäistapauksessa voivat olla. Sen sijaan olennaista on, että mainitut säännökset *rajoittavat kunnan asemakaavaharkintaa LSL 64 §:ssä tarkoitetuilla Natura 2000 -verkoston alueilla*. Luonnonsuojelulain mukaisista rajoituksista on kuitenkin mahdollista LSL 66.2 §:n nojalla poiketa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä, jos hanke on toteuttava *erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole*[204]. Näin luonnonsuojelulaista saattaa johtua rajoituksia rakennusoikeuden asemakaavoittamiselle Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla. Jos asemakaava on jo laadittu ja alueesta on tullut sittemmin Natura 2000 -verkostoon kuuluva, saattaa rakentaminen estyä lupavaiheessa MRL 197.1 §:n toisen virkkeen nojalla[205].

> Kunnan asemakaavoitusharkintaa rajaa myös MRL 197.3 §:n nojalla se, mitä muinaismuistolaissa (295/1963) 13 §:ssä säädetään. Muinaismuistolain 13 §:n mukaan on muun ohella kaavoitusta suunniteltaessa otettava selko siitä, saattaako kaavoituksen toimeenpaneminen koskea kiinteää muinaisjäännöstä. Säännöksessä on lausuttu erillinen neuvottelumenettely näiden tilanteiden varalta, jossa kuitenkin lopullinen ratkaisuvalta kuulu valtioneuvostolle, jos neuvottelutulosta ei saavuteta. Vaikka seikkaa ei olisi kaavoituksen yhteydessä huomioitu, on muinaismuistolain säännös otettava MRL 197.3 §:n mukaan huomioon myös lupaharkinnassa. Lähtökohtaisesti tämä sääntely ainakin rajoittaa rakennusoikeuden kaavoittamista muinaismuistoalueille, jos ei estä sitä kokonaan. Muinaismuistolain 9 §:n nojalla valtiolle syntyy pakkolunastusoikeus muinaismuistoalueeseen ja muinaismuistolain johdosta maanomistajalle maksettavista korvauksista on säädetty 7 §:ssä ja 12 §:ssä.

Maan jäädessä rakennusoikeudetta luonnonsuojelulainsäädännöstä johtuvien rajoitustuen johdosta on arvioitava kysymystä maanomistajan oikeudesta korvaukseen. Valtiolla on LSL 53 §:n nojalla velvollisuus korvata maanomistajalle

---

[203] Merkillepantavaa on, että luonnonsuojelulain säännöksistä voi *de facto* johtua LSL 10 lukua *laajemminkin* varsin monenlaisia rajoituksia kaavoituksella tavoiteltavien maankäyttömuotojen kannalta. Kaavoituksella voidaan pyrkiä esimerkiksi ennakollisesti välttämään mahdollinen luonnonsuojelulain mukainen korvausvastuu (LSL 7 luku) myöntämällä maanomistajalle kompensaationa rakennusoikeutta taikka siirtämällä suojeltavalla alueella laskennallisesti oleva rakennusoikeus maanomistajan toisaalla omistamille alueille. Ks. luonnonsuojelun ja maankäytön välisistä suhteista erityisesti Tolvanen 1998.

[204] Näin voidaan lähteä siitä, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla kaavoitustoimivalta on osittain jaettua kunnan ja valtion välisessä suhteessa sen ohella, että erityisesti LSL 64 a § rajoittaa kunnan kaavoituksellista harkintavaltaa.

[205] Ks. luonnonsuojelulaista johtuvista rajoituksista asemakaavoitetulla alueella luku 11.5.

aiheutunut *merkityksellinen haitta*, joka on aiheutunut LSL 29 tai 47 §:n nojalla tehdystä päätöksestä tai 49.1 §:ssä säädetystä kiellosta. Jos rakentaminen estyy LSL 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla on, ellei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää maataan *kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla*, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus MRL 197.2 §:n nojalla[206]. Maanomistajan kannalta korvaustilanteissa erityisesti rakennettavaksi asemakaavoitettavia alueita silmällä pitäen koskee kysymystä mahdollisuudesta saada korvausta menetetystä rakentamismahdollisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa näyttäisi lähdetyn siitä, että luonnonsuojelulain soveltamisessa maanomistajan kokemaa menetystä on arvioitava siltä pohjalta, mihin tällä olisi ollut mahdollisuus, jos luonnonsuojelusta johtuvat rajoitukset eivät olisi estäneet maankäyttöä[207].

Merkille pantavaa on lisäksi, että EIT on eräissä luonnonsuojelua koskevissa ratkaisuissaan katsonut, että rakentamismahdollisuuksien poistaminen *lainsäädännön* muutoksella olisi edellyttänyt asianmukaisen korvauksen suorittamista. Esimerkiksi tapauksessa *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica v. Kreikka* (2006) maanomistajien perustellut odotukset maansa rakentamisen suhteen tehtiin tyhjiksi uudella luonnonsuojeluarvoja korostaneella perustuslain ja sen tulkintaa koskevilla muutoksilla ilman korvauksen myöntämistä tai vaihtomaan tarjoamista. EIT katsoi omaisuudensuojaa loukatun ja määräsi Kreikan valtion suorittamaan valittajille yhteensä 60–65 miljoonan euron korvaukset tai myöntämään heille menetetyt rakennusoikeudet.

Niin ikään ratkaisussa *Paratheristikos ym. v. Kreikka* (2011) EIT katsoi valtiolla sinänsä olevan laajan harkintamarginaalin luonnonsuojelun toteuttamisessa, mutta tämä ei EIT:n mukaan vapauttanut valtiota velvollisuudesta suorittaa korvausta kohtuuttomista omaisuuteen puuttumisista. EIT antoi Kreikkaa vastaan langettavan tuomion, koska se katsoi, että oikeudenmukaista tasapainoa julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä oli rikottu, kun valittajana ollut yhdistys menetti lomarakennusoikeutensa valtion lainsäädännöllisten luonnonsuojelutoimenpiteiden johdosta.

4.6.5.9 Rakennussuojelua koskeva sääntely

Asemakaava-alueella rakennussuojelu tapahtuu ensisijaisesti asemakaavalla (MRL 57.2 §) ja toissijaisesti ELY-keskuksen päätöksellä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla. Asemakaava-alueiden ulkopuolella suojelu tapahtuu viimeksi mainitun lain nojalla. MRL:n järjestelmäs-

---

[206] Ks. kuitenkin jäljempänä luku 10.3.3, jossa on tarkasteltu korvausoikeuteen liittyvää MRL 197.2 §:ssä säädettyä rajoitusta koskien kiinteistön omistajanvaihdosta.

[207] Ks. Kuusiniemi – Peltomaa 2001, s. 181–182, Laaksonen 1998, s. 416–417, Similä 1997, s. 181–186 ja Suvantola YJ 2/2005, s. 57.

sä rakennussuojelua koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (MRL 3 luku), kaavoja koskevat sisältövaatimukset (MRL 28 §, MRL 39 § ja MRL 54 §) sekä purkamislupajärjestelmä (MRL 18 luku). Rakennussuojelua koskeva sääntelyjärjestelmä on siten varsin monitahoinen. Tietyn rakennetun ympäristön omatessa rakennussuojelullisia arvoja *rajoittaa mainittu rakennussuojelua koskeva sääntely merkittävällä tavalla sellaisen rakennusoikeuden kaavoittamista, jonka toteuttaminen edellyttäisi sellaista purkamista tai muuta muutostyötä, joka hävittäisi nämä rakennettuun ympäristöön liittyvät arvot*[208]. Toisaalta vaikka ”suojeluasemakaavaa” ei olisi saatettu voimaan, voi alue tulla rakennussuojelun piiriin ELY-keskuksen päätöksellä myös asemakaava-alueella RakSL 2.3 §:ssä säädetyissä tapauksissa.

Rakennussuojelulla voi olla merkittäviä vaikutuksia maanomistajan mahdollisuuteen hyödyntää tontin rakennusoikeutta sekä edelleen tontin *markkina-arvoon*. Rakennussuojelu koskee lähtökohtaisesti aina rakennettua ympäristöä, joten tietyllä tavalla rakennussuojelu koskettaa aina myös rakennuksen omistajan asemaa, jos tämä on eri kuin maapohjan omistaja. Rakennussuojelulla voi olla merkitystä asemakaava-alueen rakennusoikeuden kannalta silloin, kun rakennussuojelupäätöksen johdosta – tapahtuipa tämä asemakaavalla tai rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla – kiinteistöllä olevaa käyttämätöntä rakennusoikeutta ei voida käyttää tai olemassa olevaa rakennusoikeutta ei voida ottaa taloudellisesti arvokkaampaan käyttöön. Tätä voidaan havainnollistaa alla olevalla esimerkillä.

> Rakennussuojelun ja tontin rakennusoikeuden välistä yhteyttä voidaan havainnollistaa esimerkillä, jossa tontille on asemakaavassa osoitettu 1 000 kem^2 rakennusoikeutta ja kaavan käyttötarkoitus sallii tämän käyttämisen pien- tai kerrostalorakentamiseen. Tontilla on ennestään vanha huonokuntoinen rakennus, joka käyttää asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta 400 kem^2. Olemassa oleva rakennus käyttää tontin alueen niin, että sille ei ole rakennettavissa enempää eli koko sallitun 1 000 kem^2 rakennusoikeuden käyttäminen edellyttäisi olemassa olevan rakennuksen purkamista tai ”saneeraamista” niin, että rakennusta oleellisella tavalla purettaisiin ja muokattaisiin. Rakennussuojelun johdosta olemassa olevaa rakennusta ei

[208] Esimerkiksi sellainen asemakaava, joka mahdollistaa rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämisen, on katsottu olevan lähtökohtaisesti MRL 54 §:ssä säädetyn hävityskiellon vastainen. Ks. näin KHO 2004:9, jossa Helsingin kaupungin Vallilassa sijaitsevan Oy Volvo Ab:n rakennuskokonaisuuden purkamisen mahdollistava asemakaavamuutos oli MRL 54 §:n 2. virkkeen rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskiellon vastainen. Vrt. toisaalta ratkaisu KHO 2016:59, jossa Hangon satamaan kuuluvan ns. Englanninmakasiinin purkamisen mahdollistava asemakaavamuutos katsottiin mahdolliseksi pääasiassa siksi, että satama-alueen kehittämiseen sekä toisaalta rakennussuojeluun liittyvät erisuuntaiset intressit oli säädetty valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa erityistavoitteiksi ja niiden ollessa keskenään ristiriidassa kehittämisintressit punnittiin painavammiksi. Ks. samansuuntaisesti myös KHO 2005:17.

kuitenkaan voida purkaa tai muuttaa niin, että tontin koko rakennusoikeus voitaisiin ottaa käyttöön. Tällöin tontin omistaja tavallaan menettää käyttämättömän rakennusoikeuden suojelumääräyksen johdosta, vaikka tontin nimenomaisia rakennusoikeutta koskevia määräyksiä ei muutettaisi.

Suojeltaessa rakennus pyritään käytännössä kompensoimaan suojelusta mahdollisesti näin aiheutunut tontin arvonalennus määrittelemällä samalla asemakaavamuutoksella lisärakennusoikeutta tontin toiselle osalla tai muutoin muuntamalla tontin käyttömahdollisuutta niin, että sen taloudellinen arvo pysyisi entisellään. Näin tehtäessä korvauskysymys rakennusoikeuden menettämisestä ei käytännössä aktualisoidu, koska tontin *markkina-arvossa* ei välttämättä tapahdu muutosta[209].

Ongelmallista on, missä määrin rakennusoikeutta voidaan myöntää ”kompensaatioperusteella”, koska lähtökohtaisesti rakennusoikeus on rakentamisen sääntelyinstrumentti, jonka osoittamisen tulisi perustua rakennuslainsäädännöstä johdettaviin maankäytöllisiin, ei taloudellisiin tekijöihin. Asemakaavallisen kompensointiratkaisun tuleekin täyttää kaavan MRL 54 §:ssä säädetyt sisältövaatimukset eikä kompensaatio saa johtaa siihen, että maanomistajia kohdeltaisiin ilman hyväksyttävää syytä PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusvaatimuksen vastaisesti. Jos tällaisen ”kompensointikaavan” laatiminen ei ole mahdollista, on kompensaatio suoritettava muulla tavalla kuten rahasuorituksena. Käytännöllisen kompensaatiomahdollisuuden puuttuessa kysymys kuuluu, onko tontin omistajalla oikeus saada korvausta siitä, että tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden käyttäminen estyy rakennussuojelupäätöksen johdosta tai siitä, että asemakaavallisen suojelupäätöksen yhteydessä asemakaavan mukaista rakennusoikeutta heikennetään.

Lainvalmisteluaineiston mukaan lähtökohta on, että korvausta maksetaan vain suojelusta *rakennukselle* aiheutuneesta haitasta ja vahingosta eli rakennusoikeuden menetyksestä ei sellaisenaan korvausta suoriteta (RakSL 13 §)[210].

---

[209] Ks. jäljempänä luku 11.4.4.

[210] Ks. HE 101/2009 vp, s. 10–12. RakSL 13.1 §:ssä on lausuttu, että ”- - aiheutuu rakennuksen omistajalle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus”. Sanamuodon mukaan oikeus korvaukseen voi siten syntyä vain rakennuksen omistajalle. Korvauksettomuutta perustellaan hallituksen esityksessä säännössystemaattisesti myös sillä, että muussakaan lainsäädännössä ei tunneta tällaista korvausperustetta sekä sillä, että kunnalle ei aiheudu korvausvelvollisuutta rakennusoikeuden supistamisesta asemakaavan muutoksen johdosta, jos asemakaava täyttää lain sisältövaatimukset. Tällainen näkemys on kritiikille altis otettaessa huomioon tässä tutkimuksessa luvussa 11.4 esitetty erityisestä rakennusoikeuden heikentämisen korvattavuudesta. Ks. toisaalta KKO 1993:16: Rakennussuojelulain suojelumääräykset eivät estäneet aikaisemmin teatteritilana olleen rakennuksen käyttöä entiseen tarkoitukseen, mutta estivät sen muuttamisen niin, että sitä voitiin käyttää tavanomaiseen kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Valtio velvoitettiin korvaamaan tästä aiheutuva haitta ja vahinko. (ään.) Korvausta ei voinut määrätä siitä, että rakennusta koskevat suojelumääräykset estivät rakentamisen tontin eräille muille osille. (ään.) Ks. OikN Krookin eriävä mielipide, joka olisi tuominnut kaksinkertai-

Rakennusoikeuden ollessa nimenomaan *maapohjaan* oikeusjärjestyksessä liitetty ominaisuus, merkitsisi tämä sitä, mitä lainvalmisteluaineistossa on todettu eli että korvausta rakennusoikeuden heikennyksestä tai käytön estymisestä ei voida suorittaa. Tästä lainvalmisteluaineiston lausumasta ei voida tehdä kaavamaista päätelmää siitä, että rakennuksen maapohjaan liittyvän rakennusoikeuden heikentyminen ei voisi missään tapauksessa tulla korvattavaksi rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla. Päinvastoin esimerkiksi pienellä tontilla, johon voidaan mahduttaa vain yksi rakennus ja jolla on käyttämätöntä rakennusoikeutta, rakennussuojelu estää rakennuksen purkamisen tai olennaisen laajentamisen sekä sitä myötä maapohjan käyttämisen niin, että koko rakennusoikeus voitaisiin ottaa käyttöön. Tällöin syy-yhteys *rakennusta* koskevan suojelupäätöksen ja *maapohjan* arvonalenemisen välillä on suorastaan ilmeinen[211].

4.6.5.10 Merkittävien vaikutusten selvittäminen

Asemakaavoitusharkintaan liittyy keskeisellä tavalla MRL 9 §, jonka mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kyseessä on aineellis-menettelyllinen säännös, jonka sisältö – edellytettyjen selvitysten kohde ja laajuus – riippuu siitä, millä tavoin kaava on suunniteltu laadittavaksi. Oikeuskäytännössä juuri MRL 9 § on usein ollut kaavan kumoutumisen peruste tuomioistuimen katsoessa, että kaavan tueksi ei ole teetetty riittäviä selvityksiä. Selvitysvelvollisuus näyttää saavan joissakin tapauksissa varsin keskeisen aseman kaavoituksen laillisuuden arvioinnissa, jossa kietoutuvat yhteen kaavoitusharkintaa ohjaavat oikeusnormit ja kaavan kohteena olevan fyysisen todellisuuden faktat. Selvitysvastuuta tarkasteltaessa onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, mihin

---

sen korvauksen. Ratkaisu on vanhan rakennussuojelulain (60/1985) ajalta, mutta siinä tulee havainnollisella tavalla esille vaikeus tulkita ilmaisua, jonka mukaan korvausta voidaan maksaa vain ”rakennuksen” omistajalle ja kysymys siitä, missä määrin rakennusoikeutta voidaan käyttää kompensaatiovälineenä suojeluhaitan vähentämiseksi.

[211] Ks. sikäli kuin rakennussuojelupäätöksen ja tontin markkina-arvon mahdollisesti olennaisen alentuman välillä vallitsee tällainen syy-yhteys, tarkoittaa rakennussuojelu maapohjan omistajan kannalta merkittävää muutosta tämän taloudellisessa asemassa. Tällaisessa tilanteessa näyttäisi muodostuvan samankaltainen asetelma rakennussuojelun puuttuvia korvaussäännöksiä ja perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojasäännöksen välillä kuin vallitsi nyt jo kumotun rakennussuojelulain väliaikaista toimenpidekieltoa koskevien puuttuvien korvaussäännösten ja PL 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan välillä ratkaisussa KKO 2004:26. Korkein oikeus katsoi ratkaisussa, että omaisuudensuojasäännöksen ja rakennussuojelulain korvaussäännösten välille muodostui PL 106 §:ssä tarkoitettu *ilmeinen ristiriita* ja soveltaen rakennussuojelulain sijaan suoraan omaisuudensuojasäännöstä katsoi, että väliaikaisesta toimenpidekiellosta tuli suorittaa omistajalle korvaus, vaikka tällaisia säännöksiä ei sisältynyt silloiseen rakennussuojelulakiin. Toinen vaihtoehto olisi ollut perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla laajentaa korvaussäännöksen tulkintaa koskemaan myös väliaikaista toimenpidekieltoa koskevia menetyksiä.

seikkoihin selvitysvastuun tulee kohdistua ja missä laajuudessa. Säännöksessä puhutaan vain ”kaavan vaikutuksista”, mutta lienee lähdettävä siitä, että selvitysvastuu koskee nimenomaan kaavan faktuaaliseen ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, ei näiden juridista luonnehdintaa[212].

4.6.6 Hallinto-oikeudelliset periaatteet rakennusoikeuden muodostumisessa

4.6.6.1 Lähtökohta

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden osalta keskeinen kysymys MRL:n piirissä koskee sitä, *millä tavoin nämä ohjaavat ja rajaavat kunnan harkintavaltaa rakennusoikeuden sääntelyssä silloin, kun kunnalla sellaista MRL:n säännösten puitteissa on*. Keskeinen kysymys hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja rakennuslainsäädännön säännösten kesken koskee myös tasapainon löytämistä siten, että hallinto-oikeudellisin periaattein ei ainakaan lähtökohtaisesti tultaisi estäneeksi sellaista rakentamista, jolle ei ole MRL:sta johdettavia esteitä eikä toisaalta sallineeksi sellaista, mikä ei MRL:n mukaan olisi mahdollista.

Rakennusoikeuden kaavoituksella ja rakentamisen lupia koskevaan harkintaan tulevat sovellettaviksi yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (1) *yhdenvertaisuudesta*, (2) *suhteellisuudesta*, (3) *tarkoitussidonnaisuudesta*, (4) *objektiivisuudesta* ja (5) *luottamuksensuojasta*.[213] Kuten todettiin, näillä ei sellaisenaan voida ratkaista rakennuslainsäädännön piirissä tehtäviä päätöksiä. Ne tulevat sovellettaviksi tilanteissa, joissa rakennuslainsäädännön säännöksillä ratkaisun tekijälle on jätetty harkintavaltaa eri vaihtoehtojen tai painotusten suhteen[214]. Hallintolain 6 §:ssä periaatteet on lausuttu kirjoitetun lain tasolla, mutta niiden

---

[212] Joissakin tapauksissa vaikuttaa siltä, että selvitystä on kaavan laillisuuden edellytyksenä edellytetty oikeuskäytännössä myös ympäristöön kohdistuvien faktojen normatiivisesta luonnehdinnasta. Esimerkiksi on saatettu todeta, että kaavaa laadittaessa ei ole riittävästi selvitetty maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumista. Toisaalta usein kysymys on myös laissa ympäristövaikutusten selvittämisestä (468/1994) säädetystä menettelystä. Ks. myös MRA 9 §, jossa on tarkemmin säädettyy siitä, mitä selvitysvelvollisuus koskee.

[213] Ks. periaatteista Mäenpää 2011, s. 68–79. Kunnan on sääntelyviranomaisena sovellettava muitakin julkisen vallan käyttämiseen sovellettavaksi tulevia säännöksiä. Merkille pantavaa on, että kunnan toimintaa arvioidaan muun ohella hallinto-oikeudellisten periaatteiden kautta myös silloin, kun se toimii yksityisoikeudellisena toimijana. Kunnan on esimerkiksi kohdeltava yhdenvertaisesti yksityisiä tontinluovutusehtojen määrittelyssä, vaikka toiminta perusluonteeltaan olisikin yksityisoikeudellista.

[214] Toisin sanoen rakennuslainsäädännön säännösten ja periaatteiden suhde yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin määräytyy lähtökohdiltaan niin, että harkinnan on ensisijaisesti perustuttava rakennuslainsäädännössä säädettyihin normeihin. Olisi varsin ongelmallista, jos yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista johdettaisiin ratkaisuita, jotka äärimmillään olisivat jopa rakennuslainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

voidaan katsoa olevan myös yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Useat periaatteet liittyvät myös esimerkiksi perusoikeuksiin kuten PL 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuuden vaatimus sekä suhteellisuusperiaatteen liityntä PL 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Niin ikään useat periaatteet saattavat olla sisäänrakennettuina maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin. Esimerkiksi MRL 101 §:n korvausvelvollisuutta samoin kuin MRL 54.3 §:n säädetty kohtuuttomuuskielto voidaan nähdä suhteellisuusperiaatteen ilmentyminä.

4.6.6.2 Yhdenvertaisuus asemakaavan laadinnassa

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erikseen säädetty MRL 91 a.2 §:a lukuun ottamatta yhdenvertaisuudesta, vaan sääntelyn normipohja perustuu viimekädessä PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. Säännöksen mukaan: ”*Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella*.”[215] Toisin sanoen MRL:n piirissäkin on noudatettava yhdenvertaisuutta, josta voidaan poiketa, jos tälle on ”hyväksyttävä peruste”. Hyväksyttävyyden materiaalinen sisältö kiinnittyy lähtökohtaisesti MRL:n sisällölliseen sääntelyyn. Jos yhdenvertaisuudesta halutaan poiketa, tulisi ”hyväksyttävän perusteen” olla jokin sellainen, joka on johdettavissa rakennuslainsäädännöstä.

Yhdenvertaisuutta ja tasapuolisuuta rakennusoikeuden kannalta käsitellään seikkaperäisesti seuraavissa luvuissa. Maanomistajien tasapuolisessa kohtelussa erotellaan näissä luvuissa MRL:n systematiikan perusteella (1) tasapuolinen kohtelu asemakaavan laadinnassa ja (2) asemakaavan toteuttamisessa, (3) maanomistajan asemakaavoituksellinen syrjintä sekä neljänneksi kysymys (4) tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta kunnan ohjatessa rakennusoikeutta osoittavan asemakaavoitustoiminnan omistamilleen alueille, jota käsitellään omassa luvussaan (4.6.7).

Yhdenvertaisuuden tulkinnallisen merkityssisällön selvittäminen on yleisellä tasolla vaikeaa, ja oikeastaan yhdenvertaisuuden arviointi edellyttää aina jonkin konkreettisen tapauksen tai tilanteen arvioinnin lähtökohdaksi. Yhdenvertaisuusarvioinnissa näyttää keskeiseksi muodostuvan se, miten määritellään se, milloin on ylipäänsä kyse vertailukelpoisista, riittävän samankaltaisista tapauksista ja milloin kyse on siitä, että yhdenvertaisuuden vaatimusta on loukattu. Avoimen merkityssisällön ongelmana oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on se, että argumenttien kiinnittäminen oikeusjärjestykseen saattaa muodostua hankalaksi. Tämän ongelman välttämiseksi tulisi ratkaisua tehtäessä punni-

---

[215] Ks. yhdenvertaisuudesta Merikoski 1958, s. 76–87, Konstari 1979, s. 47–63 ja oppikirjatasolta esim. Mäenpää 2011, s. 76–81. Ks. rakennuslainsäädännön osalta erityisesti Majamaa 1981, s. 195–199.

ta avoimesti eri suuntaan puhuvia argumentteja, jotta ratkaisu olisi mahdollista saada oikeudellisen kontrollin piiriin.

Kaavoituksella säänneltävä rakennusoikeus muodostaa usein keskeisen kysymyksen yhdenvertaisuusarvioinnissa ja se on ollut usein esillä oikeuskäytännössä[216]. Lähtökohta on, että ilman rakennuslainsäädännöstä johdettavaa maankäytöllistä perustetta rakennusoikeutta ei voida osoittaa erilaiseksi eri omistajien alueilla. Toki on niin, että usein erilaiselle kohtelulle on olemassa maankäytöllinen – esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimuksista johdettava syy. Yhdenvertaisuusarviointi kaavoituksessa voi tulla esille yhtä hyvin rakennuskorttelin eri tonttien rakennusoikeuksien keskinäisiä suhteita kuin eri korttelei den tai jopa eri asemakaava-alueiden välisiä rakennusoikeuksia arvioitaessa. Yhdenvertaisuus saattaa myös tulla arvioitavaksi tilanteessa, jossa maanomistajan alue rajataan asemakaavan ulkopuolelle ja jätetään tavallaan rakennusoikeudetta, vaikka alueen käyttöä ei kaavallisesti olekaan ratkaistu. Kaiken kaikkiaan rakennusoikeudella alueen varallisuusarvon määrittävänä tekijänä on keskeinen asema yhdenvertaisuusarvioinnissa.

Yhdenvertaisuusargumentointiin liittyy eräitä varsin vaikeita oikeudellisia ongelmia. Liian pitkälle viety yhdenvertaisuuden korostaminen rakennuslainsäädännön säännösten sijaan saattaa tehdä tyhjäksi tai ainakin vaikeutta rakennuslainsäädännöllä tavoiteltavaa päämäärää. Esimerkiksi rakennuslain aikana taaja-asutuspoikkeuslupia ryhdyttiin myöntämään yhdenvertaisuuden nojalla silloinkin, kun tälle ei välttämättä olisi ollut maankäytöllisiä, rakennuslainsäädännöstä johdettavia perusteita[217]. Tämä käytäntö vei perustan poikkeami-

---

[216] Ks. yhdenvertaisuudesta maankäyttösopimuksen ja asemakaavoituksen osalta KHO 2014:76, riittävistä selvityksistä täydennysrakentamisessa ja asemakaavamuutoksessa yhdenvertaisuuden kannalta KHO 2014:54, yhdenvertaisuudesta osoitettaessa rakennusoikeutta oikeusvaikutteisella yleiskaavalla KHO 2011:54, riittävistä selvityksistä täydennysrakentamisessa ja asemakaavamuutoksessa yhdenvertaisuuden kannalta KHO 2008:71, yhdenvertaisuudesta ja rakennusoikeudesta KHO 2006:24 ja yhdenvertaisuudesta rakennussuojelussa asemakaava-alueella KHO 2006:6. Yhdenvertaisuus on tavalla tai toisella esillä lukemattomissa ratkaisuissa. Keskeistä on erotella ranta-alueita koskevat yhdenvertaisuusasiat sisämaan asemakaava-alueista, koska yhdenvertaisuutta arvioidaan näillä osin erilaisin periaattein. Yhdenvertaisuutta rantarakentamisessa koskevia ratkaisuita löytyy KHO:n oikeuskäytännöstä kymmenittäin.

[217] Rakennuslain aikana ns. taaja-asutuspoikkeuslupamenettely kovertui asiallisesti tyhjäksi, koska lupia ryhdyttiin myöntämään yhdenvertaisuuden perusteella, vaikka luvan myöntämiselle ei olisi ollut rakennuslainsäädännöstä johdettavaa syytä. Näin rakennuslainsäädännön tavoite, maankäytön kontrollointi menetti teränsä. MRL:n aikana on puolestaan muodostunut miltei päinvastainen käytäntö: lupa evätään, koska samaa lupaa ei voitaisi myöntää kaikille. Maanomistajan mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen olisikin arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Yhdenvertaisuudella ei voida luoda sellaista rakentamismahdollisuutta, johon maanomistajalle ei rakennuslainsäädännön nojalla olisi oikeutta. Toisaalta yhdenvertaisuudella ei voida estää sellaista rakentamista, johon maanomistajalla olisi rakennuslainsäädännön nojalla oikeus. Sen sijaan yhdenvertaisuudella voidaan argumentoida niissä tilanteissa, joissa rakennuslainsäädännön kannalta voidaan sekä mahdollistaa että evätä rakentaminen muutoin tarkoituksenmukaisuusharkinnalla. Näitä tilanteita on huomattavasti vähemmän. Ks. tästä Majamaa 1981.

sen kautta tapahtuvalta rakentamisen ohjaamiselta, kun ratkaisuita oli vaikea enää hylätä rakennuslaista johdettavilla maankäytöllisillä perusteilla. Nyttemmin MRL:n aikana näyttääkin siltä, että poikkeamis- ja suunnittelutarvehakemuksia hylätään tavallaan samalla perusteella kuin niitä aiemmin myönnettiin. Nyt hakemukset tulevat hyvin usein hylätyksi, ei suoraan rakennuslainsäädännöstä, vaan yhdenvertaisuudesta johdettavin syin: lupaa ei myönnetä, koska ei voida olla varmoja siitä, että lupa voitaisiin myöntää muille maanomistajille.

Yhdenvertaisuusarviointia kaavoituksessa mutkistaa myös se, että maanomistajien yhdenvertaisuutta ei voida arvioida vain tarkastelemalla asemakaavassa eri alueille osoitettuja rakennusoikeuksia. Yhdenvertaisuusarvioinnissa on otettava huomioon maankäytön sääntelyjärjestelmä kokonaisuudessaan sekä arvioitava, miten maanomistajien keskinäiset suhteet määräytyvät myös kaavan toteuttamisvaiheessa ja miten maanomistajien kustannusvastuut kuntaa kohtaan määräytyvät. Vaikka olisi niin, että asemakaavassa maanomistajia olisi rakennusoikeuden osoittamisessa kohdeltu eri tavoin, on tämä epätasaisesti jakautuneesta rakennusoikeudesta johtuvat arvoero tasattavissa esimerkiksi rakennusmaan järjestelyllä. Tällöin kaavoituksessa syntyvä yhdenvertaisuusongelma on tietyllä tavalla poistettavissa. Käytännössä rakennusmaan järjestelyitä ei ole tehty, vaan maanomistajien yhdenvertaisuus on toteutettu maankäyttösopimuksin: erisuuret rakennusoikeudet on tasoitettu maanomistajille maksettaviksi määrätyillä erisuuruisilla sopimuskorvauksilla.

Asemakaavalla osoitettava rakennusoikeus on käytännössä kriteeri, jonka kautta arvioidaan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Yhdenvertaisuuden vaatimus itsessään ei anna vastausta siihen, miten asemakaava on laadittava, vaan se rajoittaa kaavoittajan harkintavaltaa silloin, kun on mahdollista lain puitteissa tehdä useita vaihtoehtoisia kaavaratkaisuita. Keskeistä niin ikään yhdenvertaisuusarvioinnissa on se, että kyse ei ole vain samanlaisten tapausten samanlaisesta ratkaisemisesta – eli tasapäistämisestä – vaan yhdenvertaisuus liittyy läheisesti sekä käsillä olevaan tapaukseen sovellettavaan substanssisääntelyyn (erit. MRL 54 §) että erityisesti omaisuudensuojaan (PL 15 §). Toisin sanoen yhdenvertaisuutta ei voida arvioida niin, että sitä on noudatettu, jos samanlaisessa tilanteessa olevia A:ta ja B:tä kohdellaan ”samalla tavalla”. Ei siis voida ajatella niin, että yhdenvertaisuuden kannalta on samantekevää kohdellaanko A:ta ja B:tä yhtä *huonosti* vai yhtä *hyvin*, kunhan molempia kohdellaan *samalla tavalla*.

> Yhdenvertaisuusarviointi on ongelmallista erityisesti siltä kannalta, milloin ja miltä osin eri tilanteita voidaan pitää sillä tavoin samankaltaisina, että yhdenvertaisuusarviointi tulee ylipäänsä kyseeseen. Maankäytön sääntelyssä tilanteet voivat vaihdella erityisesti säänneltävään alueeseen liittyvien fysikaalisten sekä oikeudellisten eroavaisuuksien johdosta. Yhdenvertaisuus itsessään on tyhjä, se edellyttää substanssinnormiston, jota tarkastellaan:

> yhdenvertaisuuden kannalta ei ole merkitystä, ”miten” ihmisiä kohdellaan suhteessa johonkin päämäärään tai tavoitteeseen nähden vaan ainoastaan se, että ihmisiä kohdellaan ”keskenään” samalla tavoin. Yhdenvertaisuuden kannalta on epäoleellista se, kohdellaanko kaikkia yhtä ”huonosti” tai ”hyvin”, kunhan kaikkia kohdellaan samalla tavalla. Yhdenvertaisuutta ei tule käyttää argumentoitaessa sitä, miten hyvin tai huonosti maanomistajia ”pitäisi” kohdella. Lähtökohta on, että jokaisen omaisuus on turvattu, jolloin yhdenvertaisuutta ei voida soveltaa niin, että se merkitsisi henkilön omaisuuden käytön rajoittamista ilman rakennuslainsäädännössä säädettyä perustetta.

Sen sijaan on tarkasteltava ensinnä kysymystä siitä, miten tapaukseen sovellettavan substanssinormiston mukaan on ratkaistava käsillä oleva kysymys. Tässä arviossa tulkinnan ulkorajan usein muodostaa omaisuudensuoja. Kun asetelma näin on muodostettu, voidaan ja tulee soveltaa yhdenvertaisuusarviota. Yhdenvertaisuus velvoittaa turvaamaan molempien omaisuudensuojan samalla tavalla, ellei poikkeamiselle ole hyväksyttävää syytä, kuten substanssinormistosta usein johtuu.

4.6.6.3 Yhdenvertaisuus asemakaavan toteuttamisessa

Maanomistajien tasapuolista kohtelua voidaan tarkastella sekä kaavan laadintaa että sen toteuttamista koskevana kysymyksenä, joskaan näitä ei välttämättä kovin tarkkarajaisesti ole mahdollista erotella. Maankäyttösopimuksin esimerkiksi tasataan juuri kaavan toteuttamisesta johtuvien kustannusten kautta maanomistajien nettohyödyt. Sen sijaan on mahdollista ajatella, että kaavoituksen sijaan yhdenvertaisuus tavalla tai toisella tasattaisiin vasta kaavan toteuttamisvaiheessa. Tätä tarkoitusta varten oikeusjärjestykseemme sisältyy (a) *rakennusoikeuden tasaamismahdollisuus rakennusmaan järjestelyllä* sekä toisaalta voidaan de lege ferenda pohtia kysymystä (b) *siirtokelpoisesta rakennusoikeudesta*. Ensin mainitussa yhdenvertaisuus toteutetaan kiinteistöjaotusta muuttamalla mutta asemakaavaa muuttamatta, jälkimmäisessä kiinteistöjaotusta ei muuteta, vaan asemakaavalla mahdollistetaan rakennusoikeuden liikuttelu maanomistajien keskinäisin toimin vastiketta vastaan.

(a) *Rakennusmaan järjestely* voidaan tehdä asemakaava-alueella ilmeisen epätasaisesti jakautuneen rakennusoikeuden tasaamiseksi alueen maanomistajien kesken (KML 113 §). Järjestelyllä ei voida muuttaa asemakaavaa eikä siinä määriteltyä rakennusoikeutta. Sen tarkoituksena on sekä muodostaa asemakaavassa edellytetyt kiinteistöyksiköt että järjestellä alueen tilukset niin, että kukin maanomistaja saa järjestelyn lopputuloksena omistamaansa pinta-alaan suhteutetun osan asemakaava-alueen rakennusoikeuden muodostamasta arvosta joko maa-alueena, korvauksina tai näiden yhdistelmänä. Järjestelyn tausta-ajatuksena on erottaa kaavoitus ja maan arvo toisistaan siten, että kaavoitus voitaisiin rakennusoikeuksineen tehdä alueen maanomistusoloista riippumatta

vain ympäristöllisten tekijöiden perusteella. Maanomistajien tasapuolista kohtelua ei tarvitsisi ottaa huomioon kaavoitusvaiheessa, kun juuri yhdenvertaisuuden kannalta keskeinen rakennusoikeus voitaisiin kaavan toteutusvaiheessa tasata erillisellä rakennusmaan järjestelyllä. Järjestely mahdollistaisi myös maanomistajan velvoittamisen kaava-alueen yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksiin eli sillä voitaisiin tasata maan arvoa myös maanomistajan ja kunnan välisessä suhteessa[218].

Järjestelyitä ei käytännössä ole toteutettu Suomessa ainoatakaan. Osin syynä lienevät järjestelyn toteuttamiseen liittyvä käytännölliset vaikeudet, osin se, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja kustannusten jakaminen maanomistajan ja kunnan välisessä suhteessa järjestellään maankäyttösopimuksin[219]. Toisin sanoen rakennusoikeutta saavat maanomistajat velvoitetaan sopimuksin suorittamaan kunnalle maksuja muun ohella yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi. Näin tulee sekä asetettua alueen maanomistajat sopimuskorvausten kautta taloudellisten arvojen kannalta tasapuoliseen aseman että kunta saa osansa rakennusoikeuden muodossa tulevasta taloudellisesta hyödystä. Ongelmana tässä on se, että kytkemällä rakennusoikeuden muodostuminen sopimuskorvauksiin saattaa kaavoitusta ja rakennusoikeuden muodostamista ohjata taloudelliset tekijät ympäristöllisten sijaan. Toisaalta ongelmana on se, että maanarvon tasaaminen sopimuksin on vähemmän avointa kuin olisi julkisen järjestelytoimituksen suorittaminen, jossa virkavastuulla määriteltäisiin maan arvot ja tasattaisiin ne.

Joka tapauksessa olennaista on, että asemakaava-alueen maanomistajalla on mahdollisuus rakennusmaan järjestely -toimitusta hakemalla ja toimituksen edellytysten täyttyessä vaikuttaa omistamansa maan rakennusoikeuteen tai rakennusoikeuden edustamaan taloudelliseen arvoon. Niinpä tällaisella järjestelmällä epäilemättä on eräänlainen heijastusvaikutus kunnan rakennusoikeuden kaavoitus- ja sopimustoimintaan. Ellei kunta jollakin tavalla ottaisi huomioon maanomistajien tasapuolista kohtelua, saattaisi järjestelyn toimittaminen tulla ajankohtaiseksi. Toisaalta on huomattava, että käytännössä usein tehdäänkin vapaaehtoisia ja pakollisia tilusvaihtoja asemakaava-alueella rakennusmaan

---

[218] Järjestelyllä tasataan maan arvo sekä maanomistajien keskinäisissä suhteissa mutta myös maanomistajan ja kunnan välisessä suhteessa. Merkillepantavaa tosin on, että kunnan maata ei voida sisällyttää ilman kunnan suostumusta järjestelyalueeseen (KML 115.2 §). Ks. tapaus *Piron v. Ranska* (2000) koskien tilusjärjestelyssä menetettyä rakennusoikeutta ja tämän johdosta maksettavaa korvausta sekä tapaus *Wiesinger v. Itävalta* (1991), jossa oli kysymys tilusvaihdon seurauksena rakennusmaasta maksettavasta korvauksesta. Molemmissa tuomioissa katsottiin omaisuudensuojaa loukatun ja valtio tuomittiin suorittamaan hyvitystä valittajille. Ks. Saksan BauGB 45–79 §, joissa on säännelty rakennusmaan järjestelystä.

[219] Voidaan kysyä, muodostavatko KML:n rakennusmaan järjestelyä koskevat säännökset jollain tavalla reunaehdot sille, minkälaisia sopimuksia maan arvon tasaamiseksi voidaan MRL 12 a luvun mukaan tehdä. Rakennusmaan järjestelyähän ei käytetä, vaan usein yhdenvertaisuutta pyritään edistämään maankäyttösopimuksin.

järjestelemiseksi yksiin käsiin. Tällöin tilusvaihdon seurauksena joku järjestelyyn osallistuvista saa rakennusmaana faktisen rakentamismahdollisuuden toisen tai muiden saadessa tiluskorvauksia menettämänsä maan laskennallisen rakennusoikeuden taloudellisen arvon verran. Tämäkään toimitus ei muuta asemakaavassa määriteltyä rakennusoikeutta, vaan vaikuttaa ainoastaan alueen kiinteistöjaotukseen ja omistussuhteisiin.

(b) *Siirtokelpoinen rakennusoikeus de lege ferenda*. Suomessa yksityiset maanomistajat eivät voi keskinäisin toimin siirtää asemakaavan mukaista käyttämätöntä rakennusoikeutta alueelta toiselle. Rakennusoikeuden siirtokelpoisuudella tarkoitan tässä sitä, että asemakaavan mukaista rakennusoikeutta yksityiset eivät voi sopimuksillaan tai muillakaan toimilla saada siirretyksi alueelta toiselle. Toisin sanoen esimerkiksi tontin omistaja A ei voi ”myydä” tontillaan olevaa käyttämätöntä rakennusoikeutta naapuritontin omistaja B:lle, jos rakennusoikeus on osoitettu asemakaavassa tonttikohtaisesti. Eri asia on, että rakennusoikeus saattaa olla asemakaavassa osoitettu niin väljästi, että asemakaava mahdollistaa rakennusoikeuden liikuttelun tontilla, korttelissa tai muulla alueella niin, että alueen ollessa eri omistajien hallussa nämä voivat keskinäisillä sopimuksillaan sopia siitä, kenen alueella rakennusoikeus toteutetaan. Suomalainen järjestelmä ei suinkaan ole ainoa mahdollinen, vaan haluttaessa rakennusoikeudesta voitaisiin lainsäädännöllä luoda itsenäinen vaihdantakelpoinen varallisuuserä, josta yksityiset voisivat keskinäisin sopimuksin määrätä. Järjestelmä voisi muistuttaa esimerkiksi päästöoikeuksien kauppajärjestelmää, jossa oikeus saastuttaa ilmaa on muodostettu varallisuusarvoiseksi ja siirtokelpoiseksi varallisuusarvoiseksi etuudeksi.

Oikeusvertailevasti voidaan todeta, että eräissä valtioissa tunnetaan kaavoitusjärjestelmiä, joissa mahdollistetaan eri tavoin rakennusoikeuksien siirtäminen tonttien tai laajempien alueiden kesken. Tällöin puhutaan niin sanotusta siirrettävästä rakennusoikeudesta (*transferable development right*). Sääntelyn perusrakenne etenee niin, että kaavoitusviranomainen jo kaavaa laatiessaan selvittää ja määrittelee alueet, joille osoitettava rakennusoikeus voidaan siirtää (luovuttava alue) sekä toisaalta alueet, joille se voidaan siirtää (vastaanottava alue). Sitten jää alueen maanomistajien toimenpiteistä riippumaan, mille alueille rakennusoikeudet kohdentuvat. Kun luovuttavia ja vastaanottavia alueita on määritelty paljon, on esimerkiksi mahdollista, että useilta alueilta kerätään rakennusoikeudet tietylle alueelle. Tällöin rakennusoikeus muodostuu itsenäiseksi vaihdannan kohteeksi, josta maksetaan sille markkinaperusteisesti muodostuva hinta. Tyypillisesti järjestelmää voidaan käyttää esimerkiksi kaupunkialueella sallimalla rakennusoikeuden siirtäminen tontilta toiselle tilanteessa, jossa tontin omistaja ei voi esimerkiksi hyödyntää tontin rakennusoikeutta täysimääräisesti rakennussuojelun johdosta. Luovuttamalla käyttämättä jäävän rakennusoikeuden naapuritontille turvataan luovuttajan omaisuudensuo-

ja ja maanomistajien keskinäinen yhdenvertaisuus.[220]

Kaiken kaikkiaan yhdenvertaisuutta voidaan arvioida sekä asemakaavan laadintaa että sen toteuttamista koskevana kysymyksenä. Mitä ”jäykempi” on asemakaava ja sääntelyjärjestelmä kokonaisuutena, sitä enemmän korostuu yhdenvertaisuuden arviointi kaavan laadintavaiheessa. Sikäli kuin maanomistajien keskinäisiä suhteita on mahdollista arvoerojen osalta tasata kaavan toteuttamisvaiheessa, vapautetaan kaavoitusharkintaa tältä kuormitukselta.

4.6.6.4 Kaavoituksellinen syrjintä

Suomessa ei oikeuskirjallisuudessa taikka -käytännössä ole nimenomaisesti käsitelty kysymystä yksittäisen maanomistajan syrjinnästä kaavoituksessa. Kysymys ei tällöin ole suoranaisesti siitä, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada maataan kaavoitetuksi. Kyse on siitä, että kaavoitus toteutetaan tavalla, jonka tarkoituksena on joko sulkea maanomistaja kaavoitettavan alueen ulkopuolelle, pidättyä kaavoituksesta tai määritellä kaavan sisältö niin, että sillä syrjitään yksittäistä maanomistajaa. Vertailun vuoksi todettakoon, että kaavoituksen ja syrjinnän väliset yhteydet ovat anglosaksisessa kaavoitusoikeudellisessa kirjallisuudessa saaneet merkittävästi sivutilaa. Yksittäisen maanomistajan syrjinnästä nähdään olevan kysymys silloin, kun kaavoitus esimerkiksi rajataan niin, että sillä tosiasiassa asetetaan yksittäinen maanomistaja huonompaan asemaan (*discriminatory line drawing*).[221]

Suomalaisessa järjestelmässä tällainen asetelma tullee arvioiduksi omaisuudensuojan (PL 15 §), yhdenvertaisuuden (PL 6 §) sekä harkintavaltaa rajoittavan tarkoitussidonnaisuuden (HL 6 §) kannalta. Nähdäkseni sama kysymyksenasettelu voi tulla suomalaisessa järjestelmässä esille silloin, kun esimerkiksi asemakaava-alue rajataan ilman hyväksyttävää maankäytöllistä syytä niin, että maanomistajan alue tulee jätetyksi alueen ulkopuolelle[222] tai kun tietty maanomistajaryhmä asetetaan epäedulliseen asemaan suhteessa muihin omistajiin.

---

[220] Ks. esim. Ellickson ym. 2013, s. 157–160. Ks. siirtokelpoisten rakennusoikeuksien toiminta-periaatteista myös Nelson – Pruetz – Woodruff 2012, s. 3–14. Rakennusoikeuksien siirtomahdollisuudella pyritän sekä toteuttamaan maanomistajien omaisuudensuoja ja yhdenvertainen kohtelu että hyödyntämään rakennusoikeuksien tehokkaaksi kohdentamiseksi markkinamekanismia. Ks. New Yorkin kaavoitusjuridiikan osalta myös Stinson 1996, s. 319–357. Rakennusoikeuden eräänlaisesta siirtämisestä on säännökset Tanskan LP 45–46a:ssa. Tanskassa koko maan alue jaetaan joko kaupunki-, kesämökki- tai maaseutualueisiin, joilla rakentamisen edellytykset määräytyvät varsin erityyppisesti. Näin alueen määritelmän muuntaminen asiallisesti muuntaa myös sen rakentamismahdollisuuksia.

[221] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 129–132.

[222] Ks. edellä käsitelty (4.6.5.3) tapaus KHO 2011:11 ja tätä koskeva kriittinen kommentti Forss YJ 2011, s. 87–93.

4.6.6.5 Suhteellisuusperiaate

Yhdenvertaisuuden ohella *suhteellisuusperiaatteella* on rakennuslainsäädännön piirissä keskeinen merkitys, joskin on jossain määrin epäselvää, milloin on vedottu yleiseen suhteellisuusperiaatteeseen ja milloin säännöksiin, joiden on katsottava konkretisoivan tai ilmentävän yleistä suhteellisuusvaatimusta. Suhteellisuusperiaatteen ydinsisältö voidaan ilmaista HL 6 §:ssä säädetyn mukaisesti vaatimuksena, jonka mukaan *viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*. Kirjallisuudessa on lähdetty siitä, että pelkkä hallinnollinen tarve ei riitä, vaan toimen tulee olla soveltuva, tarpeellinen ja sopivassa sopiva suhteessa tavoiteltuun päämäärään sekä välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteistä valitaan se, joka vähiten rajoittaa tai puuttuu sääntelykohteen oikeuksiin.[223] Asemakaavoituksessa voidaan ajatella, että MRL 54.3 §:ssä säädetty kohtuuttoman haitan tai rajoituksen aiheuttamisen kielto ilmentää suhteellisuusvaatimusta. Pakkolunastuksen edellytyksenä oleva LunL 4.1 §:n vaatimus, jonka mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, ”jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty”, ilmentää pakkolunastukseen liittyvää suhteellisuusvaatimusta[224].

Maankäytön sääntelyssä suhteellisuusperiaate näkyy niin, että yksityisen maahan kohdistuvilla sääntelytoimilla tavoiteltavan maankäytöllisen edun tulee olla riittävän suuri, jotta toimi on suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävissä[225]. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1976 I 3 katsottiin, että poikkeusluvan epäämisellä saavutettava maankäytöllinen etu oli liian vähäinen antaakseen aiheen poikkeuslupahakemuksen hylkäämiseen. Toisin sanoen hakemuksen hylkääminen ei KHO:n mukaan sanottavasti edistänyt tavoitteita, joihin poikkeamisen kohteena olleella rakennuskiellolla pyrittiin. Suhteellisuusperiaatteella on läheinen yhteys juuri siihen päämäärään, jota sääntelytoimella tavoitellaan[226]. Yleisesti ottaen suhteellisuusperiaatteen sisältö rakentamislainsäädän-

---

[223] Ks. suhteellisuusperiaatteesta tarkemmin Mäenpää 2011, s. 85–88 viitteineen.

[224] LunL 4.1 §:n suhteellisuusvaatimus tulee mielenkiintoisella tavalla esille esimerkiksi silloin, kun kunta pyrkii pakkolunastamalla hankkimaan rakennusmaata asemakaavoitettavaksi ja luovutettavaksi eteenpäin MRL 99 §:n nojalla. Jos tällaisessa tilanteessa maanomistaja ei vastusta rakentamista, niin asemakaavoitus olisi toteutettavissa myös MRL 12 a lukua soveltaen yksityisen omistuksessa olevalla maalla. Tällöin joudutaan arvioimaan kysymystä siitä, voidaanko lunastuslupa tästä vaihtoehdon olemassaolosta huolimatta myöntää.

[225] Sen sijaan jonkin toimen oikeasuhtaisuutta ei tule arvioida siltä kannalta, onko maanomistajalla subjektiivista oikeutta saada rakentaa vai ei. Esimerkiksi ei tule päätellä niin, että jokin sinänsä suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen maankäyttörajoitus katsottaisiin lainmukaiseksi, koska maanomistajalla ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta saada rakentaa. Ks. subjektiivisella oikeudella argumentoinnista luku 4.2.

[226] Näiltä osin voidaan ainakin erottaa MRL:n yleinen tavoite, eri kaavoille asetetut sisältövaatimukset ja näistä johdettavat kaavoituksen tavoitteet, rakennuskielto- ja rakentamisrajoitusjärjestelmän tavoitteet, rakennuslupamenettely, suunnittelutarvealuesääntelyn sekä poikkeamisjärjes-

nön piirissä voidaan ilmaista niin, että yksityiselle ei voida asettaa pidemmälle meneviä rasituksia kuin tavoitellun päämäärän saavuttaminen edellyttää. Suhteellisuusperiaate tuleekin sovellettavaksi selkeimmin silloin, kun viranomaisella on käytössään useita vaihtoehtoisia tapoja toimia.[227] Suhteellisuusperiaatteella on maankäytön sääntelyssä keskeinen yhteys omaisuudensuojaan, joista ensin mainittu suojaa omaisuutta ja estää, sääntelytavoittteen huomioiden, liian pitkälle menevät puuttumiset.

Suhteellisuusperiaatteella on myös EIT:n omaisuudensuojaa koskevassa argumentaatiossa erittäin keskeinen asema[228]. Arvioidessaan EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa säädetyn omaisuudensuojan mahdollista loukkausta EIT tarkastelee vakiintuneesti asiaa siltä kannalta, vallitseeko käsillä olevassa tapauksessa "*oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien suojan välillä*". Suhteellisuusperiaate näin muotoiltuna on luotu tapauksessa *Sporrong & Lönnroth v. Ruotsi* (23.9.1982), jossa EIT katsoi, että pysyväisluontoinen rakennuskielto yhdistettynä pakkolunastusuhkaan tarkoitti tuossa tapauksessa tämän tasapainon järkkymistä ja siten merkitsi omaisuudensuojan loukkausta. Samankaltainen asetelma vallitsi myös tapauksessa *Buczkiewicz v. Puola* (26.2.2008), jossa tonttiin kohdistui rakennuskaavamääräyksen voimassaoloajaltaan rajoittamaton pakkolunastusuhka eikä omistajalla ollut mahdollisuutta saada haitasta korvausta. EIT katsoi, että oikeudenmukaista tasapainoa ei ollut löydetty, koska pakkolunastuksen toteuttaminen oli epävarmaa eikä tälle ollut määritelty kohtuullista aikataulua. Molemmissa tapauksessa katsottiin EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojaa loukatuksi ja valtio tuomittiin suorittamaan korvausta.

4.6.6.6 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältö voidaan ilmaista vaatimuksena, jonka mukaan *viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin* (HL 6 §). Periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimivallan käyttö on sidottu laissa määriteltyihin tarkoituksiin eikä viranomainen voi perustaa päätöstä asiaankuulumattomiin syihin taikka asettaa päätöksen tekemiselle lakiin perustumattomia ehtoja. Niinpä tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää sen selvittämistä, mikä on sovellettavan säännöksen tarkoitus ja tavoite, minkä selvittämisessä voidaan saada johtoa esimerkiksi lain

---

telmän tavoitteet. Arvioitaessa näiden järjestelmien piirissä tehtyjä viranomaispäätöksiä suhteellisuusperiaatteen kannalta on lähtökohdaksi otettava se, mitä päämäärää kullakin sääntelyinstrumentilla tavoitellaan.

[227] Ks. Konstari 1979, s. 65–66 ja Majamaa 1981, s. 188 ss.

[228] Ks. suhteellisuusperiaatteen keskeisestä asemasta EIT:n ratkaisukäytännössä omaisuudensuojaa koskevissa asioissa erityisesti Åhman 2000, s. 361–399, joka on tutkimuksessaan käsitellyt nimenomaisesti omaisuudensuojaa EIS. 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan mukaan.

yleisestä tavoite- tai tarkoitussäännöksestä. Harkintavallan väärinkäytön periaatteeseen sisältyy esimerkiksi kielto käyttää julkisen vallan käyttöön perustuvaa erityisasemaa painostuskeinona. Kunta ei voi harkintavallan väärinkäytön periaatteesta johtuen esimerkiksi sopia tekevänsä tietynsisältöistä päätöstä korvausta tai maksua vastaan. *Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tulee konkreettisesti verrata lainsäätäjän tarkoitusta ja sitä tavoitetta, johon viranomaisen päätöksellä pyritään*.[229]

Sovelletttavan säännöksen tarkoituksen selvittäminen voi käytännössä olla varsin vaikeaa. Viimekädessä arvio tulee tehdä kokonaisuuden pohjalta, vaikka esimerkiksi yksittäisillä lain tarkoitusta koskevilla säännöksillä olisikin tässä keskeinen lähtökohta-asema.[230] MRL sisältää useita tarkoitusta koskevia säännöksiä kuten koko säädöstä koskeva 1 § sekä yleiskaavan tarkoitusta koskeva MRL 35 § ja asemakaavan tarkoitusta koskeva 50 §, jotka kaikki säännökset sisältävät useita erillisiä tarkoitusmääreitä. Näiden lisäksi voidaan MRL:n järjestelmässä ajatella eri sääntelyinstrumenteilla olevan vielä omat tavoitteensa. Näiltä osin voidaan erotella ainakin rakennuskieltojen, rakentamisrajoitusten, poikkeamisjärjestelmän, rakennusluvan, suunnittelutarvealuesääntelyn, maapolitiikan välineet sekä tietysti kaavoituksen tarkoitukset. Vaikka instrumentit liittyvät toisiinsa, niillä on omat itsenäiset tarkoituksensa. Esimerkiksi rakennuskielloilla pyritään turvaamaan kaavoitukselle suunnitteluvara, rakennusluvalla varmistamaan rakennushankkeen säännöstenmukaisuus.

Rakennusoikeuden sääntelyn kannalta harkintavallan väärinkäyttö on ollut useita kertoja esillä oikeuskäytännössä. Eräänlaisina tyyppitapauksina voidaan pitää maksujen edellyttämistä asemakaavan, poikkeamisluvan tai muun rakentamisen mahdollistavan päätöksen saamiseksi. Toinen tähän läheisesti liittyvät tyyppitapaus koskee yleis- tai asemakaavoituksen määrittelyä niin, että esimerkiksi rakennusmaat ja puistot pyritään sijoittelemaan perusteilla, jotka eivät perustu rakennuslainsäädäntöön. Kolmanneksi tyyppitapauksena voidaan pitää poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuita.

Harkintavallan väärinkäyttöä koskee tapaus KHO 2016:56, jossa kaupunki oli edellyttänyt yhtiöltä lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta 540.000,00 euroa. KHO katsoi, että korvauksen vaatiminen tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyi, ei pidetty MRL 12 a luku ja hallintolain 6 § huomioon ottaen lainmukaisena. Kaupunginhallitus oli KHO:n mukaan käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Ratkaisulinja on tällaisten tapaus-

[229] Ks. Mäenpää 2011, s. 81–84. Ks. harkintavallan väärinkäytön taustalla olevasta ranskalaisesta vallan väärinkäyttöä koskevasta détournement de pouvoir -opista Konstari 1979, s. 11–28.
[230] Ks. Konstari 1979, s. 95–105.

ten osalta varsin vakiintunut[231]. Keskeistä on, että kaavoitusharkinnassa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta lähtökohtaisesti rikotaan esimerkiksi silloin, jos kunta pidättyy kaavan laatimisesta saadakseen maanomistajalta lakiin perustumattoman suorituksen taikka maksun, joka ylittää sen, mihin kunnalla olisi MRL 12 a luvun mukaan muutoin oikeus. Asiaa käsitellään jäljempänä tarkemmin[232].

Harkintavallan väärinkäyttö on ollut esillä tapauksessa KHO 2011:11, jossa yksityisen maanomistajan noin 70 metriä leveä ja 400 metriä pitkä suikale oli rajattu 10 hehtaarin asemakaava-alueen ulkopuolelle. Hallinto-oikeus katsoi asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että kaupunki oli käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa väärin ja kumosi kaavapäätöksen. KHO sen sijaan kumosi hallinto-oikeuden päätöksen[233].

4.6.6.7 Puolueettomuusperiaate

Hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin kuuluu myös objektiviteetti- tai puolueettomuusperiaate, jonka mukaan hallintotoimen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa tai puolustettavissa (HL 6 §). Objektiivisuuden vaatimus estää esimerkiksi suosimasta virkamiestä itseään tai hänen läheistään. Virkamies ei myöskään saa kiinnittää huomiota siihen, mitä etua tai haittaa hänelle itselleen saattaisi toimen lopputuloksena aiheutua. Asiaa voidaan arvioida *esimerkiksi* siten, että ”jos ei ole ajateltavissa, että toinen virkaan vaaditun pätevyyden omaava, huolellinen henkilö olisi virkamiehen asemassa ollen voinut tehdä samanlaisen ratkaisun”, voidaan ratkaisussa katsoa poiketun objektiivisuuden vaatimuksesta. Toisaalta poikkeamisen tulee olla olennaista ja ilmeistä eli jollain tavalla ”karkeaa”, jotta objektiivisuuden voitaisiin katsoa tulleen syrjäytetyksi.[234] Objektiivisuudella on läheinen yhteys yhdenvertaisuusperiaatteeseen samoin kuin esteellisyyssäännöksiin[235].

Objektiivisuusperiaatetta ei välttämättä nimenomaisesti mainita ratkaisuiden perusteluissa, mutta se voi vaikuttaa *de facto* ratkaisun taustalla tai ainakin *tulkintaperiaatteena*. Nähdäkseni objektiivisuudella voi olla merkitystä maankäytön ja rakentamisen piirissä tehtävien päätösten osalta erityisesti silloin,

---

[231] Ks. myös jäljempänä käsiteltävä KHO 1995 A 31, jossa KHO katsoi harkintavallan väärinkäytöksi laissa säädettyä suurempien maksujen perimisen maanomistajalta rakennusoikeuden saamiseksi.

[232] Ks. luku 5.3.1.

[233] Ratkaisu on kritiikille altis sen takia, että kunta muutti kertomustaan sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli kumonnut kunnan päätöksen harkintavallan väärinkäyttönä. Ks. tästä ja tapauksen kommentoinnista Forss YJ 2011, s. 87–93.

[234] Ks. huolellisen miehen kriteeristä Merikoski 1958, s. 68–69. Ks. toisaalta Konstari 1979, s. 46, joka on arvostellut tällaista arviointitapaa siltä kannalta, että se kovertaa viranomaiselle jätetyn hallinnollisen harkintavallan lähes olemattomaksi. Ks. näin myös Majamaa 1981, s. 189.

[235] Ks. Merikoski 1958, s. 69–71 ja, s. 83–85.

kun kysymys on *kunnan itsensä ja jonkin muun tahon omistaman alueen välisestä maankäytöllisestä konfliktista, jonka kunta kaavoitus- tai lupapäätöksellä ratkaisee*. Esimerkiksi tapauksessa KHO 30.11.2015 t. 3480 kaupunki oli myöntänyt asemakaavan vastaisesti rakennusluvan tuulivoimalan rakentamiselle omistamansa yhtiön omistamalle tontille. Naapurin valituksesta rakennuslupa purettiin KHO:ssa *lain ilmeisen väärän soveltamisen* johdosta[236]. Toisaalta objektivisuuskysymys voinee tulla esille myös asemakaavoitustoiminnassa silloin, kun kunta pyrkii asettamaan omistamansa maan etusijalle asemakaavoituksessa ja näin ohjaamaan rakennusoikeuden myötä tulevan käyttömahdollisuuden ja taloudellisen arvon itselleen[237].

4.6.6.8 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan *viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia* (HL 6 §). Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on juuri se, että odotusten täytyy olla *perusteltuja oikeusjärjestyksen perusteella*. Sinänsä nämä odotukset voivat perustua esimerkiksi viranomaisen myöntämään lupaan tai antamaan neuvoon taikka kehotukseen toimia tietyllä tavalla.[238] Sen sijaan esimerkiksi pitkään jatkunut *lainvastainen* käytäntö ei voi ainakaan lähtökohtaisesti muodostaa luottamuksensuojaa kuten oli tapauksessa KHO 2016:19, jossa vuosikymmeniä olemassa olleet luvattomat rakennukset määrättiin purettavaksi. Tällöin sen arviointi, onko luottamus oikeusjärjestyksen eli lähinnä rakennuslainsäädännön nojalla oikeutettu, on luonteeltaan jossain määrin erilaista kuin esimerkiksi silloin, kun oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia arvioitaan esimerkiksi kunnalle harkintavaltaa jättävien luvanmyöntämisedellytysten täyttymisen kannalta. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1.10.2014 t. 2926 pääteltiin, että koska hakijalla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen loma-asunnon muuttamiseksi käyttötarkoitukseltaan pysyvään asumiseen, viranomaiselta saatu luvan hakemista koskeva neuvo ei muodostanut oikeutettua odotusta poikkeuksen saamiseen[239].

---

[236] KHO ei ole maininnut objektiviteetti- tai puolueettomuusperiaatetta ratkaisutekstissä, mutta asetelma ratkaisussa on *mielestäni* sellainen, että siinä voidaan perustellusti kysyä, onko kaupungin rakennuslautakunta menetellyt asiassa objektiivisesti vai onko rakennuslupa mahdollisesti myönnetty juuri siksi, että kyse on kaupungin itsensä omistamasta alueesta.

[237] Kysymys on ollut esillä esimerkiksi ratkaisuissa KHO 2011:11 ja KHO 2015:95.

[238] Ks. luottamuksensuojasta Suviranta LM 2004, s. 1421–1436 ja Mäenpää 2011, s. 88–92.

[239] Toisaalta juuri tällaisissa ratkaisuissa näyttäisi vallitsevan kiinteä yhteys luottamuksensuojaperiaatteen ja rakennusoikeuden sääntelyn välillä. Koska maanomistajan oikeusasemaa rakennusoikeuden osalta ei tässä tutkimuksessa esitetyllä tavalla tule päätellä siitä, onko tällä subjektiivista oikeutta saada rakentaa vai ei, niin myöskään luottamuksensuojan saamista – sitä, onko kyse oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetuista odotuksista – ei tulisi päätellä subjektiivisen oikeuden olemassaolosta tai puuttumisesta. Arvio tulisi pikemmin perustaa luottamuksen synnyttä-

Ratkaisussa KHO 2013:13 on rakennusluvan perustana käytettäväksi tarkoitetun osayleiskaavan perusteella myönnetty rakennuslupa, joka yleiskaava valituksen johdosta kumottiin, minkä seurauksena myös rakennuslupa valituksen johdosta kumottiin. Yleiskaavassa oli virheellisesti osoitettu rakennusoikeus naapuritilalle. Kunnanhallitus oli MRL 201 §:n nojalla määrännyt yleiskaavan tulemaan voimaan muilta kuin valituksenalaisilta osin, jonka nojalla X:lle oli myönnetty rakennuslupa. Naapurin valituksesta yleiskaava sittemmin kumottiin hallinto-oikeuden päätöksellä, jonka KHO pysytti. Tämän jälkeen hallinto-oikeus kumosi rakennuslupapäätöksen ja hylkäsi X:n rakennuslupapäätöksen, minkä päätöksen KHO pysytti. KHO katsoi, että kunnanhallituksen tulkinta MRL 201 §:stä oli virheellinen eikä tällainen päätös ollut luonteeltaan sellainen, että se voisi perustaa rakennusluvan saajalle luottamuksen suojan rakennusluvan pysyvyyden suhteen. KHO myös perusteli asiaa sillä, että ”Oikeutettuja odotuksia voi syntyä vain kunnanhallituksen toiminnan johdonmukaisuuteen nähden, ei sen sijaan suhteessa valitusviranomaiseen, joka on ottanut kantaa asiaan vasta ratkaistessaan valitukset.”[240]

> Ratkaisu KHO:ssa on syntynyt äänestyspäätöksenä (3–2). Eri mieltä olleiden hallintoneuvosten äänestyslausunnon ja eriävän mielipiteen mukaan kunnanhallitus oli ennen MRL 201 §:n mukaista päätöstä selvittänyt, miltä osin päätöksestä oli valitettu hallinto-oikeudelle eikä asiassa voitu katsoa kunnanhallituksen menetelleen etukäteen arvioiden virheellisesti määrätessään yleiskaavan tulemaan voimaan valituksen kohteena olevan rakennuspaikan osalta ennen yleiskaavan lainvoimaistumista. Näin ollen rakennusluvan myöntämishetkellä muutoin MRL 72 §:n nojalla suunnittelun tarpeessa olevalla ranta-alueella ei tarvinnut myöntää poikkeamista. Eriävän mielipiteen mukaan tätä ei toiseksi muuttanut se, että yleiskaava sittemmin kumottiin. Tämän perustelemiseksi viitattiin – sovellettavia MRL:n säännöksiä toisella tavalla enemmistöön nähden tulkiten – myös luottamuksensuojaperiaatteeseen. Koska rakennusluvan mukainen hanke täytti rakennuspaikalta ja rakentamiselta rakennusluvan edellytyksinä olevat vaatimukset, olisivat eriävän mielipiteenä jättäneet hallintoneuvokset hylänneet rakennusluvasta tehdyt valitukset.

---

neen tosiseikaston arviointiin sekä toisaalta siihen, että jos tällainen tosiseikasto vallitsee eikä luottamuksen sisältönä olevalle toiminnalle ole olemassa ”selvähköä oikeudellista estettä”, on lupa tai muu toiminta suoritettava. Tältä kannalta selvähkö este voi olla se, että esimerkiksi luvattomat rakennukset eivät luvallistu vain ajan myötä ilman kaavan tai muun alueen maankäytön määrittävän sääntelyinstrumentin muutosta, mutta luvan saamista koskevat ennakkotiedot muodostavat ainakin jonkinlaisen luottamuksen suojan kannalta merkityksellisen tosiseikaston. Luottamuksensuojan saamisen merkitys saattaa rakentamishankkeissa olla joskus merkittävä, koska jo ennen luvan hakemista tai lupamenettelyn aikana on tarpeen tehdä erilaisia teknis-taloudellisesti merkittäviäkin rakentamista valmistelevia toimia.

[240] Tämä päättelytapa on mielestäni ongelmallinen siltä kannalta, että tällöin luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisala *de facto* rajautuu käsittämään vain hallinnon sisäisen toiminnan. Nähdäkseni myös tuomioistuimen tulee arvioida luottamuksensuojan syntymisen edellytyksiä niiden samojen tosiseikkojen valossa, jotka ovat vallinneet valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen ja asianosaisen välisessä suhteessa.

Luottamuksensuojalla on yhteys juuri omaisuudensuojaan ja rakentamismahdollisuuksiin, kuten on tullut esille EIT:n ratkaisussa asiassa *Hellborg v. Ruotsi* (2006). Ruotsin rakennuslupaviranomainen oli antanut kansallisen lainsäädännön mukaan oikeudellisesti sitovan ennakkotiedon rakennusluvan myöntämisestä. Myöhempien kaavamuutosten ja naapureiden valitusten johdosta viranomainen ei ennakkotiedon vastaisesti haettua lupaa kuitenkaan myöntänyt. Rakennusluvan myöntäminen olisi tarkoittanut hakijan detaljikaava-alueella sijainneen kiinteistön rakennusoikeuden lisääntymistä toisella rakennuspaikalla. Ottaen huomioon sopimusvaltioiden väljän harkintamarginaalin käsillä olevan kaltaisissa asioissa EIT punnitsi vastakkain toisen talon rakentamiseen perustuvaa valittajan intressiä ja alueen erityisluonteen säilyttämiseen perustuneita naapurien etuja ja julkista intressiä sekä katsoi, ettei rakennusluvan epäämistä voitu pitää epäsuhtaisena puuttumisena valittajan omaisuuteen. Sen sijaan EIT katsoi, että valittajan EIS. 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa tarkoitettua omaisuudensuojaa oli rikottu siltä osin kuin viranomaisen eivät olleet noudattaneet velvollisuutta rakennusluvan myöntämiseen sitovan ennakkotiedon mukaisesti ja tuomitsi arvionsa mukaisesti Ruotsin valtion suorittamaan valittajalle 25 000,00 euroa hyvitystä[241].

Ratkaisuilla KHO 2013:13 ja EIT:n ratkaisulla *Hellborg v. Ruotsi* (2006) on vähintään temaattinen yhteys. Tapauksessa Hellborg on ollut kyse siitä, että viranomainen ei ole myöntänyt sitovan ennakkotiedon mukaisesti rakennuslupaa, vaikka rakennusluvan myöntämisen edellytykset eivät sittemmin olisikaan täyttyneet. EIT katsoi, että tämä muodosti omaisuudensuojan loukkauksen. Ratkaisussa KHO 2013:13 puolestaan on ollut kyse siitä, että kunta on myöntänyt rakennusluvan perusteena MRL 72.1 §:n nojalla käytettäväksi tarkoitetun oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla rakennusluvan, joka sittemmin on KHO:n päätöksellä kumottu. Otettaessa huomioon, että MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu yleiskaava antaa maanomistajalle subjektiivisluontoisen oikeuden rakennusluvan saamiseen rakennushankkeen täyttäessä muutoin rakennusluvan myöntämisen edellytykset, voidaan EIT:n ratkaisun valossa argumentoida, että rakennusluvan epäämisen on täytynyt aiheuttaa maanomistajalle jotakin taloudellista menetystä. Toisin sanoen tällainen yleiskaava ollessaan voimassa velvoittaa viranomaisen myöntämään rakennusluvan. Tällainen menetys voi EIT:n ratkai-

[241] EIT totesi, että asiassa oli jäänyt epäselväksi, mitä olisi tapahtunut, jos rakennuslupa olisi myönnetty. Kuitenkin EIT katsoi, että valittajan oli täytynyt menettää taloudellisia mahdollisuuksiaan, kun rakennuslupaa ei myönnetty kansallisten säännösten mukaisesti. Ratkaisun tosiseikastokuvauksesta ilmenee, että määräaika ennakkotiedon mukaisen rakennusluvan myöntämiselle oli kaksi (2) vuotta. Suomalaisessa järjestelmässä vastaavanlaista mahdollisuutta saada sitova ennakkotieto kunnalta rakennus- tai muun rakentamiseen tarvittavan luvan saamisesta ei ole olemassa. Käytännössä tietenkin erilaisin ohjein ja neuvoin sekä konsultaatioin on mahdollista saada ennakkoarvio luvan myöntämisestä. Juuri tämän toiminnan oikeudellisessa arvioinnissa luottamuksensuojaperiaatteella on keskeinen tehtävä.

sun valossa tulla arvioiduksi omaisuuden suojan loukkauksena.

Varsin vaikea luottamuksensuojakysymys sen sijaan liittyy erityisesti sellaisten yleis- ja asemakaavojen laadintaan, joita edeltää maanomistajan ja kunnan väliset sopimus- tai muut neuvottelut esimerkiksi maankäyttösopimuksen solmimiseksi (MRL 91 b §). Näissä on usein kyse rakennusoikeuden kaavoituksellisesta muodostumisesta ja siitä, että kunta neuvotteluiden jo edettyä pitkälle esimerkiksi kunnallispoliittisista syistä vetäytyy kaavoitushankkeesta. Sen lisäksi, että näitä tilanteita voidaan arvioida sopimusoikeudellisesti[242], nousee esille myös kysymys kaavoitusviranomaisen toimintaan kohdistuvasta luottamuksensuojasta. Sopimusoikeudellisen ulottuvuuden kysymykseksi muodostuu se, millä tavoin luottamuksensuoja vaikuttaa niiden MRL:n säännösten tulkintaan, jotka koskevat esimerkiksi kunnan MRL 51 §:ssä säädettyä asemakaavoitusvelvollisuutta taikka asemakaavan MRL 54 §:ssä säädettyjä sisältövaatimuksia. Arvioitaessa esimerkiksi sitä, tulisiko maanomistajan saada suojaa luottamukselleen suhteessa kunnan kaavoitustoimenpiteisiin, pitänee merkitystä antaa esimerkiksi myös sille, mitkä ovat olleet tietyn kaavoitushankkeen *kunnallispoliittiset* etenemismahdollisuudet[243].

Seuraavassa tarkastellaan erästä yhdenvertaisuuteen ja viranomaisen kaavoituksellisen harkintavaltaan liittyvää erityiskysymystä kunnan maan suosimisesta kaavoituksessa.

4.6.7 Kunnan maanomistus kaavoituksellisena erityiskysymyksenä: voiko kunta suosia omistamaansa maata?

4.6.7.1 Lähtökohta

Kaavoitustoiminnan ja rakennusoikeuden kannalta keskeinen kysymys koskee sitä, *miten on oikeudellisesti arvioitava kunnan kaavoitustoimintaa, jossa se ilmoittaa asemakaavoittavansa vain omistuksessaan olevia alueita*. Käänteisesti tämä tarkoittaa kieltäytymistä yksityisen omistuksessa olevan maan asemakaavoittamisesta. Kyse on tällöin joko rakentamattomista alueista tai alueista, joiden luonne kaavoituksen johdosta merkittävällä tavalla muuttuu. Sen sijaan niin

---

[242] Ks. jäljempänä luku 4.6.8.

[243] Esimerkiksi jos jollekin hankkeelle ei sinänsä ole olemassa oikeudellista estettä ja kunnan virkamiehet ovat antaneet ymmärtää hankkeen etenevän, mutta samanaikaisesti hanke herättää voimakasta keskustelua tai jopa vastustusta kunnallispoliittisesti, tulee tällaiselle – sikäli kuin maanomistajan tästä tulisi olla tietoinen – antaa jokin merkitys arvioitaessa luottamuksensuojaa suhteessa siihen, mitä kunnan virkamiehet ovat asiasta ilmaisseet. Tällaisia käytännön tapauksia on ainakin voimakkaita tunteita usein herättävien tuulivoimarakentamishankkeiden osalta olemassa. Näissä on saatettu rakentajan ja kunnan kanssa neuvotella ja teettää selvityksiä sekä kaavaluonnoksia jo varsin pitkälle, mutta kaavan tullessa kunnanvaltuuston päätettäväksi saattaa kunnallispoliittinen asetelma yhtäkkiä muuttua.

sanotussa täydennysrakentamisessa taikka asemakaavamuutoksissa rakennetulla alueella linjausta käytettäneen harvemmin, jos lainkaan[244]. Usein kunnat ilmoittavat tällaisen linjauksen maapoliittisissa ohjelmissaan tarkoituksena saada näin asemakaavoitukseen ja rakennusoikeuteen suhteutuva *maan arvo leikatuksi* maanomistajalta kunnalle sekä toisaalta kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien *käytännön toimenpiteiden helpottaminen*.

> Kunnan maan asettamisessa etusijalle kaavoituksessa on tosiasiassa kyse pyrkimyksestä leikata asemakaavoituksesta ja rakennusoikeudesta johtuva maan arvo kunnalle. Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta esitti jo vuoden 1974 mietinnössään sellaisten säännösten sisällyttämistä rakennuslainsäädäntöön, jotka oikeuttaisivat ja ehkä myös velvoittaisivat kunnan laatimaan yksityiskohtaiset kaavat ensisijaisesti kunnan itsensä omistamille alueille. Kuten jäljempänä tuodaan esille, tällaisia säännöksiä ei koskaan ole rakennuslainsäädäntöön sisällytetty.[245]

Yksityisen maanomistajan oikeusasemaan tällainen linjaus vaikuttaakin erittäin merkittävällä tavalla. Jos kunta tällaisen linjauksen vallitessa samanaikaisesti soveltaa tiukkaa asemakaavoittamattomien alueiden rakentamisen kontrollia suunnittelutarvealuesääntelyn – toisin sanoen luo alueille tosiasiassa rakennuskieltoon rinnastuvan oikeustilan – avulla, uudisrakentaminen yksityisen omistuksessa oleville alueille saattaa estyä. Tällöin faktinen rakentaminen siirtyy tapahtuvaksi vain kunnan omistuksessa jo oleville tai sen omistukseen tuleville alueille. Näissä olosuhteissa yksityinen maanomistaja voi pitää maan omistuksessaan ja jatkaa ainoastaan sen vallitsevaa käyttöä, mutta rakentaminen ei ole mahdollista – ainakaan vähäistä suuremmassa määrin – ellei maata luovuteta kunnalle taikka kunta lopulta pakkolunasta maata, jos luovutusehdoista ei päästä yksimielisyyteen.

> Kunnan maan asettaminen etusijalle saattaa jyrkästi sovellettuna tarkoittaa, että yksityisen omistuksessa oleva rakennusmaa tulee *suljetuksi pois kunnan rakennusmaamarkkinoilta*. Tällä vaikutuksella on yleiseen etuun liittyvä ulottuvuus. Nimittäin taloustieteen perusteorian mukaan rakennusmaan

---

[244] Ks. jäljempänä luku 7.3.2.

[245] Ks. KM 1974:44, s. 181 ja 183–184. Kysymys siitä, kaavoittaako kunta tai muu sääntelyviranomainen ensisijaisesti vain omistamaansa maata on aivan yleinen maapolitiikan piirissä keskusteltu kysymys. Usein aihetta on lähestytty nimenomaan maapolitiikan kautta, minkä yhteydessä kysymys sopiikin käsiteltäväksi, mutta kun kaavoituksessa on perustaltaan kysymys julkisen vallan käytöstä, niin asia on perusluonteeltaan kuitenkin oikeudellinen. Maapoliittiset ratkaisut ovat käytettävissä vain niissä rajoissa kuin kulloinkin voimassa olevan oikeuden mukaan on mahdollista. Sikäli kuin nähdään tarpeelliseksi säännellä kysymystä tulevaisuudessa esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin otettavin säännöksin, olisi aiheesta hyvä tehdä seikkaperäinen selvitys sen suhteen, mitä hyötyjä ja haittoja tällaisten linjausten käyttämiseen yleisellä tasolla liittyy. Huomioon tulisi ottaa varsinkin kansainvälinen kaavoitusta ja maankäyttöä koskeva yhdyskuntasuunnittelua, taloustiedettä ja oikeustiedettä yhdistävä tutkimus.

> tarjonnan väheneminen – rakentamiseen kohdistuvan kysynnän pysyessä muuttumattomana – kohottaa maan hintaa. Niinpä yhtäältä kunnan kannalta edullinen ja toimiva ratkaisu saattaa toisaalta haittavaikutuksena osaltaan vauhdittaa asuntojen ja toimitilojen sekä muiden rakentamalla syntyvien lopputuotteiden hintojen kohoamista.[246]

Lähtökohdan muodostaa se, että rakennuslainsäädäntöön ei sisälly nimenomaista säännöstä, jonka mukaan asemakaavoitus *tulisi* ohjata kunnan omistuksessa oleville alueille, mutta ei myöskään säännöstä, jonka mukaan näin *ei* saisi tehdä. Kirjallisuudessa ja hallintokäytännössä valintaa on yhtäältä saatettu pitää kunnan poliittisen harkinnan piiriin kuuluvana kysymyksenä[247], mutta toisaalta on saatettu varsin selväsanaisesti katsoa, että kunta ei kuitenkaan voi käyttää kaavoitusvaltaansa sulkeakseen yksityiset maanomistajat kaavoituksen ulkopuolelle[248]. Asia on ollut esillä myös ratkaisuissa KHO 2011:11 ja KHO 2015:95, joihin palataan jäljempänä.

Seuraavassa tarkastellaan kysymystä voimassa olevan oikeuden kannalta ottaen erityisesti huomioon se, millä tavoin asia on ollut esillä rakennuslainsäädännön historiassa ja lainvalmistelussa.

4.6.7.2 Lainsäätäjän historiallinen tarkoitus

Kysymys kunnan maan suosimisesta tai asettamisesta etusijalle asemakaavoituksessa on ollut useita kertoja esillä rakennuslainsäädännön valmistelussa 1900-luvulla. Useisiin mietintöihin ja lakiluonnoksiin on sisältynyt pohdintoja – myös nimenomaisia säännösehdotuksia – siitä, millä tavoin kysymykseen tulisi voimassa olevassa oikeudessa ottaa kantaa. Yksikään ehdotus ei ole päätynyt siihen, että lainsäädännössä olisi nähty tarkoituksenmukaiseksi tai tarpeelliseksi tällaisen ratkaisun aikaan saaminen. Pikemmin näyttää siltä, että lainsäädännössä on haluttu korostaa sitä, että yksityisen ja kunnan kuten kaikkien muidenkin tahojen omistama maa ovat samassa asemassa kaavoituksen suhteen.

> Laintulkinnassa ei voida rajoittua vain siihen, mitä lainsäätäjä on nimenomaisesti kirjoitettuna lakina lausunut. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, mitä on jätetty lausumatta eli säätämättä kirjoitettuna lakina voimaan. Varsinkin rakennuslainsäädännön piirissä on usein laadittu lakiehdotuksia, jopa hallituksen esityksen antamiseen edenneitä hankkeita, jotka ovat jääneet voimaan saattamatta lähinnä poliittisista erimielisyyksistä johtuen. Silloin, jos jokin kysymys on nimenomaisesti haluttu jättää sisällyttämättä lain-

---

[246] Ks. tästä kysymyksestä jäljempänä erityisesti luku 7.4.
[247] Ks. esim. Hovila 2013, s. 9.
[248] Näin esim. Hollo 1990, s. 196, jonka mukaan kaavoituksen päätarkoituksena ei saa olla yksityisen maan kaavoittamatta jättäminen.

säädäntöön, on tämä seikka tunnettava siltä kannalta, että voimaan saatettua säännöstä ei tulkita tämän lainsäätäjän historiallisen tarkoituksen vastaisesti. Lainsäätäjän historiallisen kannanoton vahvuus riippuu aarniolaisittain siitä, missä vaiheessa lainsäädäntöprosessia se on syntynyt. Esimerkiksi mietintövaiheessa esitetyt näkemykset eivät ole yhtä vahvoja kuin Eduskunnan hylkäämään hallituksen esitykseen sisältyvät kannanotot. Sen sijaan tällä välillä syntyneet kannanotot ovat sitä vahvempia, mitä lähempänä ne ovat syntyneet suhteessa Eduskunnan lopulliseen lainsäädäntötoimeen. Toisaalta mitä varhaisemmassa vaiheessa kannanotto on syntynyt, sitä heikompi sen tulkinnallinen vaikutus on. On mahdollista, että ministeriö ei lainkaan ryhdy valmistelemaan lainsäädäntöä eikä valtioneuvosto tällaista halua käynnistää. Samoin on mahdollista, että kansanedustajan lakialoitetta ei ryhdytä lainkaan valmistelemaan.

Lainsäätäjän historiallisen kannan selvittämiseksi voidaan tarkastelu aloittaa tammikuun 1. päivänä vuonna 1932 voimaan tulleesta asemakaavalaista (145/1931), jolla on 1930-luvulla luotu kuntien nykyisen asemakaavoitustehtävän lainsäädännöllinen perusta[249]. Asemakaavalailla ulotettiin kaupungin kaavoitusoikeus koskemaan kaupungin itsensä omistaman maan lisäksi kaupunkiin kuuluvan yksityisen maanomistajan maata[250]. Kaupungin kaavoitusoikeuden vastapainoksi katsottiin vielä vuoden 1924 lainvalmistelukunnan ehdotuksessa välttämättömäksi maanomistajan oikeutettujen etujen suojelemiseksi ja oikeusturvaksi tehdä poikkeuksellisena toimenpiteenä mahdolliseksi eräin edellytyksin maanomistajalle mahdolliseksi ilman kaupungin myötävaikutusta ja sen vastustuksesta huolimatta saada asemakaava omistamalleen alueelle[251].

Lausuntokierroksen jälkeen vuoden 1928 tarkistetussa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa asemakaavalainsäädännöksi maanomistajan kaavoitusoikeudesta oli kuitenkin luovuttu[252]. Kaiken kaikkiaan lainsäätäjä näyttää lainvalmisteluai-

---

[249] Kaupungistuminen ja yhteiskunnalliset olot ovat olleet asemakaavalain säätämisen aikaan 1920- ja 1930-luvuilla hyvin erilaiset kuin 2000-luvulla. Tästä huolimatta ovat asemakaavalailla luodut lainsäädännölliset ratkaisut pysyneet asemakaavoituksen osalta varsin samankaltaisina tähän päivään saakka, vaikka kokonaiset säädökset ovat ehtineet muuttua vajaan sadan vuoden aikana useaan kertaan.

[250] Yksityisen maan liittäminen kaupungin alueeseen tuli mahdolliseksi 19.5.1925 annetulla lailla kunnallisen jaotuksen muuttamisesta. Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 54. Tätä voidaan pitää osaltaan lähtölaukauksena sille, että kaavoitus- ja rakentamisoikeuden samoin kuin kiinteistöoikeuden piiriin on kunnallisoikeudellista tietä tullut uudentyyppisiä oikeudellisia kysymyksiä. Tultaessa tähän päivään 2000-luvulla ja pyrkimyksiin jatkuvasti liittää pieniä kuntia lähikaupunkeihin yhä enenevässä määrin törmätään kysymyksiin asemakaavan laatimisesta tai ylipäänsä rakentamisen edellytyksistä yksityisen maalla.

[251] Ks. Lvk 2:1924, s. 81 ja 96–97. Huomattava on, että maalaiskunnassa maanomistajalla säilyi asemakaavalaissa oikeus saada kaavan laatimiseen kunnan suostumuksesta tai vastustuksesta huolimatta rakennuskaava alueelleen aina 1960-luvun lopulla tapahtuneeseen rakennuslain muutokseen saakka. Ks. jäljempänä luku 6.4.1.

[252] Näyttää siltä, että keskeisin merkitys käsityskannan muutokselle on ollut Suomen Kaupunkiliiton vuoden 1924 ehdotuksesta antamalla lausunnolla, jossa on hyvin jyrkästi vastustettu maan-

neiston perusteella tarkoittaneen, että kaupungilla ei ole mitään oikeudellisesti hyväksyttävää syytä kohdella omistamaansa ja yksityisen maata eri tavoin vaan että asemakaava on laadittava kunnan kehityksen sitä edellyttäessä siitä riippumatta, onko maa kunnan itsensä vai yksityisen omistuksessa ja kaupungilla olisi tähän velvollisuus (AKL 1 §)[253]. Mitään säännöstä kaupungin omistaman maan ensisijaisuudesta ei asemakaavalakiin ollut lainsäätäjän näkökulmasta perusteltua ottaa. Päinvastoin AKL 1 §:ssä nimenomaan asetettiin kaupungin ja yksityisen maa samanarvoiseen asemaan asemakaavoituksen osalta.

Kaavoitus- ja rakennusasian neuvottelukunnan (KARANEK) vuonna 1974 julkaistussa rakennuslainsäädännön uudistamista käsitelleessä periaatemietinnössä ehdotettiin, että ”Kaavojen toteuttamisen helpottamiseksi ja kaavoituksesta aiheutuvan arvonnousun pysyttämiseksi yhteiskunnalla on uusien tai luonteeltaan muuttuvien rakentamisalueiden kaavoitus suunnattava kunnan omistamalle maalle”[254]. Tämä lienee ensimmäisiä lainvalmisteluaineistosta löydettävä kannanotto sen suhteen, miten lainsäädännöllisesti tulisi ratkaista harkintavalta sen suhteen, kaavoitetaanko yksityisen vai kunnan maata. Komitean jäsenet olivat periaatemietinnöstä keskeisiltä osin eri mieltä[255]. Näyttää siltä, että eriävissä mielipiteissä on nimenomaan jyrkästi vastustettu kaavoituksen ohjaamista vain kunnan maalle ja haluttu korostaa myös muiden kuin kunnan oikeutta rakentaa omistamilleen alueille[256]. KARANEKin mietintö ei johtanut lainsäädännön muutokseen eikä siten myöskään sellaista säännöstä, jolla olisi ohjattu kunnan harkintavaltaa kaavoituksen suhteen, koskaan säädetty voimaan.

Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusta yritettiin yhteensä ainakin kolme kertaa 1970- ja 1980- luvuilla ennen nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa 1.1.2000. Kokonaisuudistuksilla pyrittiin tavalla tai toisella toteuttamaan KARANEKin 1970-luvulla julkaiseman periaatemietinnön linjauksia. Vuosien 1977, 1981 ja 1984 ministeriön ehdotukset rakennuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi törmäsivät ilmeisesti poliittisen yksituumaisuuden puuttumiseen, eikä yksikään näistä johtanut hallituksen esityksen antamiseen.

Kaikkiin ehdotuksiin sisältyy KARANEKin periaatelinjauksen mukaisesti nimenomainen säännös siitä, että asemakaavoitus tulee ensisijaisesti ohja-

---

omistajalle annettavaa kaavoitusoikeutta.

[253] Ks. Lvk 1:1928, s. 45–48. Ks. lainvalmistelun yhteydessä käydystä keskustelusta tiivistetysti Uggla – Tammio 1933, s. 21–22.

[254] Ks. KM 1974:44, s. 15.

[255] Komiteassa oli noin 22 jäsentä ja eriäviä mielipiteitä jätettiin noin 13 eli mietinnössä ei liene juuri kohtia, joista jäsenet olisivat yksimielisiä. Olennaista on, että juuri periaatemietinnön keskeisiltä osin mielipiteet hajaantuivat.

[256] Ks. KM 1974:44 erityisesti, s. 22 eriävä mielipide, jossa on 12 allekirjoittajaa ja jossa pidetään tällaista säännöstä tarpeettoman jyrkkänä. Edelleen halutaan korostaa sitä, että myös muilla kuin kunnalla tulee olla oikeus rakentaa kiinteistölleen.

ta kunnan maalle[257]. Vuoden 1977 ehdotukseen sisältyi 43.3 §:n säännökseen maininta, jonka mukaan ”Uusien rakentamisalueiden kaavoitus on, jollei 2 momentista muuta johdu, suunnattava ensi sijassa kunnan omistamalla maalle. Sama koskee asemakaavoja, joilla alueen rakentamistehokkuutta olennaisesti lisätään.” Toisaalta juuri 2 momentissa säädettiin asemakaavan sisältövaatimuksista, jolloin maankäytölliset perusteet olisivat kuitenkin olleet määräävinä[258]. Jälleen eriävässä mielipiteessä on suhtauduttu erittäin kriittisesti tällaisen säännöksen ottamiseen rakennuslainsäädäntöön[259]. Sama säännösehdotus sekä siihen kohdistuneet voimakkaan kriittiset eriävät mielipiteet toistuivat myös vuosien 1981 ja 1984 rakennuslakiehdotuksissa. Molemmissa ehdotuksissa ehdotettiin samanlaista säännöstä, mutta ehdotukset eivät johtaneet hallituksen esityksen antamiseen[260].

Asemakaavalaissa omaksuttu ratkaisu otettiin sellaisenaan vuoden 1958 rakennuslakiin (370/1958), eikä myöskään rakennuslakiin sisältynyt säännöksiä siitä, että kaavoitus tulisi ensisijaisesti ohjata kunnan maalle[261]. Päinvastoin rakennuslaki rakentui asemakaavalain kanssa samalle ajatukselle siitä, että asemakaavan laadintatarve johdetaan kunnan yleisestä kehityksestä ja kunnalla on velvollisuus tarpeen vaatiessa asemakaavan laatimiseen siitä riippumatta, kuka maa-alueen omistaa (RakL 33 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtanut rakennuslakikomitean mietintö vuodelta 1997 ei sisältänyt säännösehdotusta siitä, että asema- tai muussakaan kaavoituksessa kunnan maa tulisi asettaa etusijalle yksityiseen maahan nähden[262]. Sama koskee komiteamietinnön pohjalta laadittua hallituksen esitystä vuodelta 1998, joka johti lopulta maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen[263]. Myöskään voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin ei sisälly säännöstä, joka oikeuttaisi tai velvoittaisi kunnan asettamaan omistamansa maan muiden omistamaan maahan nähden etusijalle asemakaavoituk-

---

257 Ks. vuoden 1977 ehdotuksen osalta SM 1977, s. 83.

258 Toisin sanoen asemakaavoituksen tulisi perustua maankäytöllisiin perusteisiin, mutta jos sekä kunnan että yksityisen maa olisi maankäytöllisten perusteiden kannalta samanarvoisessa asemassa, tulisi asemakaavoitus ohjata ensisijassa kunnan maalle.

259 Ks. SM 1977, s. 114, jossa Juhani Maljonen eriävässä mielipiteessään katsoo, että asia ei kuulu laissa säädettäväksi, vaan sen tulisi tapahtua vapaaehtoisella maapolitiikalla. Maljosen mukaan hyvä yhteiskunta voi syntyä muullekin kuin kunnan omistamalle maalla ja säännösehdotus on käytännölle vieras.

260 Ks. vuoden 1981 ehdotuksen osalta SM 1981, s. 108. Ks. vuoden 1984 ehdotuksen osalta YM 1984.

261 Rakennuslain keskeisenä tehtävänä oli koota (kodifioida) hajallaan oleva rakennuslainsäädäntö sekä tehdä eräitä yksittäisiä uudistuksia. Rakennuslain keskeisimmät uudistukset koskivat kunnan kaavoitusoikeuden ulottamista koskemaan myös ns. haja-asutusalueita (RakL 5 §). Ks. HE 91/1954 vp, s. 1. Ks. myös Paavola 1975, s. 97–98, joka katsoo, että oikeustilaa asemakaavalaista rakennuslakiin ei näiltä osin ole tarkoitettu muutettavaksi.

262 Ks. KM 1997:16.

263 Ks. HE 101/1998 vp.

sessa. Päinvastoin MRL:n säännökset näyttäisi rakennetun samanlaisen logiikan varaan kuin asemakaavalain ja rakennuslain säännökset: kunnan tehtävänä on laatia asemakaavoja alueellaan laissa säädetyn tarpeen vallitessa, eikä alueiden omistussuhteilla ole tässä oikeudellista merkitystä.

Kaiken kaikkiaan näiden lainvalmisteluhankkeiden näkökulmasta näyttäisi siltä, että lainsäätäjä on sinänsä tiedostanut kysymyksen, mutta ei ole säätänyt voimaan tätä koskevia säännöksiä. Keskustelua on käyty nimenomaan siltä pohjalta, pitäisikö kunnalle antaa oikeus sekä toisaalta velvoittaa kunta laatimaan asemakaava ensisijassa omistamalleen maalle. Kun tällaista säännöstä ei ole lainsäädäntöömme sisällytetty, lainsäätäjän historiallinen tarkoitus näyttäisi näiden lainvalmisteluasiakirjojen valossa pikemmin olleen pidättyvä tai jopa torjuva suhtautuminen toimintaan, jossa kunta asettaa maansa etusijalle asemakaavoituksessa[264].

4.6.7.3 Voimassa olevan oikeuden kanta

Kuten edellä tuli esille, MRL:iin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, että asemakaavoja voitaisiin, tulisi tai että niitä ei saisi laatia sillä perusteella, omistaako maan kunta, yksityinen vai joku muu. Kun maata kaavoitetaan sen mukaan, kuka sitä omistaa, on asiaa siten arvioitava *yleisesti* toiminnan arviointiin tulevien säännösten kannalta.

Oikeutemme mukaan kunnan on toimivaltaansa (MRL 20 §) käyttäen laadittava asemakaavoja sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve edellyttävät (MRL 51 §) noudattaen asemakaavan sisältövaatimuksia (MRL 54 §). Kaavoitustoiminnassaan kunnan on kohdeltava maanomistajia yhdenvertaisesti, ellei tästä poikkeamiselle ole hyväksyttävää perustetta (PL 6 §). Kunnan maapolitiikkaa koskevalla sääntelyllä (MRL 5 a § ja MRL 20.1 §) ei ole muutettu näitä kaavoitusta koskevia säännöksiä[265]. Maapolitiikkaa koskevissa säännöksissä ei ole nimenomaisesti säädetty kunnan maan asettamisesta etusijalle, joten säännöksille ei myöskään voitane *tulkinnalla* antaa sellaista merkityssisältöä, joka olisi jännitteessä yhdenvertaisuuden (PL 6 §) vaatimuksen kanssa.

---

[264] On tosin huomattava, että mainitut hankkeet eivät ole kaatuneet *yksin* tämän takia, vaan myös esimerkiksi kysymyksillä kaavoitusarvomaksuista sekä hajarakentamisen sääntelystä on ollut keskeinen merkitys.

[265] Sikäli kuin tätä lähtökohtaa nähdään lainsäädännöllisesti tarkoituksenmukaiseksi muuttaa, tulisi silloin muuttaa MRL 7 luvun asemakaavoitusta koskevia säännöksiä sekä muun ohella ottaa kantaa lainsäätämisvaiheessa ehdotettavien säännösten perustuslainmukaisuuteen yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja omaisuudensuojan kannalta (PL 15 §). Samalla tietysti tulisi selvittää laajemmin tällaisen linjauksen vaikutukset sekä MRL:n järjestelmässä että kunnan oikeusaseman kannalta.

> Oikeusjärjestyksemme lähtökohta on, että omistajan henkilöllä ei ole merkitystä tämän oikeudellinen aseman määräytymisessä[266]. Yleisten oppien tasolla oikeusjärjestyksen sisältö hahmotetaan niin, että omistusoikeuden sisältö on riippumaton omistajan henkilöstä. Tähän oikeusjärjestyksemme peruslähtökohtaan nähden vaikuttaisi siltä, että ilman nimenomaisia säännöksiä tästä on ongelmallista poiketa. Sikäli kuin oikeuteemme sisältyisi säännöksiä siitä, että jotakuta omistajatahoa tulisi suosia esimerkiksi kaavoituksessa ja rakentamisessa, tämä epäilemättä heijastuisi myös tapaan, jolla omistusoikeuden luonne ymmärretään. Tältä kannalta katsottuna on mielenkiintoista, että nimenomaan kunnan maanomistus on joissain yhteyksissä ymmärretty oikeudelliselta luonteeltaan erilaiseksi sen takia, että kunnalla on mahdollisuus kaavoituksella säännellä sen käyttöä.[267] Lienee niin, että tässä luvussa käsiteltävällä kysymyksellä siitä, voiko kunta *suosia* omistamaansa maata asemakaavoituksessa, on jonkinlainen temaattinen yhteys siihen, millä tavoin kunnan maanomistuksen luonne oikeudessamme yleisten oppien tasolla ymmärretään.

Asemakaavatarpeen vallitessa kunnan on MRL 51 §:n nojalla ryhdyttävä laatimaan asemakaavaa alueen omistussuhteista riippumatta, joskin kunta voi *ajoittaa* asemakaavan laadinnan varsin joustavasti. Ryhdyttäessä asemakaava laatimaan on harkinnan perustuttava erityisesti MRL 54 §:ssä säädettyihin asemakaavan sisältövaatimuksiin, joita voidaan nimittää myös *maankäytöllisiksi perusteiksi*. Maankäytöllisten perusteiden tätä edellyttäessä on sinänsä mahdollista laatia asemakaava vain kunnan maalle tai vain yksityisen maalle, jos nämä sattuvat esimerkiksi rakennettavuudeltaan eroamaan toisistaan[268]. Samoin

---

[266] Ks. maanomistuksen subjektisidonnaisuudesta laajemmin Määttä 1999 s. 283–294.

[267] On saatettu keskustella esimerkiksi siitä, onko rakennusoikeus olemassa kunnan maalla jo ennen asemakaavan laatimista siksi, että kunnalla on kaavoitusvalta. Ks. tästä kysymyksestä edellä luku 3.4. Toisaalta tältä kannalta katsoen mielenkiintoinen kysymys liittyy kiinteistönmuodostamislain 115.2 §:ää koskevaan hallituksen esitykseen. KML 115.2 §:n mukaan kunnan omistama alue saadaan pääsääntöisesti ottaa rakennusmaan järjestelyn kohteeksi vain, jos kunta antaa siihen suostumuksensa. Hallituksen esityksessä ei asiaa ole juurikaan avattu, mutta kirjallisuudessa tämän on katsottu johtuvan siitä, että rakennusoikeuden luonne olisi kunnan kaavoitusmonopolin johdosta erilainen kunnan maalla: *rakennusoikeus olisi olemassa kunnan maalla jo ennen asemakaavan laatimista toisin kuin yksityisen maalla*. Vrt. toisaalta ratkaisu KKO 1982 II 115, jossa on katsottu, että kunnan maalla ei ole rakennusoikeutta ennen asemakaavan laatimista. Lausuma on voimassa olevan oikeutemme kannalta osin oikeaan osunut, mutta toisaalta suurelta osin se ei mielestäni anna oikeaa kuvaa oikeutemme sisällöstä. On nimittäin niin, että rakennusoikeuden olemassaolo ei ratkea kunnan maalla sillä perusteella, onko kunta laatinut teknisesti asemakaavan vai ei, vaan alueen rakennusoikeutta – taloudellista arvoa – on arvioitava siltä kannalta, *jos* kunta laatisi alueelle asemakaavan. Kun kunta ei voi asettaa omaa maataan etusijalle asemakaavoituksessa, ellei tämä satu *maankäytöllisistä syistä* johtuen olemaan perusteltua, ja kunnalla on velvollisuus yhtäläisesti asemakaavoittaa maata sen omistajasubjektista riippumatta, on rakennusoikeuden luonne samankaltainen myös yksityisen omistamalla maalla. Toisin sanoen rakennusoikeus on olemassa myös yksityisen maalla jo ennen asemakaavan laatimista, vaikka yksityisellä ei olekaan toimivaltaa asemakaavan voimaan saattamiseen alueelleen.

[268] Näin esimerkiksi siinä tapauksessa, että toinen on suota ja toinen alavaa rakennusmaata. Jos maanomistusraja ja asemakaavaraja yhtyvät yksityisen maan jäädessä kaavan ulkopuolelle ilman

on mahdollista sijoittaa asemakaavassa yksityisen maalle puistoalue ja kunnan alueelle rakennustontit, jos tälle on maankäytölliset perusteet[269]. Kunta voi myös *ajoittaa* yksityisen maan asemakaavoittamisen myöhemmäksi kuin omistamansa maan, jos tälle on olemassa jokin maankäytöllinen peruste. Näissä on kuitenkin kyse eri asiasta kuin siitä, että yksityisen maan asemakaavoittamisesta nimenomaisesti *kieltäydytään pysyväisluontoisesti*[270].

> Asemakaava-alueen rajaamisesta ei ole olemassa nimenomaista säännöstä. Maanomistajan oikeutta ranta-asemakaavan laatimiseen koskevassa 74.2 §:ssä sen sijaan on säädetty, että laadittavan asemakaavan tulee muodostaa *tarkoituksenmukainen kokonaisuus*. Lienee kuitenkin lähdettävä siitä, että myös asemakaavaa laadittaessa asemakaavan tulee muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Tarkoituksenmukaisuudella voitaneen tarkoittaa erityisesti sitä, että asemakaava-alueen tulee olla riittävän suuri, jotta suunniteltavan toiminnan vaikutukset on mahdollista ratkaista asemakaavalla samoin kuin asemakaava-alueelle sijoitettavien toimintojen keskinäiset intressikonfliktit saadaan MRL 54 §:n sisältövaatimukset huomioon ottaen sovitettua asemakaava-alueelle. Vain yhtä rakennuspaikkaa koskeva asemakaava voi vain harvoin muodostaa asemakaavamuutoksia lukuun ottamatta tarkoituksenmukaista kokonaisuutta, joten tämä muodostanee tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden alarajan.

Näin ollen maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavoitusta koskevan normiston kannalta kunnan ja yksityisen maan asettaminen erilaiseen asemaan maanomistuksellisin perustein ei ole mahdollista. Erottelu voi tapahtua vain sillä perusteella, että alueet todella sattuvat olemaan teknis-taloudellisilta ominaisuuksiltaan, sijainniltaan tai rakennettavuudeltaan sillä tavoin erilaisia, että asemakaavan rajan vetäminen tai asemakaavoittamatta jättäminen on tältä kannalta perusteltavissa sillä tavoin kuin erityisesti MRL 54 §:ssä on säädetty taikka siten, että juuri omistusrajojen mukaisesti määräytyy MRL 51 §:ssä lausutun asemakaavoitusvelvollisuuden tarve. Se, että nämä seikat sattuvat noudattelemaan myös maanomistusrajoja, lienee kuitenkin käytännössä varsin poikkeuksellista. Toisaalta silloin, kun tällaiset perusteet ovat olemassa, ei asemakaavaratkai-

---

tällaista ulottuvuutta, luonee tämä olettaman siitä, että asemakaava on laadittu ensisijassa maanomistuksen perusteella.

[269] Näin on esimerkiksi, jos yksityisen maanomistajan alue ei sovellu fyysisiltä ominaisuuksiltaan rakennettavaksi alueeksi. Muutoin lähtökohtana on, että puistot ja muut yleiset alueet tulisi pyrkiä asemakaavassa sijoittamaan kunnan omistamille alueille. Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 331. Ks. myös Hallberg ym. 2015, s. 358 ss.

[270] Ks. esim. KHO 2011:11 ja siinä siteerattu kaupungin hallinto-oikeudelle antama lausunto, jossa kaupunki ilmoittaa, että ”Ensimmäisten asemakaavojen laatiminen yksityisten maille tulee kaupungin mukaan kysymykseen vain siinä tapauksessa, että kaupungin maapoliittista periaateohjelmaa tulevaisuudessa muutetaan.” Tällainen linjaus on oikeudellisesti ymmärrettävä niin, että syynä kieltäytymiselle on *maanomistus*, ei se että kaavoitusta *ajoitettaisiin* tarkoituksenmukaisempaan hetkeen.

su tarkkaan ottaen edes ”perustu” omistusolosuhteisiin, vaan maankäytöllisiin perusteisiin[271].

Tällaisiin tilanteisiin nähden on aivan eri asia, että useat kunnat ilmoittavat *avoimesti* maapoliittisissa ohjelmissaan kieltäytyvänsä yksityisen maan asemakaavoittamisesta tavoitteen ollessa rakentamisen ohjaaminen kunnan maalle. Toisin sanoen *ei nähdäkseni useinkaan vallitse epäselvyyttä sen suhteen, että nimenomaan maanomistusta käytetään de facto perusteena asemakaavoituksesta kieltäytymiselle* taikka asemakaavan rajaaminen muutoin niin, että yksityisen omistuksessa olevat alueet jätetään rakennusoikeuden ulkopuolelle. Käytettäessä tällaista linjausta samalla usein maapoliittisessa ohjelmassa todetaan kunnan hankkivan asemakaavoitettavat alueet omistukseensa ennen asemakaavan laatimista. Kunta siten tarjoutuu ostamaan – usein tosiasiassa rakennuskieltoon rinnastuvassa tilassa olevat – yksityisen omistamat alueet taikka viimekädessä pakkolunastaa ne[272]. Kunnan linjaus ja sen merkitys on siten ymmärrettävä osana maapoliittisten keinojen muodostamaa *kokonaisuutta*, jossa linjauksen voidaan sanoa muodostavan yhden keskeisimmistä elementeistä.

Tällaisen linjauksen arvioinnissa on MRL:n säännösten valossa on otettava huomioon edellä esiin tuotu lainsäätäjän historiallinen kanta. Pidättymällä tätä koskevien säännösten antamisesta lainsäätäjä näyttäisi suhtautuvan kielteisesti sellaiseen toimintaan, jossa kunnan maa asetetaan asemakaavoituksessa etusijalle yksityisen maahan nähden manaomistuksellisin perustein. Historiallisesti tulkittuna näyttäisikin siltä, että MRL 51 §:ssä säädetty kaavoitusvelvollisuus koskee samanarvoisesti niin kunnan itsensä, yksityisen kuin kenen tahansa omistamaa maata, ellei tälle todella ole MRL 54 §:stä johdettavia esteitä.

Maankäyttö- ja rakennuslain ohella keskeisen oikeudellisen lähtökohdan kunnan maan suosimiselle asemakaavoituksessa muodostaa perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Vaatimusta sovelletaan sekä yksityisten maanomistajien keskinäisiä suhteita arvioitaessa, mutta myös arvioitaessa yhdenvertaisuutta kunnan omistaman maan ja yksityisen omistaman maan kesken. Jotta kunta voi suosia kaavoituksessa omistamaansa maata, tulee tälle PL 6 §:n mukaan olla ”hyväksyttävä peruste”. Kaavoituksessa ja rakentamisessa hyväksyttävä peruste tulisi voida johtaa nimenomaan maankäyttöä ja rakentamista koskevasta normistosta. Kuten jo todettiin, nimenomaista säännöstä tällaisesta ei ole olemassa. Edellä esiin tuotujen MRL:n järjestelmää ja

---

[271] Maanomistusolosuhteet ymmärretään tässä argumentaatiossa tarkoittavan nimenomaan sitä, kuka alueen omistaa, kun maankäytölliset perusteet liittyvät *omistusrakenteesta riippumattomaan* alueen käytön sääntelyyn ilman huomion kiinnittämistä omistussuhteisiin. Toisaalta rajanveto sen suhteen, milloin maankäytölliset perusteet ovat olemassa ja milloin eivät, voi olla varsin vaikeasti tehtävissä johtuen MRL 54 §:ssä säädettyjen vaatimusten avoimuudesta. Ks. asemakaavan sisältövaatimusten väljyydestä johtuvasta problematiikasta Ekroos – Majamaa 2015, s. 330–331.

[272] Esimerkiksi hakemalla MRL 99 §:n nojalla lunastuslupaa.

lainvalmistelua koskevien näkökohtien valossa tällaisen hyväksyttävän perusteen tulkinnallinenkin johtaminen vaikuttaisi jossain määrin ongelmalliselta.

Hyväksyttävän perusteen olemassaoloa voitaisiin tietysti tarkastella siltä kannalta, että kunnalla on toisaalta MRL:n järjestelmässä varsin pitkälle meneviä taloudellisia velvoitteita asemakaavoituksen toteuttamisen suhteen, joten sen asemaa ei tältä kannalta voida arvioida samoin kuin yksityisen omistajan. Toisin sanoen tällöin ajateltaisiin, että kunta voisi ohjata asemakaavoituksen omistamalleen maalle ja näin saada katetuksi sille aiheutuvat kustannukset. Toisaalta argumentti asettuu siltä kannalta ongelmalliseen valoon, että kunta voi varsin pitkälti periä maanomistajalta MRL 12 a luvun mukaan maksuja kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi samoin kuin maanomistajan maksettavaksi tulee varsin paljon muitakin rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyviä maksuja tässä tutkimuksessa jäljempänä esitetyllä tavalla[273]. Näiden valossa voidaan pikemmin lähteä siitä, että *lainsäätäjän tarkoituksena on ollut tavoitella maanomistajaneutraalia järjestelmää*. Toisin sanoen on haluttu edistää sitä, että kunnalle aiheutuvat taloudelliset kustannukset eivät muodostuisi yksityisen maan kaavoittamisen esteeksi.

Kieltäytyminen yksityisen maan asemakaavoittamisesta on ollut esillä ratkaisuissa KHO 2011:11 ja KHO 2015:95, jotka tosiseikastoltaan muistuttavat toisiaan. Molemmissa on perustaltaan ollut kysymys siitä, että kunta (kaupunki) on kieltäytynyt yksityisen omistuksessa olevan maan asemakaavoittamisesta maapoliittiseen linjaukseensa vedoten. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeus on kumonnut kaupungin päätöksen harkintavallan ylityksenä tai väärinkäyttönä sekä viittamaalla maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. KHO on arvioinut asiaa toisin ja kumonnut hallinto-oikeuden päätökset sekä pysyttänyt kaupungin päätökset. Näissä KHO on perustellut maanomistuksellisin perustein tapahtuvaa yksityisen maan asemakaavoittamisesta kieltäytymistä seuraavasti:

> Ratkaisussa KHO 2011:11 todettiin, että ”Kunnalla on velvoite alueen asemakaavoittamiseen, jos maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Mainitun lainkohdan perusteella yksittäisellä maanomistajalla ei ole oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi, vaan kaavan laatimisen tarpeellisuus kuuluu kunnan ratkaistavaksi. Maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen tietyn alueen sisällyttäminen asemakaavoitettavaan alueeseen tai sen jättäminen asemakaavoitettavan alueen ulkopuolelle ei toisaalta voi perustua yksinomaan siihen, että alueen omistaa tietty maanomistaja. Puheena olevan kaava-alueen rajaus ei näin ollen myöskään voinut perustua pelkästään siihen, että kaupungin tavoitteena oli kaavoittaa ensisijaisesti omistamiaan alueita. Kysymyksessä olevan kaupun-

[273] Ks. luku 5.

> gin maapoliittiseen periaateohjelmaan sisältynyt tavoite ei siten syrjäyttänyt maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä sen suhteen, miten asemakaavoituksen tulee edetä ja millä tavoin yleiskaavan ohjausvaikutus otetaan asemakaavoituksessa huomioon."
>
> Ratkaisussa KHO 2015:95 puolestaan todettiin, että "Asiassa saadun selvityksen mukaan asemakaava-alueen rajaukseen oli vaikuttanut kunnan tavoite laatia asemakaavoja ensisijaisesti omistamilleen alueille. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Pelkästään sillä perusteella, että kaava-alueen rajaukseen olivat vaikuttaneet maanomistukselliset seikat, kaavapäätöstä ei siten ollut pidettävä lainvastaisena. Kaavaratkaisun lainmukaisuus oli kuitenkin voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla."

Molemmissa tapauksissa on kaupungin oman kertomuksen mukaan ollut sinänsä riidatonta, että kieltäytyminen on johtunut kaupungin maapoliittisesta linjauksesta olla asemakaavoittamatta yksityisen omistamaa maata. Molemmat ratkaisut näyttäisivät asiallisesti ottaen päätyneen siihen, että maanomistuksellisin perustein voidaan kieltäytyä asemakaavoittamasta yksityisen maata, jos tälle voidaan esittää muitakin perusteita. Ratkaisussa KHO 2011:11 todettiin, että "*Maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen tietyn alueen sisällyttäminen asemakaavoitettavaan alueeseen tai sen jättäminen asemakaavoitettavan alueen ulkopuolelle ei toisaalta voi perustua yksinomaan siihen, että alueen omistaa tietty maanomistaja*" ja ratkaisussa KHO 2015:95, että "*Pelkästään sillä perustella, että kaava-alueen rajaukseen olivat vaikuttaneet maanomistukselliset seikat, kaavapäätöstä ei siten ollut pidettävä lainvastaisena. Kaavaratkaisun lainmukaisuus oli kuitenkin voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla*".

KHO:n ratkaisut vaikuttavat siltä, että niissä ei ole otettu suoraan kantaa siihen kysymykseen, joka alun perin näyttäisi olleen yksityisen maan asemakaavoittamisesta kieltäytymisen syynä: kunnan maapolitiikassaan avoimesti ilmoittama kanta, jonka mukaan se ei asemakaavoita yksityisen omistamaa maata. Jossain määrin epäselväksi näyttäisi edelleen jäävän se, millä tavoin oikeuskäytännön valossa kunnan tällaisiin maapoliittisiin linjauksiin tulisi suhtautua. Esimerkiksi KHO:n toteamus siitä, että asemakaava-alueen rajaaminen ei saa "yksinomaan" tai "pelkästään" perustua maanomistuksellisiin seikkoihin, on ongelmallinen siltä kannalta, että kaavoituksella on asemakaavoitusnormien väljyydestä johtuen *aina* esitettävissä jokin muukin peruste. Tällaisen argumentaatiotavan sijaan olisi pikemmin kiinnitettävä huomio siihen, mikä on ollut *pääasiallisena* syynä tietyn ratkaisun tekemiseen.

Arvioitaessa ratkaisuissa KHO 2011:11 ja KHO 2015:95 muotoiltua – jossain määrin avoimeksi jäävää – linjaa kunnan maan suosimiseen voimassa olevan oikeuden kannalta on otettava huomioon edellä esiintuotu lainsäätäjän historiallinen kanta kunnan maan suosimiseen, joka näyttäisi suhtautuvan tällaiseen kielteisesti. Niin ikään on otettava huomioon, että lainsäädännössä näyttäisi pikemmin viime aikoina kiristetyn kunnan MRL 51 § mukaista asemakaavoitusvelvollisuutta samoin kuin lainsäädäntöön on lisätty MRL 12 a luku sekä useita muita maanomistajan maksuvelvoitteita, joilla on haluttu lieventää asemakaavoituksesta kunnalle aiheutuvaa taloudellista taakkaa[274]. Voidaan jopa nähdä, että nämä ilmentävät pyrkimystä maanomistajaneutraaliin sääntelyjärjestelmään. Kun MRL:n järjestelmän kehitys on tämä eikä MRL 5 a § ja MRL 20.1 § maapolitiikkasääntelylläkään voitane katsoa oikeustilaa muutetun, on vaikea johtaa MRL:sta sellaista PL 6 §:ssa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta, joka oikeuttaisi kunnan asettamaan omistamansa maan pääasiallisesti maanomistuksellisin perustein yksityisen omistaman maan edelle.

4.6.8 Sopimustoiminnan oikeusvaikutukset rakennusoikeuden muodostumiseen

4.6.8.1 Sopimusvapaudesta kaavoituksessa

Rakennusoikeuden sääntely kaavoituksella ja rakentamiseen tarvittavilla luvilla on perusluonteeltaan julkisen vallan käyttämistä, jonka tulee perustuslain 2.3 §:n mukaisesti perustua *lakiin*.[275] Kuten tässä tutkimuksessa on useissa kohdin tuotu esille, julkista valtaa käyttävän viranomaisen ja yksityisen mahdollisuudessa yksityisoikeudellisin sopimuksin määrätä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan rakentuu pääsääntö–poikkeus-asetelmaltaan oikeastaan täysin päinvastoin. PL 2.3 §:stä – joka ilmentää yleistä viranomaisen toimivallaan laajuuden ja käytettävissä olevien toimintatapojen oikeudellista lähtökohtaa – johtuu, että viranomaisella on toimivalta sopia *julkisen vallan* käyttämisestä vain niissä rajoissa kuin on *lailla* erikseen säädetty. Viranomaisella ei siis *pääsäännön* mukaan ole lähtökohtaista sopimusvapautta tehtäväpiirillään, vaan ainoastaan *poikkeuksellisesti* silloin, kun tämä on lailla mahdollistettu. Sen sijaan kaikilla oikeustoimikelpoisilla yksityisillä henkilöillä on *pääsäännön* mukaan vapaus sopimuksin määrittää oikeusasemansa, ellei sopimusvapautta *poikkeuksellisesti* ole lailla tai muulla tavalla rajoitettu[276].

---

[274] Ks. maanomistajan maksuvelvoitteista jäljempänä luku 5.

[275] Ks. hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksesta Mäenpää 2011, s. 68–74.

[276] Maankäyttösopimuksiin sisältyy myös monia muita ongelmia kuten se, että sopimuskohteena saattaa tosiasiassa olla myös alue, jota ei sopimushetkellä omista kunta eikä yksityinen sopimuskumppani. Kaavoitukselle asetetun avoimuusvaatimuksen kuten myös sopimuksen kohteena ole-

Rakennusoikeuden sääntelyssä kunnan toimivalta kaavoitusta koskevien sopimusten solmimiseen on lausuttu MRL 91 b §:llä. Se, että näin on säädetty, ei kuitenkaan poista edellä mainittua lähtökohtaista eroa viranomaisen ja yksityisen sopimusvapauden välillä, mikä on otettava huomioon arvioitaessa kunnan mahdollisuutta esimerkiksi laajemmin (MRL 91 b.3 §) sopia kaavoituksesta tai muista maankäyttöön liittyvistä päätöksistä. Niin ikään voitaneen lähteä siitä, että kunnalla on maankäytön sääntelytehtävään ja erityisesti MRL 20.1 §:ssä ja MRL 5 a §:ssä säännellyn maapolitiikan harjoittamiseen liittyen toimivalta solmia kiinteistön ostamista ja myymistä koskevia yksityisoikeudellisia sopimuksia, joskaan näissä toimissa sellaisenaan ei ole ainakaan lähtökohdiltaan kyse julkisen vallan käyttämisestä. Mutta kuten jäljempänä tuodaan esille, voivat myös tällaiset sinänsä yksityisoikeudelliset sopimukset tulla arvioiduksi ottamalla huomioon se, että toimet ovat voineet syntyä ympäristössä, jossa kunta on de *facto* julkista valtaa käyttäen saanut kaupan aikaan tavalla, jollaisena kauppa ei olisi syntynyt *ilman* julkisen vallan käyttämistä[277].

Toinen tärkeä erottelu koskee *normatiivisen* ja *tosiasiallisen* sopimusvapauden erottelua, joka on otettava huomioon silloin, kun viranomaisella on sinänsä toimivalta sopimuksen solmimiseen. Normatiivisella sopimusvapaudella tarkoitetaan edellä mainittua lähtökohtaa, jolloin sopimusvapauden vallitessa henkilöllä on sopimusvapauden eri elementit käytettävissään niine rajoituksineen, jotka oikeusjärjestyksessä on säädetty. Tätä voidaan nimittää normatiiviseksi sopimusvapaudeksi. Tosiasiallisella sopimusvapaudella sen sijaan tarkoitetaan sitä, millä tavoin henkilö voi tosiasiassa käyttää hänellä olevaa normatiivista sopimusvapautta. Kilpailuoikeudessa tarkastelun kohteena on esimerkiksi juuri tämän tosiasiallisen sopimusvapauden turvaaminen ja sääntely siten, että voimakkaammassa taloudellisessa asemassa oleva sopijakumppani ei pääse taloudellista valta-asemaansa hyödyntäen saamaan aikaan sellaista sopimusta, jota ei olisi syntynyt aidossa kilpailutilanteessa.[278] Vertailun vuoksi ku-

---

van sivullisen maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta menettelyä voitaisiin arvioida myös kriittisesti. Yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan sopimuksen osapuolet eivät voi sopimuksin määrätä kolmannen oikeusasemasta, eivät varsinkaan kolmannen haitaksi. Toisaalta MRL 91 b §:ssä mainitaan vain yleisellä tasolla, että *kunta* voi tehdä maankäyttösopimuksia, mutta ei mainita kuka MRL 91 b §:n kannalta voi olla sopimuksen toisena osapuolena. Lienee kuitenkin selvähköä, että sopimuskompetenssi yksityisoikeudellisesti ymmärrettynä rajoittaa myös sitä, kenen kanssa kunta voi MRL 91 b §:ssä tarkoitetulla sitovalla tavalla maankäyttösopimuksia solmia. Toisaalta maankäyttösopimusten velvoittavuus on joka tapauksessa varsin vaikeaselkoinen sääntelykokonaisuus, jolloin voidaan kysyä, mitä vaikutuksia sivullisen maata koskevalla maankäyttösopimuksella on tämän asemaan. Tätä seikkaa ei nähdäkseni tulisi arvioida vain muodollisesti siltä kannalta, että maankäyttösopimuksella ei voida MRL 91 b §:n mukaisesti ratkaista tulevan kaavan sisältöä. Arvio tulisi pikemmin kiinnittää niihin sopimuksen kaavoitusta ja sopimusosapuolten välistä toimintaa *tosiasiassa* ohjaaviin vaikutuksiin, jotka sopimustoimintaan liittyvät.

277 Ks. jäljempänä luku 7.4.

278 Ks. normatiivisen ja tosiasiallisen sopimusvapauden erottelusta Nybergh 2004 erit., s. 55–57.

luttajansuojaoikeudessa kysymys on kuluttajan tosiasiallisen sopimusvapauden suojaamisesta, työoikeudessa työntekijän.

Normatiivisen ja tosiasiallisen sopimusvapauden erottelu tulee merkittävällä tavalla esiin tarkasteltaessa kunnan ja maanomistajan välisiä MRL 91 b §:ssä tarkoitettuja maankäyttösopimuksia taikka kunnan hankkiessa ja luovuttaessa maata yksityisoikeudellisin kaupoin. Näillä aloilla kunnalla on, ainakin lähtökohtainen normatiivinen sopimusvapaus, jota toisaalta viranomaistoimintaan sovellettaviksi tulevilla säännöillä ja periaatteilla on monin tavoin rajoitettu. Niin ikään kunnan yksityisellä sopijakumppanilla lähtökohtaisesti on normatiivinen sopimusvapaus näiden sopimusten solmimiseen. Sen sijaan keskeinen kysymys koskee sitä, *missä määrin eri tilanteissa kunnan ja maanomistajan välisissä normatiivisen sopimusvapauden alaan kuuluvissa tilanteissa vallitsee myös tosiasiallinen sopimusvapaus*. Kaavoitusta koskevien sopimusten, mutta myös kunnan maanhankinnassa tehtävien niin sanottujen vapaaehtoisten kiinteistön kauppojen osalta ei aina vallitse tosiasiallista sopimusvapautta, vaan sopimus solmitaan sen vaihtoehtona, että kunta viimekädessä toteuttaisi toimen julkista valtaa käyttäen pakkotoimin[279].

Edellä mainittujen erotteluiden perusteella käy esille se, että arvioitaessa esimerkiksi maankäyttösopimuksen tai kiinteistön kauppaa koskevan sopimuksen lainmukaisuutta tai yksityisoikeudellista pätevyyttä, *ei sopimusvapauden olemassaolosta tai käsitteestä sellaisenaan tule tehdä solmitun sopimuksen pätevyyttä koskevia päätelmiä*. Sen sijaan sitä, onko viranomainen pysytellyt laissa säädettyjen reunaehtojen puitteista tai onko sopimus syntynyt sopimusoikeudellisesti pätevällä tavalla, tulee arvioida sopimuksen solmimisen *tosiasialliset ja faktiset olosuhteet* huomioon ottaen ja antaen näille tosiseikoille se *oikeudellinen* merkitys, mikä niille *sovellettavien säännösten*, esimerkiksi viranomaisen harkintavaltaa rajaavan tarkoitussidonnaisuuden (HL 6 §) periaatteen taikka oikeustoimen pätevyyttä koskevien perusteiden (OikTL 3 luku) mukaan on annettava. On siten mahdollista, että normatiivisen sopimusvapauden puitteissa tehty sopimus katsotaan esimerkiksi OikTL 3 luvun nojalla pätemättömäksi siksi, että osapuolten välillä ei ole vallinnut tosiasiallista sopimusvapautta ja sopimus on siksi muodostunut esimerkiksi kohtuuttomaksi[280].

4.6.8.2 Mihin kaavoitusta koskeva sopimus velvoittaa?

Käytännössä rakennusoikeuden muodostumisessa keskeisessä asemassa ovat maanomistajan ja kunnan väliset MRL 91 b §:n mukaiset maankäyttösopimuk-

---

[279] Ks. jäljempänä luku 7.4.

[280] Tämä kysymys on ollut esillä jäljempänä käsiteltävässä tapauksessa KKO 2016:8, jossa maankäyttösopimusta ei kuitenkaan ole katsottu pätemättömäksi asiassa esillä olleen tosiseikaston valossa.

set sekä muut yhteistyösopimukset[281]. Maankäyttösopimuksessa maanomistaja usein sitoutuu rakentamaan sovitut rakennukset ja toteuttamaan muut yhdyskuntatekniset työt, kun kunta vastaavasti sitoutuu kaavoittamaan tätä vastaavan rakennusoikeuden. Maankäyttösopimukset ovat yhtäältä osa kunnan maa*politiikkaa* siten, että kunnan kannalta sopimuksella *oikeudellisesti* sidotaan halukas taho toteuttamaan kaavalla luotava rakennusoikeus. Kunnan intressissä ei useinkaan ole rakennusoikeuden kaavoittaminen merkittävissä määrin alueille, joiden osalta sillä ei tiedossa ole halukasta rakentajaa. Toisaalta maanomistajan kannalta maankäyttösopimuksella pyritään sitomaan kunnan harkintavaltaa siten, että tässä asiallisesti sovittaisiin rakennusoikeuden muodostamisesta kaavoituksella rakennettavalle alueelle ja siten luomaan yksityiselle sopimusperusteinen varallisuusetuus jo ennen varsinaisen asemakaavan voimaantuloa[282].

> Maankäyttösopimukset ovat oikeudellisesti ongelmallisia siksi, että ne merkitsevät yksityisoikeudellista sopimista julkisen vallan käyttämisestä, johon oikeusjärjestyksessämme suhtaudutaan torjuvasti. Maankäyttösopimuksiin liittyy merkittäviä varallisuusarvoja sekä vaikeita korvauskysymyksiä tilanteessa, jossa sopimusta ei kyetä noudattamaan tai tilanteessa, jossa sopimuksen perusteella on peritty taloudellista vastiketta yksityisoikeudellisen sopimuksen nojalla julkisoikeudellisessa suhteessa. Maankäyttösopimuksia koskevat ydinongelmat liittyvät yhtäältä (1) taloudellisen vastikkeen perimi-

---

[281] Maankäyttösopimuksiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on käsitelty kirjallisuudessa poikkeuksellisen laajasti ja ne ovat useasti olleet esillä oikeuskäytännössä. Ks. kirjallisuudesta erityisesti Mäkinen 2000 sekä MRL 12 a luvun ajalta Rintamäki 2007 viitteineen. Ks. oikeuskäytännöstä leipätekstissä viitattujen ratkaisuiden lisäksi erityisesti maankäyttösopimuksen osalta Rovaniemen HO 21.11.2008 t. 1004, MRL 12 a luvun soveltamisesta kiinteistön kaupan esisopimukseen KHO 25.6.2014 t. 2014 (muu päätös), maankäyttösopimuksen solmimisesta ”kolmannen maasta” KHO 30.3.2012 t. 763, kaavoituksen käynnistämistä koskevasta sopimuksesta KHO 2012:31, maankäyttösopimuksen solmimisesta kolmannen maasta KHO 30.10.2011 t. 3124, sopimuksesta kaavoituksen käynnistämisestä KHO 2006:14, yhdenvertaisuudesta maankäyttösopimuksen yhteydessä KHO 2005:5, maankäyttösopimuksesta nyt jo kumotun MRL 11 §:n kannalta KHO 2004:87, maankäyttösopimuksesta rakennuslain ajalta KHO 2004:86, kaavoitusmaksun perimisestä harkintavallan väärinkäyttönä KHO 4.9.1999 t. 732 ja kaavoitusmaksun perimisestä harkintavallan väärinkäyttönä KHO 2016:89. Ks. myös KHO 1995 A 31, jossa poikkeamislupaan kytketty kaavoitusmaksu katsottiin harkintavallan väärinkäytöksi. Ks. samoin KHO 1991 A 80. Ks. myös OKA 28.8.1992 dnro 891/1/90, joka on ottanut kantaa kaavoituksen hitauteen sekä OKA:n kertomus vuodelta 1992, jossa on pidetty kaavoitusarvomaksuja lainvastaisina. Ks. myös EOA:n kertomus vuodelta 1994. Kaavoitusta koskeva sopimustoiminta tunnetaan myös muissa maissa. Ks. Ruotsin osalta PBL 6:39–42 sekä erilaisista kaavoitussopimuksista Ruotsissa Kalbro – Lindgren 2015, s. 133–144 sekä vuoden 1987 PBL:n ajalta Madell 1998, s. 254–280, Norjan osalta PBLN 17 luku, Tanskan osalta LP 5 a luku, Englannin osalta Denyer-Green – Ubhi 2013, s. 106–110 ja Saksan BauGB 11 §. Kaikissa näissä valtioissa sopimustoiminnasta on sääntelyä rakennuslainsäädännössä.

[282] Ks. Hakkola LM 2007, s. 738, jonka mukaan maankäyttösopimuksissa juuri rakennusoikeus on tosiasiallisesti sopimisen kohteena. Ks. aluerakentamissopimusten osalta vastaavasti Salo 1970, s. 125–127. Ks. maankäyttösopimusten varallisuusoikeudellisista kysymyksistä Kaisto – Hakkola BLF 2010 lähteineen. Ks. problematiikasta myös Mäenpää 2000, s. 266–277.

seen rakennusoikeuden saamisesta sekä toisaalta (2) sopimustoiminnan ja kaavoitustoiminnan julkisuuden, avoimuuden ja vaikutusmahdollisuuksien väliseen jännitteeseen.

MRL 91 b §:llä lainsäätäjä on ottanut kantaa kunnan ja maanomistajan välisten maankäyttösopimusten sitovuuteen[283]. Säännöksessä sekä lausutaan kunnan kompetenssi sopimusten solmimiseen (MRL 91 b.1 § 1. virke), sitovuus kunnan kaavoitusharkintaan (MRL 91 b.1 § 2. virke) sekä sitovuus muilta kuin kaavoitusta koskevilta osin (MRL 91 b.2 §). MRL 91 b.3 §:ssä on lausuttu periaatteellisesti merkittävästä mahdollisuudesta sopia MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Sääntelyn perusrakenne on siten se, että kunnan kaavoitusharkintaa ei voida sopimuksin missään tapauksessa rajoittaa, mutta kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia sitovasti samoin kuin kaavan toteuttamiseen liittyvistä kustannusvastuista. Ongelmallista sen sijaan on, miten on ymmärrettävä MRL 91 b.3 §:ssä annettu mahdollisuus ”sopia laajemminkin” osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista[284].

Nimenomaisesta MRL 91 b §:n säännöksestä huolimatta on oikeudellisesti epäselvää, miten maankäyttösopimusten sitovuutta lähinnä sopimusoikeudellisten oikeusvaikutusten kannalta tulisi tarkkaan ottaen arvioida. Maankäyttösopimuksen velvoittavuuden kannalta ovat keskeisiä ratkaisut KKO 1999:128 ja KKO 2016:8, joista ensin mainittu on annettu ennen kuin oikeusjärjestykseemme on sisältynyt nimenomaisia säännöksiä kaavoitussopimuksista. Sen sijaan jälkimmäisen ratkaisun aikana on ollut voimassa MRL 12 a luvun säännöstö mukaan lukien MRL 91 b §:n maankäyttösopimuksia koskeva säännös.

Ratkaisussa KKO 1999:128 kaupunki ja rakennusyhtiö sekä eräät muut yhtiöt olivat tehneet sopimuksen, jonka mukaan kaupunki laati yhtiöiden omistamien kiinteistöjen alueelle sopimuksen mukaisen asemakaavan muutoksen. Yhtiöiden tuli suorittaa kaupungille maksu, jonka perusteena oli rakennusoikeuden lisäyksen tuottama alueen arvonnousu. Korkein oikeus katsoi, että maksulta oli puuttunut laillinen peruste. Vaikka näin oli, rakennusyhtiön konkurssipesän esittämälle maksun palauttamisvaateelle ei ollut kuitenkaan Korkeimman oikeuden mukaan perusteltua antaa oikeussuojaa. Keskeisenä perusteluna oli muun ohella se, että yhtiö oli rakennusoikeuden muodossa saanut sopimuksen

[283] Ks. kaavoitussopimusten sitovuudesta RakL:n ajalta erityisesti Hyvönen LM 1993, s. 322–346 ja Majamaa LM 1995, s. 1331–1340. Ks. sopimuksen sitovuutta koskevasta terminologiasta Majamaa DL 1989, s. 439–442. Majamaa on kiinnittänyt huomiota hallinto-oikeuden piirissä kehitettyyn ilmaisutapaan, jonka mukaan maankäyttösopimus olisi pätevä, vaan ei sitova. Majamaa kiinnittää huomiota argumentaatiotavan ongelmallisuuteen erityisesti sopimusosapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia määriteltäessä, koska lähestymistapa saattaa johtaa oikeussuhteen pilkkomiseen tavalla, joka estää sopimuskokonaisuuden huomioon ottamisen.

[284] Ks. Hakkola JJ 2007, s. 45–48.

tarkoituksena olleen hyödyn. Ratkaisu on jossain määrin menettänyt merkitystään sen jälkeen 1.1.2000 voimaan tulleen MRL 11 §:n ja tämän 1.7.2003 kumonneen MRL 12 a luvun myötä, joissa kunnan mahdollisuus kaavoitussopimusten solmimiseen on tunnustettu.

> Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000 ja sisälsi alkuperäisessä muodossaan MRL 11 §:n säännöksen, jolla ikään kuin laillistettiin maankäyttösopimustoiminta. Säännös oli niukka, eikä siinä mainittu mitään sopimuksen sisällöstä. Sittemmin 1.7.2003 saatettiin voimaan MRL 12 a luku, joka sisältää maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvausta koskevat säännökset. Luvun tarkoituksena on määritellä se, millä edellytyksin ja mihin rajaan saakka maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Voimaan saatetulla sääntelyllä ei ole esitöiden mukaan tarkoitettu muuttaa vallitsevaa sopimuskäytäntöä, mutta ei toisaalta voitane lähteä siitäkään, että luvun säätämisellä ei olisi mitään merkitystä maankäyttösopimusten oikeudellisessa arvioinnissa.

Ratkaisussa KKO 1999:128 on vaadittu maankäyttömaksun palauttamista perusteetonta etua koskevan velvoiteoikeudellisen doktriinin perusteella. Kantajan argumentaatio on perustunut pääasiassa siihen, että kunta on kaavoittajana saanut perusteetonta etua maankäyttömaksun muodossa, koska kunnalla ei ole ollut oikeudellista perustaa edellyttää maksua rakennusoikeuden muodostamiseksi asemakaavalla. Sittemmin MRL 11 §:llä ja nyt MRL 91 b §:llä maankäyttösopimuksille on luotu lainsäädännöllinen perusta, mutta kysymys perusteettomasta edusta voi sinänsä aktualisoitua. Esimerkiksi nyt maankäyttömaksun selvästi ylittäessä sen, mihin maanomistajalla olisi MRL 12 a luvun mukaan – lähinnä kehittämiskorvauksena – muutoin velvollisuus, voi tämän ylittävä osuus periaatteessa muodostaa samankaltaisen kysymyksenasettelun siitä, onko ylittävä osuus kunnan saamaa perusteetonta etua[285]. Tällaista vaatimusta ei ole esitetty jutussa KKO 2016:8 eikä KKO siten ole ottanut siihen kantaa.

Sen sijaan MRL 12 a luvun aikana annetussa ratkaisussa KKO 2016:8 kunta ja kiinteistönomistaja olivat tehneet maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun asemakaavoitusta ja sen toteuttamista koskevan maankäyttösopimuksen, jossa oli sovittu muun muassa maanomistajan suoritettavasta maankäyttömaksusta. Ratkaisun otsikkotekstin mukaan kiinteistönomistajan kannevaatimukset, jotka koskivat sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamista sekä sovittelua, katsottiin kuuluvan yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Vaikka maankäyttösopimuksista johtuvat erimielisyydet katsottiin kuuluvan käsiteltäväksi yleisissä tuomioistuimissa, ratkaisussa oli merkittävältä osin kyse myös maankäyttösopimuksen pätevyyden arvioinnista oikeustoimilain 3 luvun pätemättö-

---

[285] Toisaalta perusteetonta etua koskeva kysymys voi tulla esille sinänsä MRL 12 a luvun mukaan perittyjen maksujen osalta myös silloin, kun kunta myöhemmin heikentää rakennusoikeutta tai poistaa sen asemakaavamuutoksella. Ks. jäljempänä luku 11.4.4.7.

myysperusteiden kannalta. Tapauksessa tosiseikasto oli varsin erilainen kuin ratkaisussa KKO 1999:128.

Toisin kuin tapauksessa KKO 1999:128 tapauksessa KKO 2016:8 ei ongelmallista ole se, etteikö kunnalla olisi sinänsä kompetenssia solmia maankäyttösopimusta yksityisen maanomistajan kanssa. Kompetenssin olemassaolo on lausuttu MRL 91 b §:ssä. Sen sijaan sopimusvapauden kannalta kysymys kohdistuu siihen, millä tavoin on oikeudellisesti arvioitava maankäyttösopimuksen ja muiden sopimusehtojen *sisältöä* suhteessa siihen julkisoikeudelliseen sääntely-ympäristöön, jossa sopimus on solmittu[286]. Tapauksessa KKO 2016:8 oli kyse yksityishenkilöistä, jotka olivat tosiasiallisen pakkotilan puitteissa joutuneet solmimaan maankäyttösopimuksen tai vaihtoehtoisesti luovuttamaan kiinteistön rakennuksineen kunnalle, koska heidän omana kotinaan käyttämän kiinteistön alueelle oli laadittu asemakaava, jonka käyttötarkoitus ei mahdollistanut omakotiasumista jatkossa. KKO hylkäsi pätemättömäksi ja kohtuuttomaksi julistamista vaatineen kanteen.

Selvähköä MRL 91 b §:n osalta kuitenkin on, että kuntaa ei voida velvoittaa tietynsisältöisen asemakaavan laatimiseen missään tapauksessa. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä mahdollisen sopimuksen vastaisen toiminnan sopimusoikeudellisia seuraamuksia. Toisaalta voidaan nähdäkseni tarkastella kysymystä siitä, tulisiko kunnalla katsoa olevan eräänlainen sopimuspakko maankäyttösopimuksen solmimiseen ns. tavanomaisin ehdoin[287]. Yleisellä tasolla sopimuspakko voi perustua joko yleisiin periaatteisiin tai se voidaan perustaa lailla. Jos näin olisi, voitaisiin kysymystä rakennusoikeuden – tai sen taloudellisen arvon – muodostumismekanismista lähestyä sopimuspakon syntyedellytysten tarkastelun kautta: sopimuspakon lakisääteisten edellytysten täyttyessä maanomistajalla olisi oikeus tavanomaisin ehdoin määräytyvän korvauksen suorittamalla saada rakennusoikeutta osoittava asemakaava, ellei tälle ole maankäytöllisiä esteitä[288].

Rakennusoikeuden kannalta edellä mainittu tarkoittaa, että kaavoituksella säänneltävästä rakennusoikeudesta ei voitane sopia niin, että kunnalle muodostuisi sopimuksen perusteella velvollisuus sopimuksen mukaisen rakennus-

---

[286] Ks. sopimusvapauden ulottuvuuksista viitteineen Hemmo 2003, s. 75–77.

[287] Toisaalta voidaan kysyä, pitäisikö silloin, kun kaavatarve on ilmeinen ja kunta kieltäytyy kehittämiskorvauksen määräämisestä, katsoa, että kunnalle syntyy eräänlainen lailla sääntelemätön pakko sopimuksen tekemiseen tavanomaisin ehdoin (ns. sopimuspakko). Ks. sopimuspakosta oikeudessamme erityisesti Nybergh 2004, s. 81–105. De lege ferenda tulisi pohtia, pitäisikö MRL 12 a lukuun sisällyttää säännökset myös kunnan velvollisuudesta sopimuksen tekemiseen ns. tavanomaisin ehdoin. Ks. sopimusvapaudesta ja sopimuspakosta hallintosopimusten osalta Mäenpää 1989, s. 176–180.

[288] Tällaisen säännöstön sisällyttäminen nykyiseen järjestelmäämme tuntuisi varsin ongelmalliselta. Näkemyksellä on läheinen yhteys jäljempänä käsiteltävään maanomistajan itsenäiseen asemakaavoitusoikeuteen. Ks. luku 6. Toisaalta joissakin oikeudenkäyntiasiakirjoissa on esitetty sopimuspakkoon liittyviä väitteitä ja vaatimuksia, joskaan näille ei ole annettu merkitystä.

oikeuden kaavoittamiseen. Sen sijaan kiistanalaiselta vaikuttaa kysymys siitä, voiko kunnalle muodostua solmimansa sopimuksen perusteella *velvollisuus korvata yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti sopimuskumppanilleen saamatta jääneen rakennusoikeuden arvo*.[289] Vaikka kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia sitovasti, tarkoittaa tämä vain, että jos kunta ei käynnistä kaavoitusta, voi sille sopimussidonnaisuuden perusteella syntyä velvollisuus korvata sopimuskumppanilleen aiheutuneet kustannukset (*negatiivinen sopimusetu*)[290]. Toisaalta vaikka kustannusvastuusta voitaisiin sopia sitovasti, voi sopimus muodostua ongelmalliseksi, koska usein kustannukset perustuvat tavalla tai toisella rakennusoikeuden määrään ja sopimus tältä kannalta muodostaa kokonaisuuden rakennusoikeuden edustaessa maanomistajalle tulevaa hyötyä ja kustannusvastuu tästä maksettavaa korvausta.

> Mielestäni osuvasti kaavoitussopimuksen sitovuusproblematiikkaa lähestyy Ojanen kirjoittamalla, että kaavoitussopimusta ei sellaisenaan ole oikeusteitse toteutettavissa eli kuntaa ei voida velvoittaa tietynsisältöisen rakennusoikeutta osoittavan asemakaavan laatimiseen. Sen sijaan kaavoitussopimuksesta voi johtua kunnan korvausvelvollisuus sopijakumppanille silloin, kun kunta on sitoutunut yksityisoikeudellisessa sopimuksessa tietynmääräisen rakennusoikeuden kaavoittamiseen alueelle, ja tämä velvoite muodostaa sopimuksen olennaisimman velvoitteen. Näin on asianlaita esimerkiksi kiinteistönluovutussopimuksissa. Tällöin voidaan Ojasen mukaan kaavoitettavaksi sovitun rakennusoikeuden arvo katsoa vastikkeeksi maanomistajan kunnalle luovuttamista kiinteistöistä eli eräänlaiseksi kauppahinnaksi. Ojasen mukaan tällöin kunta voitaisiin oikeusteitse velvoittaa sellaiseen rakennusoikeuden arvoa vastaavaan rahasuoritukseen, joka on oikeassa suhteessa maanomistajan kunnalle luovuttamien kiinteistöjen arvoon.[291] Mielestäni tämä jäsennys on perusteltu myös nykyisessä MRL 12 a luvun järjestelmässä.

---

[289] Tässä on tärkeää erotella se, mitä tarkoitetaan sopimuksen sitovuudella ja pätevyydellä. *Sopimusoikeudellisesti* tarkasteltuna sopimuksen sitovuus *edellyttää* sen pätevyyttä. Pätevyydellä tarkoitetaan, että sopimus saa aikaan tavoitellut oikeusvaikutukset eikä sitä rasita mikään pätemättömyysperuste. Sitovuudella tarkoitetaan tällöin sitä, että sopimusosapuolen jättäessä sopimusvelvoitteensa täyttämättä toisen osapuolen käytössä ovat sopimusoikeudelliset seuraamusmekanismit, kuten oikeus vaatia vastapuolelta ns. positiivista sopimusetua eli saamatta jäänyttä hyötyä. Sen sijaan kaavoitussopimusten *julkisoikeudellisessa* tarkastelussa on saatettu joissain yhteyksissä lähteä siitä, että sopimuksen on sanottu olevan pätevä, vaan ei sitova. Ks. tästä Majamaa DL 1990, s. 246–248.

[290] Ks. Kaisto – Hakkola BLF 2010, s. 45 ss. Ks. positiivisen ja negatiivisen sopimusedun erottelusta myös Hemmo 2003, s. 230–233.

[291] Ks. Ojanen 1980, s. 4–5. Toisaalta Ojanen huomauttaa, että kaavoitussopimukset tulee ensisijaisesti jäsentää eräänlaisiksi herrasmiessopimuksiksi, joiden noudattamatta jättämisen sanktiot ovat pääasiassa poliittisia, ei niinkään oikeudellisia. Ks. teoreettisemmin herrasmiessopimuksista (gentleman's agreements) Rudanko 1998, s. 3–25. Näin on käsittääkseni asiaa arvioitava myös silloin, kun kunta luovuttaa yksityiselle kiinteistön samalla sitoutuen kaavoittamaan sille tietyn rakennusoikeuden. Jos kunta tällaisessa tapauksessa ei rakennusoikeutta kaavoita, on ostajalla nähdäkseni oikeus vaatia saamatta jääneen rakennusoikeuden arvo korvatuksi joko hinnanalennuksena, vahingonkorvauksena tai oikeus vaatia kaupan purkua maakaaren säännösten mukaisesti.

Näyttää siltä, että maankäyttösopimuksella sovitun rakennusoikeuden jäädessä joko täysin kaavoittamatta tai jäädessä kaavoituksessa taloudellisilta ominaisuuksiltaan sovittua heikommaksi ei kunnalle muodostuisi ns. positiivisen sopimusedun mukaista korvausvelvollisuutta. Näyttää niin ikään siltä, että samankaltainen ajattelutapa tai linjaus on tehty valtion ja yksityisen keskinäisten sopimusten aikaan saaman korvausvastuun osalta. Esimerkiksi ratkaisuissa KKO 2006:17, KKO 2000:97 ja 2000:28 näyttää muodostuneen linja, jonka mukaan valtion ja yksityisen keskinäisellä sopimuksella ei näyttäisi olevan korvausvastuun valtiolle perustavaa vaikutusta silloin, kun valtio lainsäädäntövaltaansa käyttämällä tekee sopimuksen tarkoituksen toteutumisen mahdottomaksi[292]. Tapauksissa on ollut kyse voimalaitoksen rakennusoikeudesta, jonka toteuttaminen on valtion säätämän koskiensuojelulain (35/1987) nojalla muodostunut mahdottomaksi. Samaan tapaan näyttää MRL 91 b § tarkoittavan, että kunnan hallinnollisen kaavoituspäätöksen ollessa maankäyttösopimuksen vastainen, ei tästä johtuisi kunnalle korvausvelvollisuutta.

Toisaalta sekä MRL 91 b §:n että KKO:n ratkaisukäytännössä muodostuneen doktriinin kannalta on merkillepantavaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on eräissä ratkaisuissa ottanut kantaa hyvin samankaltaiseen kysymykseen EIS. 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Tapauksessa *Consorts Richet and Le Ber v. Ranska* (18.11.2010) yksityiset maanomistajat olivat vapaaehtoisesti luovuttaneet valtiolle maata ja valtio oli sopimuksin sitoutunut takaamaan luovuttajille kompensaationa rakennusoikeutta alihintaisen luovutuksen vastikkeena. Kun rakennusoikeutta ei voitukaan kan-

---

[292] KKO 2006:17: Voimayhtiö oli vuonna 1959 tehnyt kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle Iijoen vesistön säännöstelyä koskevan esityksen. Sen johdosta valtioneuvosto oli samana vuonna päättänyt ryhtyä toteuttamaan yhtiön kustannuksella Iijoen vesistön yhdentoista järvialueen säännöstelyä. Voimayhtiö oli rakentanut Iijokeen viisi voimalaitosta ja järvialueiden säännöstelyistä kaksi oli toteutettu, kunnes 1.2.1987 voimaan tullut koskiensuojelulaki (35/1987) esti vesistön jatkohyödyntämisen. Yhtiölle oli määrätty korvaus koskiensuojelulain nojalla (KKO 2000:28). Yhtiö vaati asiassa korvausta vielä menettämistään tuotoista. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, ettei valtion ja yhtiön välillä ollut sopimusta, jonka rikkomisen perusteella valtiolle olisi syntynyt velvollisuus vaaditun korvauksen suorittamiseen. Edelleen katsottiin, ettei valtiolla muullakaan perusteella ollut korvausvelvollisuutta. KKO 2000:97: Suomen valtio ja voimayhtiö olivat v. 1974 ja v. 1978 sopineet Kyrönjoen vesistötaloussuunnitelmaan liittyen jokea koskevista vesistötöistä ja kolmen voimalaitoksen rakentamisesta. Voimalaitoksista valmistui vain yksi, koska Kyrönjoen erityissuojelusta annettu laki (1139/1991) esti muiden rakentamisen. Voimayhtiöllä ei ollut Kyrönjoen erityissuojelusta annetun lain nojalla maksettavien korvausten lisäksi oikeutta saada valtiolta korvausta siitä vahingosta, joka oli aiheutunut yhtiölle voimalaitosten rakentamista koskevan sopimuksen toteutumatta jäämisestä Kyrönjoen erityissuojelulain johdosta. (ään.) KKO 2000:28: Voimayhtiö oli vuoteen 1970 mennessä rakentanut Iijoen alajuoksulle viisi voimalaitosta, joihin oli tehty varaukset kolmansia koneistoja varten luottaen siihen, että koko Iijoki tullaan valtioneuvoston v.1959 tekemän päätöksen mukaisesti säännöstelemään. Koskiensuojelulain säätämisen vuoksi nämä suojelualueen ulkopuolella olevat rakenteet kävivät osittain tarpeettomiksi. Tästä määrättiin korvaus koskiensuojelulain 3 §:n 1 momentin nojalla. (ään.)

sallispuiston perustamisen johdosta muodostaa luovuttajien alueille, EIT katsoi menettelyn loukkaavan valittajien omaisuudensuojaa ja tuomitsi Ranskan valtion maksamaan n. 1,5 miljoonan euron korvauksen valittajille.[293] Samankaltainen kysymys on ollut esillä tapauksessa *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica and Others v. Kreikka* (13.7.2006), jossa Kreikan valtio on tuomittu korvaukseen perustuslain ja sen tulkintakäytännön muutoksesta, jolla tehtiin korvauksetta tyhjäksi odotukset valittajien omistaman maan käyttämisestä rakentamiseen.

Maankäyttösopimuksen oikeusvaikutukset kaavoitusharkintaan voidaan todeta viittaamalla MRL 91 b.1 §:een, jonka mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, mutta maankäyttösopimuksissa ei kuitenkaan voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Toisin sanoen kunta voi kaavoituksellisessa mielessä laatia haluamansa kaavan, myös maankäyttösopimuksen vastaisen. MRL 91 b.1 § on ymmärrettävä niin, että kaava ei muodostu kaavan laillisuudelle asetettujen vaatimusten vastaiseksi tällä perusteella. Sen sijaan kysymys kunnan korvausvelvollisuudesta on ratkaistava eri pohjalta. Siihen MRL 91 b §:ssä ei oikeastaan oteta lainkaan kantaa, vaan kysymystä on arvioitava sopimusoikeudellisen periaatteiden kautta sekä ottaen huomioon muutoin viranomaistoimintaan sovellettava sääntely. Maanomistajan näkökulmasta keskeistä onkin tarkastella korvauskysymystä siltä kannalta, muodostaako sopimus kunnalle velvollisuuden korvata ns. positiivisen sopimusedun mukainen suorite kunnan epäonnistuessa kaavoittamaan sopimuksen mukaista rakennusoikeutta[294].

Toisaalta on huomattava, että kysymys ei suinkaan ole yksinomaan kunnan puolella olevasta sopimusrikkomuksesta. Yhtä hyvin kysymys voi koskea sitä, että maankäyttösopimuksen osapuolena oleva yksityinen maanomistaja ei kykene suoriutumaan esimerkiksi yhdyskuntatekniikan rakentamisvelvoitteista tai sovitusta rakentamisaikataulusta.[295] Tämä nostaa kysymyksen puolestaan siitä, onko kunnalla sopimuskumppanina oikeus vaatia sopimusta rikkoneelta yksityiseltä sopimuskumppanilta negatiivisen sopimusedun mukaista korvaus-

---

[293] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. s. 577, s. 586–587 ja, s. 653–657, jossa on ensikertaa kotimaisessa kirjallisuudessamme tuotu esiin EIT:n 2000-luvun ratkaisukäytännön yhteys erityisesti maankäyttösopimusten (MRL 91 b §) ja ns. raakamaan (MRL 99 §) lunastusten osalta.

[294] Toisaalta toinen kysymys koskee sopimuksen sitovuutta asemakaavoituksen toteuttamiskustannusten osalta: voiko maanomistaja tehokkaasti velvoittautua – lähinnä MRL 91 b.3 §:n nojalla – laajempaan maksuvelvollisuuteen kuin MRL 12 a luvun säännösten mukaan tämä muutoin olisi velvoitettu.

[295] Toisaalta ei ole aivan selvää, miten tai kenen aloitteesta kaavoitussopimuskäytäntö on historiallisesti tarkastellen alkanut: ovatko kunnat alkaneet *edellyttämään* vai ovatko rakentajat *tarjonneet* maksuja rakennusoikeuden saamiseksi? Sopimuskäytäntö on alkanut aluerakentamissopimusten muodossa 1950–1970-luvuilla ja mahdollista voi olla se, että myös rakennusliikkeet ovat olleet käytännön syntymisessä aktiivisia. Sama kysymyksenasettelu koskee maankäyttösopimuksia – sitä, kenen aloitteesta niitä loppujen lopuksi solmitaan – myös tänä päivänä.

ta taikka sopimussakkoja. Lienee lähdettävä siitä, että kunnalla on samankaltainen oikeus vaatia maankäyttösopimuksen perusteella suorituksia maanomistajalta kuin on päinvastoinkin. Eri asia on, että käytännön tilanne saattaa olla sellainen, että näin ei välttämättä kannata toimia. Esimerkiksi jos rakentaminen on suhdanteiden muutosten johdosta muuttunut kannattamattomaksi, ei kunnan välttämättä kannata vaatia sopimukseen sisältyvän rakentamisaikataulun noudattamista, jos rakennuksille ei olisi kysyntää.

4.6.8.3 Sopimuksen ja asemakaavan kytkemiskielto

Rakennusoikeuden kaavoituksellisen muodostumisen kannalta on keskeistä, miten oikeudessamme on järjestetty kunnan maankäytön sääntelytehtävän ja maanomistajan maksettaviksi määrättävien maksujen suhde. Kysymys kuuluu, voiko kunta oikeutemme mukaan pidättyä rakennusoikeuden muodostamisesta saadakseen maanomistajalta tietyn suuruisen maksun sopimuksen muodossa[296]. Toisin sanoen voiko kunta kytkeä eli panna rakennusoikeuden muodostamisen ehdoksi maksun suorittamisen. Jatkokysymys liittyy maksun suuruuteen eli miten määräytyy kunnan edellyttämän maksun suuruus oikeutemme mukaan. Toisaalta jos vastaus kysymykseen on kielteinen eli että kunta ei voi kieltäytyä kaavoituksesta maksun jäädessä täysin saamatta tai syntyessä erimielisyyttä maksun suuruudesta, jatkokysymys koskee sitä, miten kunnan on sääntelyviranomaisena meneteltävä rakennusoikeuden suhteen: voiko se siitä huolimatta pidättyä rakennusoikeuden muodostamisesta vai onko rakennusoikeus joka tapauksessa muodostettava. Kaavoituksen ja maksujen suhde on erittäin monitahoinen kysymys eikä siihen voida antaa vastausta yksittäisiä säännöksiä tarkastelemalla.

Kirjallisuudessa usein puhutaan rakennusoikeuden myymisestä ja ostamisesta kuvaamaan kiellettyä menettelytapaa rakennusoikeuden sääntelyssä[297]. Ilmaisulle ei voida osoittaa yhtä oikeaa merkitystä, mutta useimmiten sillä tarkoittaneen menettelyä, jossa kunta rahaa vastaan sallii rakentamisen ilman, että rahasuorituksella edes pyrittäisiin kattamaan rakennushankkeesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia taikka että rakennusoikeuden muodostamatta jättämiselle olisi maankäytöllisiä syitä.

Kunnalla on maankäytön sääntelyviranomaisena niin ikään velvollisuus hoitaa rakennusoikeuden muilla tavoin tapahtuvaa sääntelytehtävää. Velvollisuus tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen on korostunut, koska kunnalle on lailla annettu monopoli näiden tehtävien hoitamiseen. Sääntelytehtävän tarkoituk-

---

[296] Mielenkiintoinen kysymys koskee sitä, voidaanko näissä olosuhteissa katsoa, että sopimus joskus voisi olla syntynyt pakkoa käyttämällä. Tällaiseen on vedottu asiassa KKO 2016:8. Ks. pakosta pätemättömyysperusteena sopimusoikeudessa lähemmin Hemmo 2003, s. 351–359.

[297] Ks. Majamaa EIF 1995, s. 113, joka osuvasti kuvaa, kuinka rakennusoikeus kaupunkialueilla irtoaa omistusoikeudesta.

sena on edistää järkevää ja tarkoituksenmukaista yhdyskuntaa, ja kunnan toimintaa rakennusoikeuden sääntelijänä on ensisijassa arvioitava tältä pohjalta. Sen sijaan maanomistajan velvollisuus suorittaa kunnalle maksuja kunnalle aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi on etupäässä tarkoitettu kattamaan kunnalle aiheutuvia taloudellisia velvoitteita, ja maksujärjestelmää on arvioitava tältä pohjalta. Toisin sanoen kaavoitustehtävä ja maksuvelvoitteet toteuttavat erilaisia oikeusfunktionaalisia päämääriä, vaikka ne käytännössä kietoutuvat yhteen.

Juuri tätä ongelmaa on pyritty MRL 12 a luvulla lieventämään: on haluttu, että ei syntyisi tilannetta, jossa kunnat joutuvat pidättymään rakennusoikeuden muodostamisesta järkevän yhdyskuntarakenteen tätä edellyttäessä vain kunnallistaloudellisista syistä.

> Kunnan kaavoitustehtävän ja maankäytöstä perittävien maksujen välinen suhde voidaan nähdä myös sääntelyjärjestelmän rakenteellisena ongelmana. Taustaltaan rakennusoikeuden muodostuminen perustuu maankäytöllisiin tekijöihin, mutta maksujen periminen pikemmin nojautuu kunnallistaloudellisiin tarpeisiin. Tilanteessa, jossa rakennusoikeuden muodostamiselle ei ole maankäytöllisiä, vaan ainoastaan kunnallistaloudellisia esteitä, saattaa sinänsä tarkoituksenmukainen maankäyttöhanke jäädä toteutumatta. Kunnallistaloudellisena esteenä voitaneen pitää myös sitä, että maanomistajan kanssa ei synny sopimusta, joka kunnan näkemyksen mukaan ei riittäisi kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseen. KML 12 luvun rakennusmaan järjestelyä sekä MRL 12 a luvun kehittämiskorvauksia koskevalla sääntelyllä lainsäätäjä on tarkoittanut lieventää tätä asemakaavoituksen ja kunnallistalouden välistä kytkentäongelmaa siten, että kunta voisi asemakaavoittaa yksityisen maata sekä saada sittemmin pakkotoimin esimerkiksi kehittämiskorvauksella perityksi maanomistajalta maksun kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Käytännössä järjestelmiä on sovellettu vain muutamia kertoja.

Teoreettisen ideaalin mukaan MRL 51 §:n mukaan kunnalle syntyy velvollisuus asemakaavoittaa maata sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve edellyttää. Jos suunniteltu rakentaminen ei edellytä asemakaavan laatimista, on rakentamisen edellytyksiä arvioitava alueella voimassa olevan normijärjestelmän mukaisesti. Asemakaavan tuottaessa maanomistajalle merkittävää hyötyä, syntyy tälle MRL 91 a §:n nojalla velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kustannuksista on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa, mutta ellei sopimukseen päästä, kunta voi määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen, jonka suuruus on tarkasti MRL 12 a luvussa määritelty.

Lainsäätäjän tarkoituksena näyttäisi olleen, että yksityisen maata saataisiin rakentamiskäyttöön siitä huolimatta, että tämän kanssa ei ole syntynyt sopimusta yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta ja että maanomistaja velvoitettaisiin tiettyyn – lainsäätäjän määrittelemään – tasoon saak-

ka osallistumaan näihin. Toisin sanoen kaavoitus ja mainittu maksu on erotettu toisistaan niin, että kaavan laatimisvelvollisuus ei ole kytketty maksun suorittamisvelvollisuuteen.

Konkreettista soveltamistilannetta silmällä pitäen ja rakennusoikeuden muodostumisen kannalta oikeudellinen kysymys kuuluu tällöin, miten on arvioitava kunnan kaavoitustoimintaa silloin, kun kunnan ja maanomistajan käsitykset joko maksuvelvollisuuden olemassaolosta tai suuruudesta taikka molemmista poikkeavat toisistaan. MRL:n sääntelyjärjestelmä on rakennettu siltä pohjalta, että kunnan asemakaavoitusvelvollisuus ei riipu siitä, onko maanomistajan kanssa saatu sovittua maankäyttösopimuksin tai muin tavoin yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Sen sijaan silloin, kun sopimukseen ei päästä, kunnan tulee laatia asemakaava ja määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvaus, jos se katsoo kustannusten perimisen aiheelliseksi. Käytännössä kunnat eivät käytä mahdollisuutta kehittämiskorvauksen määräämiseen, vaan ne jättävät asemakaavan laatimatta, jos maanomistaja ei suostu maankäyttösopimukseen kunnan tarjoamin ehdoin[298]. Tämä voi ilmetä joko niin, että maanomistajan alue rajataan asemakaava-alueen ulkopuolelle, asemakaavoitukseen ei ryhdytä lainkaan tai asemakaavan taloudellisesti vähempiarvoiset alueet osoitetaan sopimuksettoman maanomistajan alueelle. Tästä aiheutuu useita ongelmia silmällä pitäen maanomistajan oikeusturvaa[299].

Tästä saattaa johtua se, että maanomistajan on suostuttava kunnan maksuehdotukseen uhalla, että asemakaava jää muutoin saamatta ja riitautettava maksu asemakaavan voimaantulon jälkeen. Näin onkin eroteltava mahdollinen erimielisyys ennen asemakaavoitusta erimielisyydestä asemakaavapäätöksen voimaantulon jälkeen. Ennen asemakaavoituksen voimaantuloa kunta voi käytännössä pidättyä asemakaavan voimaan saattamisesta ilman, että maanomistajalle olisi passiivisuutta vasten käytössään oikeussuojakeinoa. Sen sijaan asemakaavan voimaantulon jälkeen kunta ei voi kumota asemakaavaa sillä perusteella, että mahdollinen erimielisyys maksusta johtaa hallinto- tai käräjäoikeuskäsittelyn seurauksena maksun muuttumiseen kunnan kannalta epäedullisempaan suuntaan. Tämä asetelma on omiaan tukemaan sitä, että kunnan kannattaa käytännössä asettaa sopimus tai muu maksuvelvoite asemakaavan saamisen tosiasialliseksi edellytykseksi. Oikeusjärjestyksemme selkeä lähtökohta on, että rakennusoikeutta eli asemakaavoitusta ja maanomistajan maksuvelvoitteita ei ole sallittua kytkeä[300].

---

[298] Ks. näin esim. Hakkola JJ 2007, s. 49. Toisin sanoen kaavoitusmonopolia saatetaan käyttää painostuskeinona tietynsisältöisen sopimuksen aikaan saamiseksi.

[299] Ks. maanomistajan itsenäisestä asemakaavoitusoikeudesta luku 6.

[300] Lainsäädännön tasolla asemakaavan laadintavelvollisuuden syntymistä (MRL 51 §) ei ole kytketty maanomistajan velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksin (MRL 91 a §). Kytkemisellä tarkoitan, että asemakaavoitusvelvollisuus ei riipu siitä, osallistuuko maanomistaja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Lainsäädäntö on rakennettu siltä pohjalta, että kunnan

Toisaalta kunnan pidättyminen asemakaavoituksesta on yleisen edun kannalta ongelmallista, koska maan saaminen rakentamiskäyttöön tällöin estyy[301] vain siksi, että vallitsee erimielisyys maksusta, mutta ei kaavan sisällöstä. Esimerkiksi asuntotuotannon tarve saattaisi edellyttää alueen rakentamista. Kunnat usein argumentoivat tällaisessa tilanteessa niin, että esteenä on se, että maanomistaja ei suostu kunnan ehdottamaan sopimukseen. Toisaalta kyseessä on ainakin terminologisella tasolla ”sopimus”, jolloin kyse on aivan yhtälailla siitä, että kunta ei useinkaan suostu maanomistajan ehdotukseen. Erimielisyyttä ei toisin sanoen voi syntyä, jos kyse olisi vain yhden tahon toiminnasta. Ongelmana on myös se, että kunnat avoimesti kieltäytyvät kehittämiskorvauksen käyttämisestä silloin, jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt maankäyttösopimusta. Tämä on ongelmallista, koska kehittämiskorvaussäännökset ovat tavallaan maanomistajan oikeusturvaksi säädetty, ja kehittämiskorvauksesta päättäminen on yksin kunnan käsissä (MRL 91 g.1 §).

> Tiettävästi kehittämiskorvaus on määrätty vain muutamia kertoja sen yli kymmenvuotisen voimassaolon aikana. Pikemmin lienee lähdettävä siitä, että sopimuksen jäädessä syntymättä myös kaava jää voimaan saattamatta, jolloin maanomistajan yksinkertaistaen on suostuttava viimekädessä aina sopimukseen, jota kunta ehdottaa. Asetelmaa korostaa se, että kunta voi halutessaan pakkolunastaa alueen itselleen, jolloin sillä ei ole kannustinta myöskään kaavoittaa maata sen ollessa yksityisen omistuksessa.

Valituskelpoisen päätöksen saaminen on siten kunnan yksinomaisessa harkintavallassa, mitä ei voida pitää oikeusturvan kannalta toivottavana ratkaisuna. Tämä on edelleen ongelmallista oikeusturvan kannalta sikäli, että vaikka kyse on luonteeltaan julkisoikeudellisesta maksusta, sen perusteita ei tosiasiassa voida saada hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos korvauksista tehdään vain maankäyttösopimuksia, hallinto-oikeudet eivät katso näiden kuuluvan toimivaltaansa ja toisaalta siviiliprosessissa kantajan on hyvin vaikeaa ja kallista riitauttaa maksun perusteita. Samoin näyttötaakkaa ja selvitysvastuuta koskevat säännökset poikkeavat olennaisella tavalla prosessilajien kesken. Tämä asetelma näyttää johtavan yhdessä kunnan kaavoitusmonopolin kanssa myös mono-

---

on laadittava asemakaavoja sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve tätä edellyttävät. Kustannukset peritään maanomistajalta sopimuksin taikka kehittämiskorvauksella. Tosiasiassa lienee usein niin, että ellei maanomistaja suostu kunnan ehdottamaan maksuvelvollisuuden olemassaoloon ja suuruuteen, seurauksena on asemakaavan laatimatta jättäminen. Viimekädessä on niin, että kunta saattaa pakkolunastaa maan MRL 99 §:n nojalla. Sen erottelu, milloin kyse on aidosta maksuhaluttomuudesta ja milloin maankäytöllisistä syistä kaavoittamatta jäämisestä, voi olla varsin vaikeaa.

[301] Nähdäkseni sellaisia tilanteita silmällä pitäen, joissa yksityisen maan asemakaavoittamiselle ei ole mitään oikeudellista estettä, mutta ainoa este on erimielisyys maksun suuruudesta, tulisi maanomistajalla olla käytettävissään jokin oikeussuojakeino. Tällöin kunta voisi käynnistää kehittämiskorvauksen määräämistä koskevan menettelyn. Ks. jäljempänä luku 5.3.1.

poliin kaavoituksesta määrättävien maksujen osalta ilman, että menettelyä olisi mahdollista saattaa tosiasiassa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sinänsä KHO on varsin johdonmukaisesti katsonut, että maksujen edellyttäminen rakennusoikeuden saamiseksi silloin, kun tästä ei ole säädetty, muodostuu lainvastaiseksi. Ratkaisussa KHO 2016:89 kumottiin poikkeamisen yhteydessä tehdyn sopimuksen hyväksymistä koskeva päätös. Sopimus merkitsi maksun suorittamista kaupungille poikkeamalla muodostuvasta rakennusoikeudesta. KHO katsoi, että ensinnäkään poikkeamisen edellytykseksi ei MRL 12 a luvun mukaan voitu panna maksun suorittamista ja toiseksi, että maksun ei ollut selvitetty perustuvan kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

KHO 2016:89: Kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja yhtiön välisen kunnallistekniikan rakentamissopimukseksi otsikoidun sopimuksen. Sopimus liittyi vireillä olevaan yhtiön poikkeamishakemukseen, jolla yhtiö oli hakenut omistamalleen tontille 9 000 kem^2 lisää rakennusoikeutta yritystoiminnan varastotilojen laajentamista varten. Sopimuksen mukaan yhtiön tuli maksaa kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisena yhdyskuntarakentamisen kustannusten ulkoisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä teollisuus- ja varastotilan rakennusoikeudesta 540 000 euroa. Tontille asemakaavassa osoitettu noin 44 000 kem^2:n suuruinen rakennusoikeus oli jo käytetty lähes kokonaan.

Hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginhallituksen päätöksen toimivallan ylittämisen ja lainvastaisuuden perusteella. Kaupunginhallitus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, koska kysymys ei ollut asemakaavahankkeesta, että maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset syrjäytyivät kokonaan. Tällöin syrjäytyivät myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä säädetyt edellytykset maankäyttösopimuksen tekemiselle. Menettelyllisten vaatimusten syrjäyttämistä ei voitu perustella yksinomaan sillä, että maanomistajalla oli maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n nojalla velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Sopimuksessa määritetyn korvauksen ei ollut selvitetty perustuvan kaupungille jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin. Korvauksen oli tapauksen olosuhteet huomioon ottaen katsottava siten olleen pelkästään korvausta yhtiölle poikkeamispäätöksellä myönnettävästä lisärakennusoikeudesta.

Korvauksen vaatimista tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyi, ei pidetty maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaisena. Kaupunginhallitus oli näissä oloissa hyväksyessään sopimuksen käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos pysytettiin.

Sinänsä ratkaisu noudattaa KHO:n aikaisempaa, varsin johdonmukaista linjaa vastaavankaltaisissa tilanteissa, joskin ratkaisu KHO 2016:89 on nyt annet-

tu 1.7.2003 voimaan tulleen MRL 12 a luvun aikana. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 9.4.1999 t. 732 kaupunki ja kaavamuutoksen hakija olivat tehneet maankäyttösopimuksen, jossa kaavanmuutoksen hakija sitoutui maksamaan kaupungille korvauksena rakennusoikeuden lisäyksestä 7 660 000 markkaa. Lisäksi kaavamuutoksen hakija oli sitoutunut vastaamaan kunnallistekniikan rakentamiskustannuksista. Lääninoikeus kumosi päätöksen katsoen, että julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön edellytykseksi ei voitu asettaa suostumista laissa säädettyä suurempaan maksuvelvollisuuteen julkisyhteisölle eikä kaupungille maankäyttösopimuksen mukaan suoritettava korvaus ollut miltään osin korvaus kaupungin toimenpiteistä tai sille asiassa aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kaupunginhallituksen valituksen lääninoikeuden päätöksestä.

Ratkaisuissa KHO 1995 A 31 kaupunginvaltuusto oli aiemmin päättänyt noudattaa kaupungin maapoliittisen toimikunnan ehdotuksia, joiden mukaan enintään 45 % kaavoituksen yksityiselle maanomistajalle tuottamasta arvonnoususta perittiin kaupungille kaavoitussopimuksin. Neuvotteluissa tontin asemakaavan muuttamisesta sen omistajan kanssa oli alustavasti sovittu korvattavaksi puolet edellä tarkoitetusta enimmäismäärästä, mutta kaupunginvaltuusto oli hyväksyessään sopimuksen vahvistanut korvauksen suuruudeksi sanotun enimmäismäärän. KHO katsoi, että julkisen vallan rakennuslaissa säännellyn käytön edellytykseksi ei kuitenkaan laillisesti voitu asettaa sopimuksen tekemistä laissa säädettyä laajemmasta maksuvelvollisuudesta julkisyhteisölle[302]. Neuvottelut kaupungin ja yhdistyksen kesken olivat johtaneet siihen, että yhdistyksen oli ollut hyväksyttävä sanottu sopimus muun ohessa kaavoitusarvomaksusta kaupungin esittämässä muodossa saadakseen kaupungin toimielimissä käsitellyksi ja hyväksytyksi tonttinsa asemakaavan muutoksen. KHO kumosi kaupunginvaltuuston ja lääninoikeuden päätökset katsoen, että kaupunginvaltuusto oli käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa.

Ratkaisussa KHO 1991 A 80 kaupunki oli asettanut poikkeamishakemusta koskevan puoltavan lausuntonsa ehdoksi sopimuksen, jossa oli edellytetty maanomistajan luovuttavan kaupungille noin 4 000 neliömetriä tie- ja puistosekä muita yleisiä alueita sitä vastaan, että kantatilalle osoitetaan rakennusoikeutta AO 1 000 kerrosneliömetriä. KHO katsoi, että maankäytölliset syyt eivät olleet esteenä hakemuksen mukaisen poikkeusluvan myöntämiselle. Poikkeusluvan myöntämiselle oli olemassa erityiset syyt. Kaupungin kanta ei siten pe-

[302] Rakennuslakiin ei ratkaisun antamishetkellä sisältynyt 41 §:n lisäksi muita säännöksiä maanomistajan korvausvelvollisuudesta asemakaavan laatimisen tai muuttamisen johdosta. KHO:n mukaan se, ettei asiasta ollut säädetty laissa, ei kuitenkaan sinänsä tehnyt lainvastaiseksi kaupungin ja maanomistajan välisiä sopimuksia, joilla muutkin kuin rakennuslain 41 §:ssä tarkoitetut kustannukset asemakaavan laatimisesta tai toteuttamisesta jaettiin sopijapuolten kesken.

rustunut maankäytöllisiin perusteisiin. Poikkeusluvan myöntämistä ei voitu sitoa tällaiseen edellytykseen. KHO palautti asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Äärimmäinen tilanne on se, jossa rakennusoikeuden asemakaavoituksellinen tai muulla perusteella muodostuvan rakennusoikeuden *ehdoksi* pannaan tietyn maksun suorittaminen kunnalle niin, että maksun suurus ylittää kunnalle aiheutuvat kustannukset. Tällöin voidaan asiallisesti nähdä rakennusoikeuden muodostuvan myytäväksi varallisuusarvoiseksi hyödykkeeksi. Menettelytapa on vastoin MRL 12 a luvun tarkoitusta, jossa lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että asemakaavoitustarpeen vallitessa kunta täyttää kaavoitusvelvollisuutensa laatimalla asemakaavan ja ensisijassa neuvottelevansa maanomistajan kanssa tämän velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja ellei neuvottelutulokseen päästä, määrää kehittämiskorvauksen maanomistajan maksettavaksi. Jos kunta näin tekee rakennusoikeudesta kauppatavaran, on menettely juuri sellaista, jota rakennuslainsäädännön historiassa on viimeisen sadan vuoden ajan pyritty lainsäätäjän toimesta torjumaan. Toisaalta tämä saattaa käytännössä johtaa ongelmaan siitä, että kunnan maankäyttöä alkavat ohjaamaan kunnallistaloudelliset, ei maankäytölliset seikat: rakentaminen ohjautuu alueille, joilta kunta saa perittyä haluamiansa maksuja siitä riippumatta, onko tämä maankäytöllisesti perusteltua.

4.6.9 Asemakaavan muuttaminen ja kumoaminen

Asemakaavoitettuun rakennusoikeuteen voidaan vaikuttaa myös muuttamalla tai kumoamalla voimassa oleva asemakaava[303]. Maankäyttö- ja rakennuslakiin *ei* sisälly *erityisen syyn* tai mitään muitakaan *nimenomaisesti lausuttuja erityisiä edellytyksiä* asemakaavan muuttamisesta tai kumoamisesta[304]. Sen sijaan MRL 204 §:ssä on säädetty, että asemakaavan muuttamiseen ja kumoamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin sen laadintaan[305]. Toisin sanoen kunta

---

[303] Asemakaavan muuttaminen rakennusoikeusmääritysten osalta luonnollisesti muuntaa maanomistajan käyttövaltaa vastaamaan uuden asemakaavan määräyksiä. Sen sijaan asemakaavan kumoaminen poistaa asemakaavasta johtuvat MRL 58 §:n mukaiset oikeusvaikutukset, mutta ei tarkoita, että rakennusoikeus poistuisi, vaan omistajan käyttövalta ainoastaan *elpyy* takaisin siihen, miten sitä arvioidaan asemakaavoittamattomilla alueilla. Ks. tästä erityisesti luvut 4.4 ja 4.5 sekä omistajan käyttövallan elastisuudesta luku 3.3.3.1.

[304] Näiltä osin asemakaavan muuttamisen ja kumoamisen edellytykset MRL:n järjestelmässä poikkeavat esimerkiksi ruotsalaisesta järjestelmästä, jossa detaljikaavan muuttaminen tai kumoaminen sen voimassaoloaikana vaatii erityisiä syitä. Ks. tästä luku 11.4.4.3.

[305] Huomattava on, että säännöksen on tulkittava tarkoittavan kaiketi *vain* sitä, että asemakaavamuutosta arvioidaan lähinnä MRL 54 §:ssä säädettyjen sisältövaatimusten kannalta. Sen sijaan esimerkiksi maanomistajan asemakaavoitukseen kytkeytyviä MRL 12 a luvun mukaisia maksuvelvoitteita arvioidaan jossain määrin toisin, jos kyse on jo asemakaavoitetusta ja mahdollisesti

voi laatia parhaaksi katsomiaan asemakaavamuutoksia ja kumota asemakaavoja katsoessaan tämän tarpeelliseksi, kunhan kaavaratkaisussa lähinnä MRL 54 §:ssä säädetyt sisältövaatimukset tulevat otetuksi huomioon niille kuuluvin painoarvoin. Tästä MRL:n säännösteknisestä ratkaisusta ei kuitenkaan voida päätellä, että asemakaavan muuttaminen tai kumoaminen voisi tapahtua ilman mitään muuta oikeudellista arviota. Pian asemakaavan voimaan saattamisen jälkeen tapahtuva kumoaminen edellyttää loogisesti ajatellen – jos kaavan tueksi on teetetty MRL 9 §:n mukaisesti riittävät selvitykset – *jotakin* muutosta olosuhteissa. Asemakaavan muuttamista erityisesti rakennusoikeuden heikentämisen ja poistamisen kannalta tarkastellaan jäljempänä (luku 11.4).

Asemakaavan muuttaminen ja kumoaminen on monitahoinen kysymys, koska asemakaava sekä *luo tietynlaiset odotukset* sillä järjestettyjen olosuhteiden pysyvyyteen, mutta toisaalta asemakaavan muuttaminen joustavasti saattaa olla tarpeen alueen *kehittämismahdollisuuksien luomiseksi*. Oikeuspoliittisesti olisi sinänsä mahdollista pohtia eräissä tapauksissa esimerkiksi kysymystä siitä, voitaisiinko asemakaavoitusmenettelylle luoda jonkinlainen menettelytavoiltaan kevyempi vaihtoehto silloin, kun kyse on vain jostakin asemakaavoitetun alueen osakysymyksestä kuten käyttötarkoituksen muuttamisesta tai jostakin muusta vähäisestä muutoksesta, jota ei poikkeamalla katsota mahdolliseksi. Toisaalta asemakaavan muuttamista koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa on otettava huomioon, että MRL:n sekä monet muut kiinteistönomistajan oikeudellista asemaa määrittävät säännökset näyttäisivät de facto saavan merkityksen asemakaavoitettuun rakennusoikeuteen suhteutettuna. Näin asemakaavan muuttamisella tullaan myös vaikuttaneeksi välillisesti moniin muihin maanomistajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin[306].

---

myös toteutetusta alueesta. Esimerkiksi MRL 91 e §:n mukaan tällaisilla alueilla kunnalle aiheutuvat ja maksuvelvoitteen perustana olevat kustannukset voidaan arvioida. Niin ikään on pidettävä mahdollisena, että asemakaavamuutoksen oikeudelliseen arviointiin voivat tulla sovellettavaksi myös yleishallinto-oikeudelliset periaatteet kuten luottamuksensuoja (HL 6 §), jos asemakaavaa ryhdytään muuttamaan tai kumoamaan ilman asiallista syytä nopeasti sen vahvistamien jälkeen. Ks. myös jäljempänä luku 11.4.4.5, jossa on käsitelty perustuslakivaliokunnassa MRL 12 a lukua säädettäessä esillä ollut kysymys MRL 12 a -mukaisten maksujen palauttamisesta, jos niiden perustana ollutta asemakaavaa ja siinä osoitettua rakennusoikeutta myöhemmin muutetaan tai asemakaava kumotaan. Kaiken kaikkiaan asemakaavamuutoksen ja asemakaavan kumoamiseen tulee MRL:n järjestelmässä ja oikeusjärjestyksessä laajemminkin sovellettavaksi useita sellaisia säännöksiä, joita ei sovelleta asemakaavaa laadittaessa.

[306] Ks. erityisesti maanomistajan maksuvelvoitteiden osalta jäljempänä luku 5.

4.6.10 Asemakaavoitusharkinnan oikeudellisten kontrollikeinojen vaikutus rakennusoikeuden muodostumiseen

Asemakaavoitusharkintaa ohjaavien normien analysointi ilman oikeussuojakeinojen tarkastelua ei anna kokonaiskuvaa siitä, miten kunnan ja yksittäisen sääntelyn kohteena olevan tahon keskinäinen oikeussuhde saa sisältönsä. MRL:lla poistettiin yleis- ja asemakaavoja koskeva yleinen alistamisvelvollisuus sekä joustavoitettiin kaavojen sisältövaatimuksia samalla, kun asemakaavoituksesta tehtiin ensisijainen rakentamisen ohjausväline. Nämä sääntelyratkaisut ovat antaneet kunnille erittäin voimakkaan välineen rakentamisen sääntelyn toteuttamiseksi. Toisaalta maanomistajan ja yksittäisen kuntalaisen – sääntelyn kohteena olevan tahon – kannalta on vahventuneen vallan vastinparina lisääntynyt tarve oikeussuojakeinoille silloin, kun kunta tai muu sääntelyviranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa sille kuulumattomien tarkoitusperien toteuttamiseen tai on ylittänyt harkintaa ohjaavat ja rajoittavat oikeudelliset reunaehdot.

Mielenkiintoista on, että koska rakennusoikeuden muodostamiseen, muuttamiseen tai poistamiseen tähtäävän asemakaavan sääntely on toteutettu vain väljillä tavoitesäännöksillä ja koska kaavojen lainvastaisuuden toteaminen jää riippumaan siitä, valitetaanko kaavasta vai ei, voi periaatteessa voimaan tulla saatetuksi sellainenkin asemakaava, joka on lain vastainen. Näin voi käydä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa kunnanvaltuusto hyväksyy lainvastaisen kaavan eikä ELY-keskus mukaan lukien kukaan valitusoikeutettu valita kaavasta. Mitään yleistä kaikkia kaavoja koskevaa laillisuusvalvontaa ei enää ole olemassa. Oikeusvarmuuden – erityisesti rakennusoikeuden saamisen, muuttumisen ja lakkaamisen osalta – kannalta oikeustila on häilyvä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valitusoikeuden käyttäminen voi olla sattumanvaraista ja ennakoimatonta, voidaan tilannetta pitää maanomistajien mutta myös muiden kiinteistöjä hallitsevien ja kehittävien näkökulmasta jossain määrin ennakoimattomana.

Maanomistajan omien oikeussuojatarpeiden ohella esimerkiksi naapurin tai muun maankäyttöhankkeeseen nähden ”sivullisen” oikeussuokeinojen käyttäminen toisaalta saattaa heijastua rakennusoikeuden muodostumatta jäämiseen maanomistajan maalle. Yllättävä valitus saattaa estää rakennusoikeuden muodostumisen kiinteistölle, esimerkiksi jos vasta kaavan hyväksymispäätöksen jälkeen tehdään valitus perusteella, josta ei ole tehty kaavaluonnosvaiheessa edes muistutusta. Toisin sanoen oikeudellisesti suojattu intressi on maankäytössä varsin laajalla piirillä henkilöitä, ei vain maanomistajalla itsellään, ja useiden eri tahojen reaktioista siten pitkälti käytännössä riippuu rakennusoikeuden muodostuminen tai muodostumatta jääminen.

Kuten edellä on tullut esille, sanotaan usein, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada tietynsisältöistä asemakaavaa kiinteistölleen. Näin tietyllä tavalla on, mutta väite ei anna täysin oikeaa kuvaa voimassa olevan oikeu-

den sisällöstä, koska kunta ei toisaalta voi pidättyä asemakaavan laatimisesta ikuisia aikoja ja sen harkintavalta on edellä esiintuodulla tavalla rajattua. Tällaisessa asetelmassa keskeinen kysymys koskee sitä, mitä oikeussuojakeinoja maanomistajalla on käytössään lailliseen oikeustilaan pääsemiseksi[307]. Lähtökohta on, että kunnalla on asemakaavatarpeen syntyessä velvollisuus laatia asemakaavan sisältövaatimukset täyttävä (MRL 54 §) asemakaava (MRL 51 §) alueiden käytön suunnittelutehtävän toteuttamiseksi (MRL 20 §). Maanomistajan oikeussuojatarpeen kannalta keskeiset kysymykset rakennusoikeutta asemakaavoitettaessa tulevat esille joko silloin, kun kunta (a) *ei ryhdy lainkaan laatimaan asemakaavaa*, (b) *laaditussa asemakaavassa ei osoiteta rakennusoikeutta maanomistajan alueelle* taikka kun (c) *maanomistajan alue rajataan juuri ja juuri asemakaavan ulkopuolelle*.

Oikeussuojakeinot voidaan jakaa *Merikosken* jaottelua noudattaen preventiivisiin ja repressiivisiin[308]. Preventiiviseen oikeussuojaan kuuluvat erilaiset menettelysäännökset, joista MRL 8 luvun osallistumista ja vuorovaikutusta koskevissa säännöksissä maanomistajan näkökulmasta on kyse[309]. Toisin sanoen preventiivisen oikeussuojan tarkoitus on jo ennakolta turvata viranomaisen päätöksen lainmukaisuutta. Repressiivisellä oikeussuojalla tarkoitetaan varsinaisia viranomaispäätökseen kohdistuvia muutoksenhakukeinoja, joista MRL:n piirissä keskeisin on kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tehtävä kunnallisvalitus taikka lupapäätöksestä tehtävä hallintovalitus (MRL 25 luku). Sekä preventiivisen että repressiivisen oikeussuojan kannalta keskeinen oikeusturvaongelma liittyy mielestäni siihen, että kaavojen sisältövaatimukset kuten kaavojen laillisuuden arviointiin sovellettavat muut säännöt ja periaatteet on ilmaistu niin väljästi, että miltei millaisen tahansa ratkaisun perustelu on mahdollista. Toisin sanoen ongelma ei niinkään ehkä ole muodollisen muutoksenhakumahdollisuuden olemassaolo kuin materiaalisen sääntelyn vaikeaselkoisuus[310].

---

[307] Nähdäkseni juuri tämän pakkoelementin ympärille rakentuu usein toistettu doktriini maanomistajalta puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta. Ks. teemasta esim. Hollo YJ 3–4/2007, s. 89–90.

[308] Ks. jaottelusta Merikoski 1968, s. 87–488, joka jakaa hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmän tätä noudattaen. Ks. myös laajemmin vaikuttamisesta tehtyyn maankäyttöpäätökseen Syrjänen 2005, s. 161–197.

[309] Ks. menettelysääntöjen osalta keskeinen ratkaisu KHO 2006:12, jossa kuulemisvirheen johdosta purki hallinto-oikeuden päätöksen, jolla oli kumottu kaupunginvaltuuston päätös yleiskaavan hyväksymisestä.

[310] Ks. esim. KM 1974:44 85–89, jossa rakennuslainsäädännön yleistä luonnetta tarkasteltaessa on eroteltu kaksi periaatteellista sääntelytekniikkaa. Rakennuslainsäädäntöön voidaan yhtäältä pyrkiä sisällyttämään ympäristön laatu- ja toimintavaatimuksia, jolloin kyse on *aineellisesta* sääntelystä. Toinen vaihtoehto on pyrkiä normein luomaan sellaiset *menettelylliset* puitteet ja toteuttamiskeinot, että päätöksentekoelimet voivat tehdä kulloinkin tärkeinä pitämiensä tavoitteiden mukaisia päätöksiä. Valintaa näiden sääntelytekniikoiden kesken ei voida tehdä kategorisesti, vaan vaikka painopiste olisi menettelyllisten puitteiden luomisessa, on aineellisella sääntelyllä turvattava erityisesti sellaisten tahojen etujen toteutuminen, joiden intressit eivät muutoin välttämättä tulisi päätöksenteossa esille.

Oletuksena on, että juuri asemakaavan puuttuminen muodostaa rakentamisen esteen, koska alueeseen kohdistuu suunnittelutarve (MRL 16 §), rakennuskielto taikka rakentamishanke muutoin edellyttää asemakaavan laatimista. Näissä tilanteissa maanomistajan oikeussuojakeinoina tulevat oikeutemme mukaan kyseeseen (1) valittaminen kunnan kielteisestä päätöksestä maanomistajan asemakaavoitusaloitteeseen, (2) ilmoittaminen ministeriölle kunnan velvoittamiseksi uhkasakon nojalla suunnitteluvelvoitteen täyttämiseen[311], (3) kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille, (4) kunnan kaavoitusvelvoitteen olemassaoloa koskevan hallintoriita-asian vireille paneminen, (5) valittaminen voimaan saatetusta asemakaavapäätöksestä[312], (6) lunastuksen tai korvauksen vaatiminen MRL 101 §:n nojalla silloin, kun alue on sisällytetty asemakaavaan taikka (7) korvauksen hakeminen muulla perusteella kuten saattamalla asia valituksella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

> Toisaalta on maanomistajan oikeussuojakeinoja tarkasteltaessa huomattava se, että vaikka maanomistajalla olisi *tehokas oikeussuojakeino* kunnan pakkottamiseksi asemakaavan laatimiseen, ei tämä välttämättä tarkoita, että voimaan saatettavassa asemakaavassa osoitettaisiin rakennusoikeutta juuri kyseisen omistajan alueelle. On mahdollista, että alue osoitetaan kaduksi tai puistoksi. Maanomistajan oikeussuojaintressi tulee tällöin kuitenkin täytetyksi, koska näin tälle syntyy mm. mahdollisuus saada korvausta maan käyttöarvon menetyksestä MRL 101 §:n nojalla. Ennen kuin kunta ryhtyy asemakaavoitustoimenpiteisiin, ei maanomistajalla ole MRL:n korvaussäännösten puitteissa mahdollisuutta saada korvausta viivästyneestä asemakaavoituksesta tai pitkän rakennuskiellon tai kielteisen suunnittelutarveratkaisun johdosta. Toisin sanoen se, että maanomistaja saisi alueensa maankäytön ratkaistuksi asemakaavoituksella, on oikeussuojakeinojen kannalta keskeistä, vaikka asemakaavassa ei rakennusoikeutta osoitettaisikaan.

Yhteistä kaikille oikeussuojakeinoille on, että vaikka muutoksenhakuviranomainen katsoisi kunnan menetelleen virheellisesti asemakaavan laadinnassa, kunta, eikä kukaan muu, voi oikeutemme mukaan saattaa oikeudellisesti pä-

---

311 Ilman hallinto-oikeuden ratkaisuakin kunnan laiminlyönnistä voidaan ilmoittaa tai kannella ympäristöministeriöön, joka uhkasakon nojalla voi velvoittaa kunnan täyttämään suunnitteluvelvoitteensa. Tässäkään tapauksessa ministeriö eikä muu taho voi saattaa tarvittavaa asemakaavaa voimaan ilman kunnan suostumusta.

312 Sen sijaan kaavan sisältövaatimusten osalta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että kaava on lainvastainen. Valituksen voi tehdä sekä kaava-alueen omistaja että kuka tahansa kunnan jäsen. Jos tuomioistuin katsoo kaavan olevan lainvastainen, se voi ainoastaan kumota, mutta ei muuttaa kaavaa. Mahdollisen kumoamispäätöksen jälkeen kunnan on muutettava kaavaa tai jätettävä se lopulta vahvistamatta. Ongelmallista on näiltä osin se, että jos hallinto-oikeus edellyttää kaavan muuttamista siten, että tämä ei ole kunnan edun mukaista, saattaa kunta jäädyttää koko kaavoitushankkeen. Kuntaa ei voida velvoittaa kaavan muuttamiseen hallinto-oikeuden edellyttämällä tavalla eikä kukaan voi päätöksellään korvata kunnan kaavoituspäätöstä.

tevällä tavalla asemakaavan voimaan kunnan alueella[313]. Tätä ratkaisua perustellaan usein sillä, että kunnalle katsotaan kuuluvan itsehallintonsa nojalla vapaus päättää siitä, miten sen alueella maata käytetään[314]. Tosin tällä on myös pragmaattiset perustelut: ei ehkä olisi tarkoituksenmukaista, että muutoksenhakuviranomainen ryhtyisi laatimaan asemakaavoja. Sillä harvoin olisi tähän riittäviä resursseja tai mahdollisesti tiedollis-taidollisia valmiuksia. Sen sijaan mahdottomana ei voida pitää ajatusta, että tällöin laadintatehtävä annettaisiin esimerkiksi maanomistajan itsensä hoidettavaksi. Aihepiiriin palataan jäljempänä (luku 6) tarkasteltaessa maanomistajan itsenäistä asemakaavoitusoikeutta *de lege ferenda*.

Rakennusoikeuden muodostumisen kannalta keskeistä nykyjärjestelmää tarkastellen on siten se, että maanomistajalla ei ole käytössään niin sanotusti ”tehokkaita oikeussuojakeinoja” saada maansa kaavoitetuksi siinäkään tapauksessa, että kunnan toiminta rakennusoikeuden sääntelijänä muodostuisi materiaalisen sääntelyn vastaiseksi ja kunta kieltäytyy muodostamasta rakennusoikeutta[315].

4.7 YHTEENVETO: MILLÄ TAVOIN ON YMMÄRRETTÄVÄ MAANOMISTAJAN MAHDOLLISUUS KÄYTTÄÄ MAATAAN RAKENTAMISEEN MAANKÄYTÖN SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄSSÄ?

Luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *miten rakennusoikeuden muodostuminen maanomistajan alueelle tulee ymmärtää erityisesti kunnan asemakaavoitustehtävää silmällä pitäen*. Eli toisin sanoen, onko maanomistajalla subjektiivista oikeutta saada rakentaa, ei lainkaan oikeutta vai jotain tältä väliltä. Tavoitteena oli systemaattisen kokonaiskuvan antaminen sääntelyjärjestelmästä. MRL:n jär-

---

313 Kaavoitukseen ryhtymisen ja siten rakennusoikeuden muodostamisen osalta kunnalla todella näyttäisi olevan tosiasiassa hyvin vahva kaavoitusvalta, jos ajatellaan niin, että kunta voi pidättyä kaavoituksesta myös kaavoitusvelvollisuuden vallitessa eikä kenelläkään oikeutemme mukaan ole käytössään tehokasta oikeussuojakeinoa kunnan velvoittamiseksi täyttämään lakisääteinen velvollisuutensa tilanteessa, jossa kunta ei tähän itse suostu. Muutoksenhakumahdollisuudet ovat toisin sanoen *muodollisia* siinä mielessä, että tuomioistuin tai ministeriö hallintoviranomaisena eivät voi päätöksillään korvata kunnan tekemää asemakaavoituspäätöstä eikä poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisua, vaan ne voivat ainoastaan velvoittaa kunnan tekemään tietynlaisen päätöksen. Toisaalta kunnan kieltäytyessä tuomioistuimen ratkaisusta tai hallintoviranomaisen määräyksestä huolimatta ratkaisun tekemisestä, ei asiaa voi tämän pidemmälle viedä.

314 Ks. itsehallinnon käsitteestä lähteineen Mäkinen 2004, s. 4–14 sekä rakennusoikeuden sääntelyn ja kunnallisen itsehallinnon suhteesta Stollmann 2015, s. 16–21.

315 Ks. jäljempänä luku 6, jossa on käsitelty samaa kysymystä, mutta maanomistajan itsenäisen asemakaavoitusoikeuden näkökulmasta. Ks. myös Junnila 1998, s. 153–156, joka on käsitellyt EIS:n tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta oikeutta muutokseen.

jestelmässä rakentamisen mahdollistuminen tiiviin rakentamisen alueilla edellyttää lähes aina joko asemakaavan laatimista, poikkeamisen myöntämistä tai myönteistä suunnittelutarveratkaisua ennen rakennusluvan saamista. Toimivalta näiden kaikkien päätösten osalta kuuluu lähtökohtaisesti kunnalle. Toisaalta sanotaan, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta asemakaavan tai sen muutoksen, poikkeamisluvan taikka suunnittelutarveratkaisun saamiseen. Tällaiseen subjektiivisen oikeuden ja kunnan kaavoitustoimivallan varaan rakentuvaan lähestymistapaan voidaan kohdistaa kritiikkiä.

Tarkasteltaessa rakennusoikeuden muodostumista MRL:n sääntelyjärjestelmässä asemakaavoitusta silmällä pitäen ei ole tarkoituksenmukaista lähestyä kysymystä ainoastaan subjektiivisen oikeuden käsitteen kautta. Oikeusjärjestys ei kaikkiaan jäsenny vain subjektiivisten oikeuksien varaan eikä subjektiivisen oikeuden puuttumisesta voida päätellä, että henkilöllä ei ole mitään oikeudellisesti relevanttia suhdetta esimerkiksi juuri viranomaiseen. Yksityisellä voi olla sekä sisällöltään että vahvuusasteeltaan hyvin erilaisia oikeuksia, mutta myös velvollisuuksia, suhteessa julkiseen valtaan[316].

Tarkoituksenmukaisempaa on lähteä siitä, että rakennusoikeus on jatkuvan muutospotentiaalin alainen dynaaminen ilmiö, joka ei oikeastaan milloinkaan tule lopullisesti ratkaistuksi. Sitä voidaan muuttaa ja sen muodostuminen tulee nähdä useista osapäätöksistä koostuvana *vaiheittaisena tapahtumasarjana*.[317] Tässä prosessissa maanomistajan asema kehittyy ikään kuin asteittain ollen heikoimmillaan silloin, kun kaavoitukseen ei ole ryhdytty ja vahvimmillaan rakennusluvan tultua lainvoimaiseksi. Rakennusoikeuden muodostuminen on toisin sanoen useiden eri vaiheiden, joihin kaikkiin sisältyy viranomaisen harkintavaltaa, kautta määräytyvä monivivahteinen tapahtumasarja. Harkintavaiheiden mahdollistaessa useiden vaihtoehtoisten ratkaisuiden tekemisen ei rakennusoikeuden muodostumista voida periaatteessa tarkasti määritellä ennen asemakaavan voimaantuloa. Tätä kokonaisuutta on havainnollistettu jäljempänä kuviossa 2.

Sääntelyjärjestelmän sisällöllisenä tavoitteena ei myöskään ole rakentamisen estäminen, vaan sen järjestäminen niin, että lainsäätäjän rakennuslainsäädännön tavoitteeksi (MRL 1.1 §) asettamat päämäärät hyvän elinympäristön luomisesta sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävän kehityksen saavuttamisesta tavoitetaan. Subjektiivisen oikeuden sijaan rakennusoikeuden olemassaolon tarkastelussa asemakaavoituksen osalta on nähdäkseni tarkoituksenmukaista kytketä rakentamismahdollisuuden sisällön

---

316 Ks. Mäenpää 2013, s. 252–259.

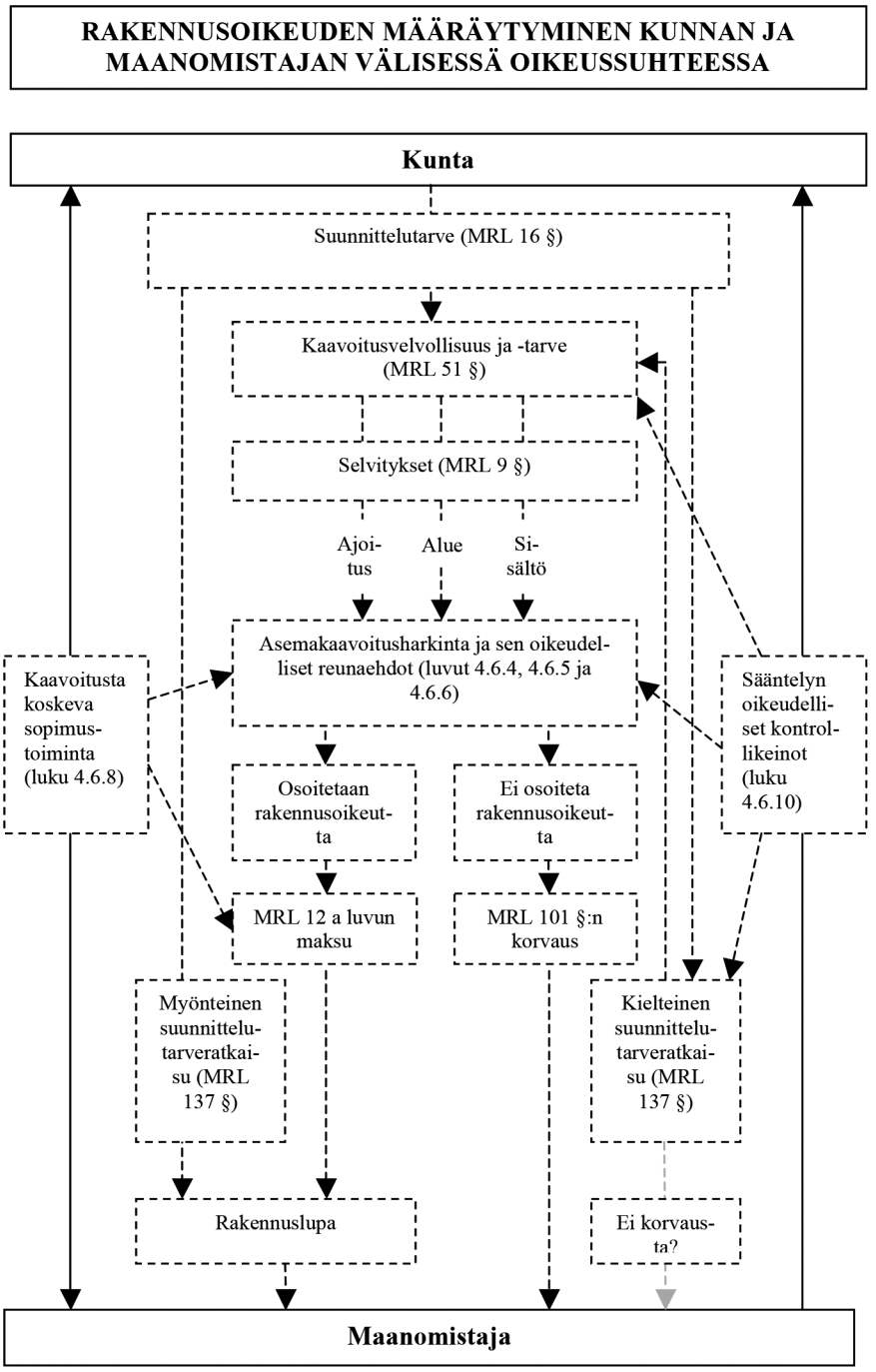
317 Ks. prosessiajattelusta ja vaiheittaisesta tapahtumasarjasta esim. esineoikeuden osalta Zitting 1951 passim ja erityisesti s. 103–109 sekä sopimusoikeuden osalta esim. Pöyhönen 1988, s. 210–231. Molemmissa voidaan myös puhua oikeuden muodostumisen *prosessikäsityksestä*. Ks. varallisuuden prosessikäsityksestä myös Pöyhönen 2003, s. 144–146.

ja vahvuusasteen tarkastelu kunnan harkintavallan laajuuteen sekä siihen, että kunnalla on velvollisuus asemakaavatarpeen vallitessa myös laatia asemakaava sääntelyjärjestelmän tavoitteita edistäen.

Näin ollen arvioitaessa rakentamismahdollisuuden olemassaoloa on erityisesti otettava huomioon tarkasteltavalla alueella voimassa oleva yleiskaavoitus, alueen fyysiset ominaisuudet, maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, asemakaavan sisältövaatimukset sekä se, edellyttääkö maankäytön ohjaustarve tai kunnan kehitys asemakaavan laatimista. Näiden perusteella on yksittäistapauksellisesti arvioitava, miten laaja harkintavalta kunnalle tarkasteltavassa tapauksessa muodostuu sekä pääteltävä tästä tulevan rakentamismahdollisuuden oikeudellinen luonne. Mitä kapeampi harkintavalta on, sitä vahvempi on rakennusoikeus ja päinvastoin.

Vaikka kunnalla on kaavojen laatimistoimivallan suhteen yksinomainen toimivalta (monopoli), ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista, että yksinomaan tällä perusteella kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta rakennusoikeuden luonteen osalta kuvattaisiin toteamuksella, jonka mukaan maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada rakentaa kiinteistölleen. Toisin sanoen maanomistajalla olevan käyttövallan sisältöä ei tule päätellä kunnan toimivallan perusteella. Subjektiivisuuden puuttumisella viitattaneen ennen kaikkea siihen, että maanomistajalla ei ole käytössään oikeussuojakeinoja, jota käyttäen rakentamisen mahdollistava asemakaava olisi saatettavissa voimaan kunnan suostumuksesta tai mahdollisesta vastustuksesta riippumatta. Oikeussuojakeinon puuttumisesta ei kuitenkaan voida päätellä materiaalisen oikeuden tai velvollisuuden olemassaoloa. On nimittäin niin, että vaikka oikeussuojakeinoa ei ole olemassa, kunta ei voi pidättyä asemakaavan laatimisesta, valita asemakaavoitettavaa aluetta tai määritellä asemakaavan sisältöä vapaasti. Se on usein eri oikeudellisien kriteerein sidottu tässä harkinnassaan.

Edelleen on eroteltava rakennusoikeuden tarkastelussa oikeuden abstrakti vahvuusaste itse asemakaavapäätöksestä. On mahdollista, että kunnalle muodostuu velvollisuus asemakaavan laatimiseen ja tämän velvollisuuden sisältö on kapean harkintavallan johdosta jo varsin todennäköisesti ennakoitavissa, mutta kunta pidättyy asemakaavapäätöksen tekemisestä. Tällaisessa tilanteessa tulee rakennusoikeuden yleisen luonteen tarkastelussa erotella rakentamismahdollisuuden olemassaolo taloudellisena arvona asemakaavapäätöksellä tapahtuvasta juridis-teknisen rakentamisen mahdollistumisesta. Velvollisuuden vallitessa tehty asemakaavoitus, jonka sisällön suhteen ei vallitse juurikaan harkintavaltaa, on vain jo syntyneen velvollisuuden täyttämistä. Toisin sanoen rakennusoikeuden olemassaoloa ei tule kytkeä asemakaavan juridis-tekniseen voimaantuloon, vaan kunnan kaavoitusvelvollisuuden sekä harkintavallan laajuuden tarkasteluun, mistä tulee päätellä peilikuvana tietyn alueen käyttömahdollisuus abstraktissa merkityksessä.



Kuvio 2. Maanomistajan oikeudesta rakentaa alueiden käytön suunnittelujärjestelmän mukaan asemakaavoitusta silmällä pitäen.

Se, että kunnan harkintavalta tällä tavalla on sidottua, heijastuu yksittäisen maanomistajan asemaan niin, että tällä on oikeus odottaa kunnan käyttävän toimivaltaansa harkintavallan rajoissa. Jos kunta ei näin toimi, on muutoksenhaun kautta mahdollisuus saada kunnan päätös kumottua. Näin ollen vaikka maanomistajalla ei subjektiivista oikeutta olekaan, ei kunnalla toisaalta ole rajoittamatonta valtaa päättää siitä, miten ja milloin rakennusoikeutta eri alueille osoitetaan. Samoin kunnalla on materiaalisessa merkityksessä myös velvollisuus asemakaavan laatimiseen, eikä tämän velvollisuuden olemassaoloa poista se, että käytössä ei ole oikeussuojakeinoa, jolla kunnan kaavoituspäätös voitaisiin korvata. Sen sijaan muita oikeussuojakeinoja on sekä maanomistajalla että kenellä tahansa kunnan jäsenellä käytössään kunnan laiminlyödessä kaavoitusvelvollisuutensa.

Kaiken kaikkiaan subjektiivisen oikeuden puuttumiseen tai kunnan kaavoitusmonopolin varaan rakentuva päättely rakennusoikeuden muodostumisessa antaa liian epämääräisen kuvan rakennusoikeuden erittäin monitahoisesta muodostumismekanismista. Näiden sijaan rakennusoikeuden olemassaoloa on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa sisällöllisten kriteereiden perusteella. Tarkoituksenmukaisina on lähteä siitä, että maanomistajalla on oikeus rakentaa siten kuin sääntelyjärjestelmä ja sen tavoitteet kunnan päätöksenteon kautta yksittäistapauksellisesti konkretisoituvat.

5 Kunnalle aiheutuvat kustannukset ja rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyvät maanomistajan maksuvelvoitteet

5.1 KYSYMYKSENASETTELU

Perinteisen ajattelutavan mukaan kaavoituksella muodostuva rakennusoikeus on maanomistajalle vastikkeetta tuleva käyttömahdollisuus. Tästä on edelleen päätelty, että se niin ollen voidaan korvauksetta myös poistaa. Kyse on oikeudellisen ajattelun tasolla luodusta doktriinista, jota sellaisenaan ei voida palauttaa yksittäisiin säännöksiin, vaan kyse on normiston perusluonteen kuvaamisesta. Ajattelutapa on siinä mielessä perusteltu, että niin asemakaavalain, rakennuslain kuin alkuperäisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maanomistajalla ei ole ollut nimenomaista laissa säädettyä velvollisuutta osallistua kunnalle kaavoituksen myötä koituviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin taikka suorittaa maksua saamastaan rakennusoikeudesta[1].

Ajattelutavan perusteltavuus voidaan problematisoida viimeistään 1.7.2003 voimaan tulleen MRL 12 a luvun myötä, jolla maanomistajalle säädettiin velvollisuus osallistua kunnalle rakennusoikeuden kaavoittamisesta johtuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Muutos tarkoitti pääasiassa jo vuosikymmeniä vallinneen sopimus- ja kaavoituskäytännön kodifiointia lain tasolle, mutta tätä voidaan pitää sekä periaatteellisesti että käytännössä merkittävänä virstanpylväänä maaomistajan rakennusoikeuteen kytkeytyvien maksuvelvoitteiden kehityksessä.

MRL 12 a luvun ohella maanomistajan maksuvelvoitteiden kehitys on ollut asteittaista kun erilaisia välittömästi ja välillisesti rakennusoikeuden muodostumiseen ja käyttämiseen kytkeytyviä maksuja on sisällytetty kiinteistöoikeudelliseen lainsäädäntöömme ja näitä on ryhdytty soveltamaan kunnallisessa hallintokäytännössä. Näyttää siltä, että erilaisten maanomistajan maksettavaksi tulevien maksujen lukumäärä ja niiden soveltamisalat ovat sekä lainsäädännöllistä että hallinnollista tietä laajentuneet 1900-luvun kuluessa ja erityisesti 2000-luvulle tultaessa. Tämä rakennusoikeuden ”vastikkeellistumiseen” vaikuttava oikeudellis-hallinnollinen kehitys asettaa edellä mainitun vastikkeettomuusdoktriinin problematisoinnin kohteeksi. Perimmäiseltä luonteeltaanhan rakennusoikeus suunnittelullinen entiteetti, jonka muodostumisen tulisi perustua maankäytöllisiin kriteereihin. Kuitenkin taloudellisilla seikoilla näyttäisi

[1] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 569.

tosiasiassa olevan yhä korostuneempi merkitys sen muodostumisessa.

Tämän luvun kysymys koskee sitä, *minkälainen on maanomistajan asema rakennusoikeuteen suhteutuvia maksuvelvoitteita silmällä pitäen ja annetaanko oikeusjärjestyksestä oikea kuva ilmaisulla, jonka mukaan kaavoituksessa määräytyvä rakennusoikeus on vastikkeeton etuus?* Seuraavassa hypoteesia rakennusoikeuden vastikkeellistumisesta tarkastellaan ensin jäsentämällä erilaisiin maksuvelvoitteisiin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä sekä tämän jälkeen analysoimalla konkreettisia maksuvelvoitteita koskevia säännöksiä.

5.2 ARGUMENTAATIOSTA MAKSUVELVOITE-SÄÄNNÖKSIÄ TULKITTAESSA

5.2.1 Tarve rahoittaa yhdyskuntatekniikka

Keskeinen argumentti erilaisia maanomistajan maksuvelvoitteita analysoitaessa on usein kunnan tarve saada varoja rahoittaakseen sille lain mukaan aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Kysymys on periaatteessa universaali: useissa valtioissa kuntien, valtion tai muiden julkisyhteisöjen tehtävänä on huolehtia katujen, yleisten alueiden ja yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, mikä puolestaan kytkeytyy rakentamisen mahdollistumiseen. Niin ikään on tyypillistä, että alueen maanomistajat tavalla tai toisella velvoitetaan osallistumaan näihin kustannuksiin erilaisin maksuin tai alueluovutuksin sen ohella, että kustannuksia rahoitetaan julkisin varoin.[2] Huomattava kuitenkin on, että pelkästään kunnan tai muun julkisyhteisön tarpeesta ei voida päätellä tai sillä ei voida perustella maksujen määräämistä. Kysymys on toisaalta myös siitä, että maksuilla puututaan yksittäisen maanomistajan omaisuuteen eikä tällaista puuttumista voida oikeudellisesti tehdä ilman laissa säädettyä perustetta ja lailla määriteltyä maksun määrittelytapaa[3].

---

[2] Ks. yhdyskuntatekniikan rahoittamisesta laajasti Ellickson ym. 2013, s. 647–723. Ks. infrastruktuurin rakentamisesta ja rahoituksesta Ruotsissa PBL 6 luku sekä Kalbro – Lindgren 2015, s. 68–92. Tanskan LP 5 a -lukuun sisältyvät säännökset kaavoitus- ja infrastruktuurisopimuksista, mutta ei säännöksiä maanomistajan maksuvelvoitteista MRL 12 a luvun kehittämiskorvauksen tapaan tilanteessa, jossa sopimukseen ei päästä. Ks. Tanskan LP 5:13.4, jossa on säädetty maanomistajan maksettavaksi tulevasta korvauksesta muunnettaessa alue haja-asutusalueesta kaupunkialueeksi ja siten suuremman rakennusoikeuden piiriin. Maksun tulee perustua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Ks. yhdyskuntatekniikan kustantamisesta Saksassa BauGB 6 luku. BauGB 123 §:n mukaan vastuu yhdyskuntatekniikan kustantamisesta on lähtökohtaisesti kunnalla, ellei tätä ole siirretty kolmannelle. Kunta voi BauGB 124 §:n mukaan tehdä sopimuksia yhdyskuntatekniikan kustantamisesta.

[3] Kysymykseen liittyy myös oikeudenmukaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia sen suhteen, missä määrin yleiseen käyttöön tulevia alueita tulee kustantaa yksityisen maanomistajan toimesta ja missä määrin yleisin verovaroin. Oikeudenmukainen ratkaisu lienee ääripäiden välissä. Tällaiset kysymykset tulee ensisijassa ratkaista lainsäädännöllistä tietä, jolloin asia tulee par-

5.2.2 Kunnan lakisääteiset tehtävät

Yhdyskuntatekniikan (luku 5.2.1) lisäksi rakennusoikeuden sääntelyssä usein tulee esille kysymys myös kunnan sellaisista lakisääteisistä tehtävistä, jotka eivät *välittömästi* liity maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalaan mutta jotka *välillisesti* liittyvät siihen, millä tavoin ja minne kunnan alueella rakennetaan. Kuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluu asiaryhmittäin (1) sosiaalihuolto, (2) terveydenhuoltopalvelut, (3) opetus- ja kulttuuripalvelut, (4) tekniset palvelut sekä erinäiset (5) muut palvelut. Kunnan tehtäviä on mahdollista jaotella velvoittavuuden, kunnan harkintavallan laajuuden ja julkisen vallan perusteella. Esimerkiksi osa tehtävistä on määrärahasta riippumattomia eli kunnalla ei ole niiden järjestämisen suhteen harkintavaltaa, osa on määrärahasidonnaisia eli kunnalla on harkintavaltaa tehtävän toteuttamisen laajuuden suhteen. Kaiken kaikkiaan kunnan tehtäväkenttä on erittäin laaja eikä eri tehtävien ryhmittelyperusteet ole kovin tarkkarajaisesti tehtävissä.[4] Tässä ei voidakaan käsitellä tarkemmin kunnan tehtäväkenttää eikä se olisi asetettu tutkimustehtävä huomioon ottaen perusteltuakaan.

Huomattava kuitenkin on, että vaikka kunnan tehtäväpiiri on laaja ja näiden tehtävien toteuttamisella ja maankäytöllä on keskeinen yhteys, kutakin tehtävää varten on usein säädetty erillinen säännöstönsä, johon myös sisältyvät säännökset tehtävän rahoittamisesta. Esimerkiksi terveyspalveluita tai opetustointa sekä näiden järjestämistä koskee oma erillislainsäädäntönsä. Kun kunta MRL:n mukaisena sääntelyviranomaisena tekee kaavoitusta tai rakentamisen lupia koskevia ratkaisuita perustellen näitä kunnan lakisääteisillä tehtävillä, tulisi tällöin aina analyyttisesti tarkastella sitä, *millä tavoin lainsäätäjä on pyrkinyt tietyn kunnan tehtävän juuri tätä tehtävää koskevalla sääntelyllä ratkaisemaan*: maankäyttö- ja rakennuslailla tai rakennuslainsäädännöllä laajemmin ei voida eikä olisi tarkoituksenmukaistakaan pyrkiä ratkaisemaan kunnan lakisääteisiin muihin tehtäviin liittyviä kaikkia järjestämiskysymyksiä. Näihin on pyrittävä löytämään ensisijainen ratkaisu tehtäväkohtaisesta lainsäädäntöön tukeutumalla sekä sovittamalla ratkaisu tämän jälkeen yhteen kaavoituksen kanssa.[5]

---

lamentaarisen lainsäädäntökontrollin piiriin, kun taas oikeudenmukaisuusargumentteihin hallintokäytäntöä perusteltaessa tulisi suhtautua jossain määrin varauksella.

[4] Ks. kuntien tehtävistä ja velvoitteista tarkemmin Hiironniemi 2013, s. 17–99.

[5] Toisin sanoen esimerkiksi rakentamisen estäminen haja-asutusalueilla vain siksi, että näin mahdollisesti säästetään lakisääteisten kunnan tehtävien järjestämiskustannuksia, on tältä kannalta ongelmallista, ellei mainitun tehtävän järjestäminen liity MRL:n soveltamisalaan.

5.2.3 Kustannuksista ja hyödyistä

Usein lähdetään siitä, että kunnan kaavoittaessa rakennusoikeutta yksityisen maalle rakennusoikeudesta johtuva hyöty maanarvon kohoamisena tulee maanomistajan hyödyksi asemakaavasta johtuvien katujen, yleisten alueiden yms. toteuttamiskustannusten jäädessä kunnan kustannettaviksi. Toisin sanoen maanomistajan maksettavaksi tulevilla maksuilla tosiasiassa otetaan kantaa tähän periaatteellisesti merkitykselliseen kysymykseen.

Toisin kuin joskus ajatellaan, rakennusoikeus ei ole kunnan omaisuutta eikä rakennusoikeuden kaavoittaminen tai muulla perustella tapahtuva rakentamisen salliminen vähennä kunnan varallisuutta, vaikkakin luo sille taloudellisia velvoitteita. Tältä kannalta katsoen rakennusoikeus on lähtökohdiltaan rajaton resurssi, jota kunta sääntelyviranomaisena säännöstelee tiettyjen laissa säädettyjen – lähinnä kaavojen sisältövaatimusten – tavoitteiden ja reunaehtojen puitteissa. Sääntelyharkintaa ohjaavasta normistosta johtuu, että rakennusoikeutta ei suunnittelun sisällöllisistä vaatimuksista johtuen voida muodostaa rajattomasti. Toisaalta rakentamisen sääntelyllisen maksimin juridinen määrittely on miltei mahdotonta. Sääntelyn kannalta keskeinen kysymys koskeekin sitä, miksi kunta ylipäänsä on kiinnostunut siitä, milloin, minne ja millä tavalla rakennetaan. Useinkaan puhtaasti suunnittelulliset seikat eivät muodostu rakentamisen esteeksi, vaan esteen rakennusoikeuden sääntelyllisen maksimin toteuttamiselle muodostavat taloudelliset seikat.

Maanomistajan näkökulmasta maan rakentamiskäyttöön ottamisen mahdollistavan rakennusoikeuden kaavoittaminen tai rakentamisen muu mahdollistaminen ei itsessään luo taloudellista arvoa, vaan rakennusoikeuden muodostuminen oikeudellisesti mahdollistaa maahan kohdistuvan taloudellisen kysynnän realisoinnin rakentamalla. Sen sijaan rakennusoikeuden muodostaminen vaikuttaa kunnan taloudelliseen asemaan aiheuttamalla kunnalle rakennuslainsäädännön sekä kunnan muita lakisääteisiä tehtäviä koskevan lainsäädännön johdosta varallisuusarvoisia velvoitteita. Nämä velvoitteet rasittavat kuntataloutta ja ne edellyttävät vastaavan suuruisen rahoituksen saamista. Näin rakennusoikeuden muodostamisella on kunnallisen budjettirajoitteen kautta läheinen yhteys kunnallistalouteen ja sen rahoitusjärjestelmiin. Ellei kunta saa tavalla tai toisella katettua sille rakennusoikeuden muodostamisesta aiheutuvia kustannuksia, muodostaa tämä samalla taloudellisen rajoitteen rakennusoikeuden suunnittelulliselle muodostamiselle. Näin rakennusoikeuden sääntelyllä ja kunnallistaloudella on erottamaton yhteys.

Rakennusoikeuden rajattomalle muodostamiselle on siis olemassa sekä oikeudelliset MRL:n alueidenkäytön suunnittelunjärjestelmästä johtuvat *maankäytölliset rajoitteet*. Tämän ohella tosiasialliset *taloudelliset kustannusrajoitteet* johtuvat kunnalle rakennusoikeuden muodostamiseen välillisesti liittyvistä

taloudellisista velvoitteista ja näiden kunnallistaloudellisista vaikutuksista.[6] Oikeudellisessa argumentaatiossa on syytä pitää nämä seikat erillään: maankäytöllisistä syistä rakentamisen rajoittajana ei tule puhua silloin, kun kyse tosiasiassa on taloudellisista rajoitteista ja päinvastoin. Toisaalta tämän suunnittelun ja talouden asettamien reunaehtojen samoin kuin näiden keskinäisen jännitteen jäsentäminen on keskeistä rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta.

Suunnittelun ja talouden asettamat reunaehdot määräytyvät eri tavoin erilaisilla alueilla. Niin sanotuilla haja-asutusalueilla kyse on usein siitä, että sallimalla rakentaminen etäälle kunnan keskustatoiminnoista kunnalle aiheutuu usein taloudellisia velvollisuuksia teiden, katuvalojen, vesijohtojen, koulukyytien ynnä muiden välittömien ja välillisten kustannusten muodossa, joiden järjestäminen on säädetty kunnan tehtäväksi. Asemakaava-alueilla kunnan rakennuslainsäännön mukaisina velvollisuuksina on katujen, vesijohtojen, viemäreiden, yleisten alueiden sekä yleisen yhdyskuntatekniikan rakentaminen. Niin ikään usein asemakaavoituksen mahdollistama rakentaminen kaupunkimaisilla alueilla tarkoittaa, että kunnan tulee ajan myötä järjestää alueelle koulut, päiväkodit, terveyskeskukset ja vanhainkodit. Nämä laajahkot ja joskus varsin vaikeasti jäsentyvät kustannuskokonaisuudet kunnan taloudellisten intressien näkökulmasta saattavat tosiasiassa rajoittaa kunnan halukkuutta muodostaa rakennusoikeutta silloinkin, kun mitään suunnittelullista estettä tälle muutoin ei olisi olemassa.

Lainsäätäjä on usein toimenpitein pyrkinyt poistamaan tai lieventämään rakennusoikeuden muodostamisesta kunnalle aiheutuvia taloudellisia rasituksia. Asemakaava-alueilla kunta saa periä MRL 12 a luvun nojalla maanomistajalta kehittämiskorvauksen tai sopimuskorvauksen kattaakseen osittain maanomistajan alueelle laadittavan asemakaavan kunnalle välittömästi tai välillisesti aiheuttamat kustannukset. Samoin kunnalla on myös muita lainsäätäjän antamia keinoja käytössään kuten MRL 15 luvussa säännelty kehittämisaluemenettely. Tarkoituksena on ollut, että näin sääntelyssä voitaisiin keskittyä suunnittelullisiin, ei kunnallistaloudellisiin kysymyksiin. Toisaalta ongelma vapauttamisessa on, että useat kunnan kustannettaviksi kuuluvat seikat ovat sellaisia, jotka rakennettuina palvelevat joko välittömästi tai välillisesti rakentajaomistajaa laajempaa piiriä. Olisi hyvin ongelmallista, jos kaikki yleisessä käytössä olevat rakennukset ja rakennelmat sekä yhdyskuntatekniikka rahoitettaisiin täysimääräisesti yksityisten varoin. Nämä lainsäätäjän tietoiset pyrkimykset on otettava huomioon rakennusoikeuden sääntelypäätösten argumentoinnissa.

---

[6] Ks. näin RakL:n ajalta Majamaa 1981 esim., s. 253. MRL:n järjestelmää de lege ferenda koskee kysymys siitä, mihin rajaan saakka on tarkoituksenmukaista kytkeä nämä seikat toisiinsa. Ks. taloudellisesta kysymyksistä kaavoituksessa ja rakentamisessa myös Kalbro – Lindgren 2015, s. 145–160.

Korkean maan arvon ja kasvavien kuntien alueilla joskus ajatellaan, että yksityinen maanomistaja pyrkisi maksimoimaan rakentamalla maasta saatavan hyödyn, ellei yhteiskunta tätä yleisen edun nimissä rajoittaisi. Näin joissain tapauksissa saattaa olla, mutta olennainen kysymys koskee sitä, onko tällaisella pyrkimyksellä mitään haittavaikutuksia rakentamisen sääntelyn tavoitteiden kannalta. Toiminta usein edistää rakentamista, mikä varsinkin kuntakeskustoissa on usein myös kunnan intressissä. Toisaalta korkean maan arvon alueilla on nähtävissä kunnissa kasvanut pyrkimys päästä osalliseksi maan arvosta muodostettaessa rakennusoikeutta yksityisen omistuksessa oleville alueille. Kysymys ei ole vain siitä, että kunnat pyrkisivät saamaan maanomistajalta kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseksi sen, mihin kunnalla lainsäätäjän mukaan on oikeus. Ne ovat alkaneet perimään rakennusoikeuden kaavoittamisesta ja rakennusoikeuden muulla perusteella tapahtuvasta muodostamisesta maksuja, jotka eivät aina ole lainsäätäjän edellyttämällä tavalla yhteydessä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Näin syntyy kiista maan arvosta maanomistajan ja kunnan välille[7].

Joskus kunta kieltäytyy rakennusoikeuden muodostamisesta, ellei saa maanomistajalta pyytämäänsä maksua. Tämä kunnan tulonhankintatavoittelu tuo rakennusoikeuden sääntelyyn *taloudellisen tulosrajoitteen*. Toisin sanoen rakennusoikeus jää muodostamatta, vaikka mitään suunnittelullista estettä taikka taloudellista kustannusrajoitetta ei olisi olemassa, jos kunta ei pääse toivomallaan tavalla osalliseksi maan arvosta[8]. Tällaisten maksujen periminen rakennusoikeudesta muuntaa olennaisella tavalla rakennusoikeuden yleistä luonnetta oikeusjärjestyksessämme. Perinteisesti on sanottu, että rakennusoikeus syntyy maankäytön sääntelyjärjestelmässä vastikkeetta maanomistajan maalle, josta edelleen päätellään mahdollisuus myös poistaa rakennusoikeus korvauksetta. Rakennusoikeuden sääntelyn taloudellistuminen sekä taloudellisten kustannusrajoitteiden että kunnan tulostavoittelun seurauksena asettaa mainitut doktriinit kyseenalaisiksi.

Edellä mainitusta kunnallistaloudellisesta seikasta johtuu, että rakennusoikeuden muodostuminen riippuu saman tahon toiminnasta – Suomessa kunnan – jonka kustannuksella lain velvoittamana tulee rakentaa alueen yhdyskuntatekniikka. Tällöin kunnan taloudellisten velvoitteiden lainsäädännöllisellä ratkaisulla on käytännössä keskeinen merkitys rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta myös maanomistajan näkökulmasta.

---

[7] Käytännössä kiista ratkennee poikkeuksetta kunnan hyväksi. Tämä johtuu siitä, että maanomistajalla ei ole käytössään oikeussuojakeinoja tilanteessa, jossa kunta panee kaavan saamisen edellytykseksi maksun suorittamisen kunnalle.

[8] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 647, joka toteaa, että kaavoituskäytännössä kaupungin fiskaaliset tavoitteet ovat usein alkaneet ohjata kaavoitusta kaavoituksen alkuperäisen ajatuksen – suunnittelemattoman rakentamisen aiheuttamien fyysisten haittavaikutuksen minimoinnin – sijaan. Maan arvon periminen kaavoitusmaksujen muodossa on oikeutemme mukaan kiellettyä.

Voidaan olettaa, että jos kunnalle lain velvoittamana ei aiheutuisi mitään välittömiä tai välillisiä velvoitteita rakennusoikeuden kaavoittamisesta, ei sillä olisi juurikaan syitä rajoittaa rakentamista muutoin kuin laissa säädettyjen maankäytöllisten syiden muodostuessa rajoitteiksi. Toisaalta kytkettäessä raskaat taloudelliset velvoitteet kaavoitukseen on hyvin selvää, että tämä johtaa varovaisuuteen rakennusoikeuden muodostamisessa. Lainsäätäjä voikin kunnan velvoitteisiin puuttumalla vaikuttaa rakennusoikeuden sääntelyn tosiasiallisiin reunaehtoihin ja näin myös välillisesti maanomistajan asemaan. Perinteisesti suomalaisessa maankäytön sääntelyssä on lähdetty siitä, että juuri kunnan kustannettaviksi kuuluvat tiet, kadut, torit, aukiot ja valtaosa yhdyskuntatekniikasta, mutta sääntelyjärjestelmään on asteittain lisätty maanomistajaan kohdistuvia velvoitteita ja kunnalle on annettu mahdollisuuksia siirtää kustannusvastuuta maanomistajalle. Ajatuksena on ollut juuri kunnallistaloudellisten esteiden lieventäminen rakennusoikeuden muodostamiselle.

Periaatteellinen sekä lainsäätäjään että yksittäisiä säännöksiä tulkitsevaan ratkaisijaan kohdistuva ongelma kunnan velvoitteita silmällä pitäen liittyy ennen kaikkea mainittujen alueiden luonteeseen ja kaavan toteutumiseen. Tällöin on kysymys siitä, keiden hyödyksi mainittujen alueiden rakentaminen tulee ja kenen kustannettavaksi alueet on periaatteellisesti katsottava kuuluvan, jotta edunsaaja ja maksaja eivät erkane toisistaan epätarkoituksenmukaisella tavalla. Toisaalta ongelma liittyy siihen, että erilaisten yleiseen käyttöön tulevien alueiden kuten katujen, torien, aukioiden, puistojen, päiväkotien, koulujen, vanhainkotien ja terveyskeskusten rakentaminen ei useinkaan ole rakentajalleen taloudellisesti kannattavaa, koska niistä ei ole saatavissa liiketaloudellista tuottoa.[9] Toisin sanoen kaava toteutuisi vajaasti eikä kenelläkään ole intressiä ryhtyä rakentamaan yleisiä alueita, ellei niiden rakentaminen muodostu käytännöllis-teknisesti rakennettavien rakennusten käyttämisen vaatimiksi. Niinpä on usein tarkoituksenmukaista, että näiden alueiden kustantamisesta vastaa sekä yleisen edun saajana että yleisen verotusoikeuden haltijana kunta.

Kaiken kaikkiaan kaavoituksen ja rakennusoikeuden aiheuttamat kustannukset ja hyödyt maanomistajan ja kunnan välisessä oikeussuhteessa ovat laaja ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Yksittäisiä maksuvelvoitesäännöksiä tulkittaessa on pyrittävä ottamaan huomioon tarkasteltavan maksun systemaattinen asema osana koko maksujärjestelmää sekä tämä maksuihin liittyvä taustaproblematiikka.

---

[9] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 647. Kun yleistä kaavan toteuttamisvelvollisuutta ei tunneta, eikä pitäisikään, tällaiset yleisen edun kannalta tarpeelliset rakennukset ja rakennelmat ainakin teoriatasolla jäisivät rakentamatta ja vain tuloa tuottavat rakennustontit tulisivat rakennetuiksi.

5.2.4 Omaisuudensuojasta

Maanomistajan tulee tyypillisesti suorittaa useita erilaisia maksuja saadakseen rakennusoikeutta kiinteistölleen. Maksut voivat olla kertaluonteisia tai juoksevia. Kertaluonteisina rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyviä maksuja ovat ainakin rakennuslupamaksut, kaavoituskustannusmaksut, varsinainen MRL 12 a luvun maankäyttömaksu. Usein maksuina suoritetaan myös erilaisia aluevaihtoja. Juoksevista, kuukausittain tai vuosittain suoritettavista maksuista kyseeseen tulee ennen kaikkea kiinteistövero sekä jäte-, vesi- ja sähkömaksut sekä erilaiset sopimusmaksut kuten vuokratontin vuokra. Toisaalta ensin mainittuja ei välttämättä makseta kunnalle, vaan näitä toimintoja harjoittaville yhtiöille. Näiden verojen ja maksujen ylärajan määrittely on – ainakin periaatteellisesti kiinteistöoikeuden keskeisimpiä kysymyksiä: jos maksujen perimiselle ei olisi oikeudellista ylärajaa, olisi ainakin teoriatasolla mahdollista estää rakentaminen perimällä niin korkeita rakennusoikeusmaksuja, että rakentaminen ei olisi taloudellisesti kannattavaa.

Maksujärjestelmien tulkinnassa on lähdettävä siitä, että kyse ei ole vain omaisuudensuojasta ja tietyn maanomistajan etupiirin suojasta yhteiskunnan puuttumista vastaan, vaan maksujärjestelmien tarkoituksena on toisaalta oikeuttaa kunta keräämään varoja infrastruktuurin rakentamiseksi, koska tämä on säädetty sen lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Toisin sanoen kaikki maanomistajan maksettavaksi tulevat maksut tavallaan vähentävät omaisuuden arvoa, mutta toisaalta tämä ei tarkoita, että omaisuudensuoja tulisi näin loukatuksi. Juuri tämän ristiriidan ratkaisemiseksi lainsäätäjän on useilla eri laeilla, joista rakennusoikeuden kannalta keskeisimmän muodostaa MRL 12 a luku, ilmaissut sen, mikä on voimassa olevan oikeutemme mukaan se taso, jonka kunta on yhtäältä oikeutettu perimään ja maanomistaja velvollinen maksamaan.

Omaisuudensuojan kannalta maksuihin liittyy tästä huolimatta ns. pienten purojen ongelma: maksujärjestelmän pirstaloituessa mikään yksittäinen maksu ei yksittäisenä välttämättä ole merkittävä, mutta useista maksuista koostuva kokonaisvaikutus maanomistajan asemaan saattaa muodostua tosiasiassa merkittäväksi taloudelliseksi rasitukseksi ja kokonaisvaikutuksiltaan muodostaa omaisuudensuojan loukkauksen. Maksujen määrittely saavuttaa jossain kohdassa pisteen, joka rinnastuu tosiasiassa omaisuuden arvon perimiseen yhteiskunnalle, eli tosiasiassa omaisuuden pakkolunastukseen[10]. Näin olisi viimeistään siinä pisteessä, jossa liki kaikki maan arvo rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyvillä maksuilla tosiasiassa siirrettäisiin yhteiskunnalle. Sen ohella, että kutakin maksua koskevasta erityissääntelystä johtuu usein rajat maksun perimi-

[10] Toisin sanoen omaisuuden taloudellinen arvo koverretaan maksuilla tyhjäksi omistajalle jäädessä vain muodollinen omistusoikeus. Ks. edellä omistusoikeuden kohteesta luku 3.3.2.

sen ylärajalle, johtuu PL 15 §:n ja EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojasta viimekätinen katto kaikenlaisten maksujen yhteisvaikutukselle[11].

Maksujärjestelmän pirstaloituessa useisiin eri perusteilla ja eri vaiheissa maksettaviin maksuihin sen kokonaisvaikutusten arviointi voi muodostua erityisen vaikeaksi. Esimerkiksi pieni vuosimaksu vuosittain maksettuna ja osana muita maksuja saattaa olla tässä ratkaiseva tekijä. Syytä olisi maksuvelvoitteista säädettäessä tehdä jonkinlainen kokonaisarvio siitä, millä tavoin juuri käsiteltävä sinänsä yksittäinen maksu suhteutuu kaikkien muiden maksujen muodostamaan maanomistajaan kohdistuvaan maksujärjestelmän aikaansaamana kokonaisrasituksena. Maksun perustuslainmukaisuus tulee meillä arvioiduksi lainsäädäntövaiheessa, mutta toisaalta perusoikeuksien jälkivalvontajärjestelmän kautta tuomioistuimessa taikka viranomaistoiminnassa. Sillä, miten jotakin kysymystä on arvioitu lainsäädäntövaiheessa, on merkitystä myös lain soveltamisen kannalta tuomioistuimessa. Esimerkiksi PL 106 §:ssä tarkoitettua ”ilmeistä ristiriitaa” ei lähtökohtaisesti voi vallita lain ja perustuslainvälisessä suhteessa, jos perustuslakivaliokunta on lainsäädäntövaiheessa todennut, että ristiriitaa ei ole[12].

Rakennusoikeuteen tavalla tai toiselle de facto kohdistuvien yksittäisten maksujen sekä toisaalta eri maksujen ja verojen maanomistajan oikeudelliseen asemaan kohdistuvan kokonaisvaikutuksen kannalta on keskeistä myös kiinnittää huomiota maksujen ja verojen *konfiskatorisuuteen*. Tällä tarkoitetaan nimenomaan kysymystä rakennusoikeuden ja sitä myöden omistusoikeuden taloudellisen arvon siirtämisestä kunnalle *ilman*, että tapahtuisi *omistajanvaihdosta* taikka omistajan *käyttövaltaa sinänsä rajoittavia toimenpiteitä*. Verotuksen osalta kysymys koskee sekä veron prosentuaalista suuruutta että verotuksen ajallista kestoa. Omaisuudensuojaan on katsottu kuuluvan tietynasteinen konfiskatorisen verotuksen kielto, joka estää omaisuuden taloudellisen arvon siirtämisen yhteiskunnalle[13]. Nähdäkseni kysymys esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä perittävistä maksuista voi muodostua konfiskatoriseksi silloin, kun maksu määritellään niin suureksi, että asiallisesti rakennusoikeuden koko arvo tulee perityksi kunnalle. Tällöin ei tapahdu omistajanvaihdosta eikä omistajan

---

[11] Ks. omaisuudensuojasta edellä 3.3.7.

[12] Ks. HE 1/1998 vp, s. 54, jossa on todettu, että ”Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätynyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa”. Olennaista tämän esityölausuman kannalta toisaalta on se, että perustuslakivaliokunnan on tullut ottaa kantaa asiaan, mikä toisaalta tarkoittaa sitä, että perustuslakivaliokunnan vaikeneminen jostakin asiasta ei tarkoita sitä, että näiltä osin ilmeistä ristiriitaa ei voisi vallita. Toisin sanoen PL 106 §:n soveltaminen estyy vain niiden lakiesityksen *kohtien* osalta, joihin perustuslakivaliokunta on (a) ottanut kantaa ja (b) katsonut, että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ks. ilmeisen ristiriidan vaatimuksesta ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkityksestä tarkemmin Viljanen JJ 2005, s. 320–323.

[13] Ks. esim. Laaksonen 1998, s. 277 viitteineen.

faktista käyttövaltaa rajoiteta, mutta omistusoikeus ikään kuin koverretaan tyhjäksi. Sama, mutta monimutkaisempi ilmiö liittyy useiden eri rakennusoikeuteen suhteutuvien maksujen muodostamaan kokonaisvaikutukseen.

5.2.5 Maksuihin kohdistuva reaalinen argumentaatio

5.2.5.1 Lopullisen maksajan ongelma

Erilaisia maksuja säädettäessä ja niitä koskevia normeja tulkittaessa on argumenttina otettava huomioon kysymys siitä, kenen maksettavaksi erilaiset maksut loppujen lopuksi tulevat. Muodollisesti maksuvelvoite usein liitetään maanomistukseen, mutta maanomistuksen ollessa sekä oikeudellisena että reaalimaailman ilmiönä varsin monitahoinen, kysymykseen ei voida antaa aivan yksiselitteistä vastausta. Omistajan henkilö ehtii vaihtua useaan kertaan rakennetun kohteen elinkaaren aikana.

Asemakaava-alueilla maanomistajan henkilö on sillä tavoin dynaaminen, että omistajan asemassa kiinteistökehityksen elinkaaren aikana on mahdollisesti rakentajana toimiva rakennusyhtiö, sitten tontin omistava asunto- tai kiinteistöosakeyhtiö ja lopulta maanomistajina välillisesti ovat rakennetun rakennuksen huoneistojen tai toimitilojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajat sekä mahdollisesti näiden vuokraajat. Usein nämä kaikki toimivat tavalla tai toisella taloudellisen toimintalogiikan mukaisesti: toimintaa motivoi taloudellisen voiton tavoittelu niin, että sijoituksesta on koiduttava enemmän tuottoja kuin kustannuksia[14]. Rakennusyhtiön neuvotellessa maankäyttösopimuksen kunnan kanssa sopimusmaksu on rakennusyhtiölle aiheutuva kustannus, joka lisää tarvetta korottaa rakennuksen myyntihintaa riittävän katteen saamiseksi. Niin kauan kuin alueeseen kohdistuva kysyntä ja ostajien ostovoima antaa myöden, hinta nousee tämän logiikan mukaan aina kaavoitusmaksun verran ja ääritapauksessa kaavoitusmaksu kapitalisoituu asuntojen ja toimitilojen hintoihin[15].

---

[14] Liiketaloudellisesti toimiva rakennusliike ei lähtökohtaisesti ryhdy rakentamaan hanketta, josta se ei katso saavansa liiketaloudellista tuottoa. Sikäli kuin tällaisia hankkeita halutaan rakentaa, on hanketta joko tuettava valtion tai kuntien varoin, tontti hinnoiteltava tai maankäyttömaksu määrättävä niin, että tämä johtaa taloudellisen kannusteen muodostumiseen rakentajan näkökulmasta.

[15] Tätä voidaan nimittää kaavoitusmaksuihin liittyväksi kannustinvaikutukseksi. Toisaalta rakennusoikeutta voidaan joissain tapauksissa myös käyttää kannustimena tavoiteltaessa tiettyjä, lähtökohdiltaan ei-taloudellisia päämääriä. Asemakaavamääräyksin on saatettu säätää, että käytettäessä rakentamiskustannuksiltaan muutoin kalliimpia energiatehokkaita rakentamisratkaisuita saadaan lisärakennusoikeutta asemakaavassa muutoin osoitettuun rakennusoikeuteen nähden. Ks. näin esim. Utter YJ 2013, s. 19–20. Niin ikään on saatettu säätää, että kalliimmalla rakennustavalla toteutettu esteettisesti arvokkaampi rakennuksen julkisivu oikeuttaa tontinomistajan saamaan asemakaavamääräyksen nojalla lisärakennusoikeutta. Ks. esim. Mustonen 2010, s. 91.

Asetettu tutkimusmetodologia huomioiden tässä ei voida tarkastella tätä taloustieteellistä ilmiötä[16]. Sen sijaan voidaan tuoda esiin eräissä selvityksissä viitattu seikka, jonka mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla valmistuvan asunnon loppuhinnasta on 40 % erilaisia maksuja ja veroja, joista rakennusoikeudesta suoritettava kaavoitusmaksu on 2/3[17]. Toisin sanoen on havaittavissa, että kaavoitusmaksut lopulta nostavat asumisen hintaa eli toimivat tältä kannalta katsoen juuri päinvastoin kuin asuntopoliittisesti ehkä toivotaan. Toinen seikka on se, että paikoin kaupunkien korkeiden kaavoitusmaksujen periminen on johtanut siihen, että rakentajien halukkuus ryhtyä rakennushankkeisiin on laskenut, koska maanarvoveroksi tosiasiassa muodostuva kaavoitusmaksu leikkaa saatavissa olevan katteen.

Toisin sanoen rakennusoikeusmaksun suorittajana ja maksuvelvoitettuna muodollisjuridisesti voi olla rakennusliike tai rakennusliikkeen neuvotteluvaiheessa täysin omistama asunto- tai kiinteistöosakeyhtiö, mutta kaavoitusmaksu kapitalisoituu aikanaan rakennetun tontin luovutushintaan tai osakkeiden hintoihin. Tällöin lopullinen maksaja, joka ei maksua enää vyörytä eteenpäin lisäten siihen omaa katettaan, on asunnon tai toimitilan ostaja. Käytännössä kyse on useimmiten kunnan asukkaasta tai yrityksestä, ellei näitä omista kiinteistösijoittaja, joka vuokraa tietyllä katteella nämä loppukäyttäjälle.

5.2.5.2 Oikeudenmukaisuudesta

Maanomistajan velvoittamista osallistumaan maanomistajan maalle kaavoitettavan rakennusoikeuden edellyttämän yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksiin voidaan perustella oikeudenmukaisuusnäkökohdilla[18], joskin se, mitä oikeudenmukaisuudella viimekädessä tarkoitetaan, on näkökulmasidonnaista[19].

---

[16] Kapitalisaatioilmiö on etupäässä taloustieteellinen ja se liittyy taloustieteilijä David Ricardon ajatuksiin. Maan arvon kohoaminen ja siihen sitoutunut pääoma pakottaa nostamaan hintoja, mikä heikentää hyödykkeiden kysyntää, mikä edelleen hidastaa tuotantoa. Toisin sanoen tuottavuus heikentyy. Ks. Pekkarinen – Sutela 2002, s. 149–150 sekä taloushistorian kannalta Schön 2013, s. 130–131. Epäilemättä ihmisten ja yritysten varojen sitoutuminen maahan ja rakennuksiin johtaa siihen, että varat ovat tavalla tai toisella pois kulutuksesta, millä on kansantaloudellisesti kysyntää heikentävä ja sitä kautta myös tuotantoa vähentävä vaikutus. Maan ja rakennusten arvoa koskevalla kysymyksellä on siten myös merkittävä kansantaloudellinen ulottuvuus.

[17] Ks. Vainio 2014, s. 8.

[18] Keskeinen kysymys koskee maankäyttömaksujen osalta sitä, kenen varoista eri alueiden rakentamiskustannukset *pitäisi* suorittaa. Jos kaikki kustannukset peritään maanomistajille määrättävin maksuin, saattaa asetelmaksi muodostua se, että myös pääasiassa yleiseen käyttöön tulevat alueet kustannetaan yksityisten maanomistajien kustannuksella. Toisaalta ei voitane lähteä siitä, että yksinomaan yhteiskunnan varoin tulisi kustannettavaksi yleiset alueet maanomistajan saadessa taloudellisesti arvokkaan rakentamismahdollisuuden.

[19] Oikeudenmukaisuus käsitteenä ja ilmiönä on äärimmäisen kiistanalainen. Voimassa olevan oikeuden kannalta oikeudenmukaisuudella voidaan tarkoittaa joko kysymystä voimassa olevan oikeuden suhteesta ympäröivään yhteiskuntaan ja siinä vallitseviin poliittisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin ynnä muihin seikkoihin taikka toisaalta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tehtyjen ratkaisuiden voimassaolevan oikeuden mukaisuuteen. On mahdollista kolmanneksi ajatella, että

Merkille pantavaa on, että maksuvelvoitteiden vaikutusta maan ja sitä kautta asuntojen ja toimitilojen hintojen kohoamiseen edellä mainitulla tavalla ei ole oikeastaan lainkaan otettu kantaa MRL 12 a luvun säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä eikä myöskään tätä edeltäneessä kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnössä ei ole analysoitu tätä kaavoitusmaksuihin liittyvää haittavaikutusta[20].

Tämä liittyy myös oikeudenmukaisuuteen, jota ei voida arvioida vain kunnan ja maanomistajana rakentamisvaiheessa olevan rakennusliikkeen välisenä taloudellisen voiton jakautumista koskevana kysymyksenä, vaan myös siltä kannalta, onko maksutoiminnan asuntojen ja toimitilojen hintoja kohottava vaikutus oikeudenmukaista kunnan asukkaiden ja yritysten kannalta[21]. Tähän liittyy jo edellä esiintuotu kysymys kunnan kaksoismerkityksestä, jonka valossa *voidaan kysyä, mistä tai kenestä puhutaan, kun puhutaan kunnasta ja sen edusta*[22]. Mainituissa lainvalmisteluasiakirjoissa oikeudenmukaisuutta on lähestytty hyvin rajatusta tulokulmasta. Tästä huolimatta on maksuihin liittyvä maan ja rakennusten hintoja kohottava vaikutus otettava argumenttina huomioon tulkittaessa maanomistajan maksuvelvoitteita koskevia säännöksiä. Oikeudenmukaisuuden sijaan maankäyttömaksuja tulisi arvioida osana kunnan velvoitteiden rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena sekä toisaalta maksujen kannustinvaikutuksia tarkastellen.

---

oikeudenmukaisuudella viitataan myös siihen, millä tavoin oikeusjärjestystä noudatetaan tosiasiassa eli toimintaanko yhteiskunnassa oikeuden mukaisesti, vaikka varsinaisesti ratkaisutoiminnasta ei kyse olisikaan. Ks. esim. Aarnio 1998, s. 65–70, joskin erottelut ilmenevät Aarnion tuotannosta laajemminkin. Sen sijaan se, mitä oikeudenmukaisuus sisällöllisesti kulloinkin tarkoittaa, varsinkin tarkasteltaessa sitä voimassa olevan oikeuden suhteena ympäröivän yhteiskunnan taloudellisiin, sosiaalisiin, poliittisiin ynnä muihin arvostuksiin, on äärimmäisen vaikeasti selvitettävissä. Ks. yhteiskuntafilosofian puolelta tästä esim. Rawls 1999, s. 10–15 ja Herne 2012. Ks. oikeudenmukaisuudesta maanarvon sääntelyssä Fainstein 2012, s. 21–40, joka on niin ikään käsitellyt oikeudenmukaisuutta juuri Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian muodostamassa viitekehyksessä. Kaiken kaikkiaan argumentoitaessa oikeudenmukaisuudella esimerkiksi tietynlaista lainsäädännöllistä ratkaisua tehtäessä tulisi olla tietoinen oikeudenmukaisuuden vaikeaselkoisuudesta: loppujen lopuksi kysymys on erilaisista poliittisista kompromisseista, joita lailla tehdään eikä oikeudenmukaisuudesta itsestään voida johtaa tietynlaista ratkaisua.

[20] Ks. HE 167/2003 vp ja KM 2002:2. Kansainvälisessä kirjallisuudessa ilmiötä on käsitelty varsin runsaasti. Ks. esim. viitteineen Ellickson ym. 2013, s. 690–698. Ks. kriittisesti myös Hyvönen LM 1993, s. 322–346 RakL:n ajalta, jolloin kaavoitussopimuksista taikka muista kaavoitusmaksuista ei ollut laintasoisia nimenomaisia säännöksiä.

[21] Ks. KuntaL 1.2 §, jonka mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla.

[22] Ks. edellä luku 3.4.2, jossa on eroteltu kunta jäsentensä muodostamana kokonaisuutena kunnasta julkisoikeudellisena oikeushenkilönä.

5.2.5.3 Useampikertainen periminen

Mitä sirpaleisempi on maanomistajan maksettavaksi tulevien maksujen joukko, sitä suurempi on vaara siitä, että maksut muodostuvat päällekkäisiksi eli samoja kustannuksia tulee mahdollisesti perityksi useampaan kertaan. Erityisen vaikeaksi sirpaloitunut järjestelmä muodostuu silloin, kun maksut ovat sekä jakautuneet eri maksuihin, mutta myös jos ne tulevat maksettavaksi eri ajankohtina. Sirpaloitumiseen nähden toisen ääripään muodostaisi järjestelmä, jossa maanomistajan suoritettavaksi tulisi esimerkiksi vain yksi veronluonteinen maksu, jota vuosittain suoritettaisiin. Toisaalta oikeudellisesti ongelmallista on, jos saman kustannuksen kattamiseksi peritään useita maksuja eri perustein, jolloin maksujen perimisestä alkaa muodostua maksunsaajalle eli kunnalle tuloa ja maksajan eli maanomistajan näkökulmasta se onkin vero eikä maksu. Maksuvelvoitesäännöksiä tulkittaessa tuleekin tarkasti ottaa huomioon se, että *säännösten tulkinnalla ei lavenneta maksuvelvoitteita niin, että tämä tosiasiassa tulisi merkitsemään kustannusten useampikertaista perimistä*. Oikeudellisen ongelmallisuuden lisäksi yhdistettynä maksuja koskevaan kapitalisaatioilmiöön tämä saattaa johtaa ylimääräisten maksujen kanavoitumiseen vain lopputuotteiden eli rakennusten hintoihin, mitä ei voitane pitää yleisen edun mukaisena.

5.3 RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISET MAKSUVELVOITTEET

5.3.1 Maanomistajan maksuvelvoitteesta MRL 12 a luvun mukaan

5.3.1.1 MRL 12 a luvun tarkoitus

Rakentamisen mahdollistuminen tai rakentamismahdollisuuden muuttaminen sekä mahdollistaa usein maan käyttötavan muuttamisen taloudellista hyötyä tuottavampaan tapaan että toisaalta luo kunnalle velvollisuuden kustannuksellaan rakentaa asemakaava-alueen yleiset alueet ja kadut sekä välillisesti myös lisääntyneet väestön edellyttämät muut yhteiskunnalliset palvelut ja toiminnot. Ensin mainitulla ei ole välitöntä yhteyttä kunnan toimenpiteisiin, vaan maan arvonnousu johtuu yleisestä taloudellisesta kysynnästä. Viimeksi mainittujen velvollisuuksien syntyminen kytkeytyy puolestaan asemakaavoitukseen sekä tietyllä tavalla myös muilla tavoin tapahtuvaan rakentamiseen. Velvollisuudet voivat syntyä kunnalle joko suoraan MRL:n nojalla kuten on yleisten alueiden ja katujen osalta, mutta myös välillisesti muiden yhteiskunnan tarjoamien palveluiden järjestämisvelvollisuutena. Näin rakentamisen mahdollistaminen ase-

makaavoituksella, poikkeamalla tai suunnittelutarveratkaisulla lähtökohtaisesti luo kunnalle taloudellispitoisia velvoitteita[23].

Tästä kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen perusratkaisusta syntyy suoraan eräänlainen jännite rakentamisen mahdollistavan päätöksenteon ja kunnalle aiheutuvien kustannusten välille. Toisin sanoen saattaa syntyä tilanne, jossa kunnan ei kunnallistaloudellisesti ole kannattavaa mahdollistaa rakentamista, koska sille aiheutuisi rakentamisesta taloudellispitoisia velvollisuuksia. Toisaalta vaikka mitään velvoitteita ei aiheutuisi tai ne olisivat euromääräisesti vähäarvoisia, saattaa rakentamisen sääntelyn monopoliasema mahdollistaa sen, että kunta panee rakentamisen mahdollistavan päätöksen edellytykseksi kunnalle suoritettavan maksun. Toisin sanoen vastakkain ovat kaksi aivan erilaisista lähtökohdista kumpuavaa ongelmaa: (1) kunnan tarve rahoittaa toimintaansa sekä toisaalta (2) rakennuslainsäädännöllä edistettävä rakentamisen tarkoituksenmukainen ohjaaminen. Kysymys on ennen kaikkea siitä, mihin tarkoituksiin kunta voi sille säädettyä sääntelytehtävää ja mahdollisuutta kerätä maksuja sille aiheutuvien kustannusten kattamiseksi käyttää.

Lainsäätäjä on pyrkinyt ratkaisemaan tämän – rakennusoikeuden ostamiseksi ja myymiseksi jäsennettävän – intressiasetelman tai ongelman 1.7.2003 voimaan tulleella MRL 12 a luvulla. Luvussa on säädetty sekä maanomistajan velvollisuudesta osallistua kunnalle aiheutuviin kustannuksiin että näiden kustannusten perimistavasta, suuruuden määrittelystä sekä menettelytavoista. Tosin luvun voimaantulo ei ole merkittävällä tavalla muuttanut sitä pitkään tosiasiassa vallinnutta käytäntöä, jossa kunta erilaisin maksuin ja alueluovutuksin on perinyt maanomistajalta osan kunnalle aiheutuvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista[24].

Tulkittaessa MRL 12 a luvun säännöksiä maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin on historiallisena argumenttina tunnettava luvun säätämisen taustalla oleva lainvalmistelu ja oikeustieteellinen keskustelu. Erialaisista kaavoitukseen kytkeytyvistä maksuista on käyty keskustelua koko 1900- ja 2000-luvut. Alun perin keskustelu on lähtenyt liikkeelle ennen asemaakaavalain säätämistä syntyneestä käytännöstä, jossa kaupungit rahaa vastaan myönsivät poikkeuksia rakennusoikeuden määrittävistä rakennusjärjestyksistä. Menettelyä kutsuttiin ilman myymiseksi. Vuoden 1931 asemakaavalain eräänä keskeisimpänä tavoitteena oli menettelyn lopettaminen. Sittemmin rakennuslain aikana keskusteltiin aluerakentamissopimuksista sekä erityisesti 1970–1990 välisenä aikana useaan otteeseen erilaisista kaavoitusarvomaksuista, mutta useista yrityksistä huolimatta kaavoitusarvomaksua ei koskaan säädetty voimaan. Sen sijaan MRL:lla säädettiin voimaan kustannuksiin

---

[23] Ks. HE 167/2002 vp s. 14–15.

[24] Ks. esim. KM 2002, s. 9–14 ja HE 167/2002 vp, s. 3–5. Ks. aluerakentamissopimuksista Muukkonen LM 1991, s. 105–136.

perustuva maanomistajan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. MRL 12 a luvun voimaantulo 1.7.2003 tulee ymmärtää historiallista taustaansa vasten.[25]

> Mielenkiintoisten vertailukohdan erilaisiin maksujärjestelmiin tuo Englannissa 1900-luvulla tehdyt rakennusoikeuden kansallistamiseen tähdänneet lainmuutokset. Näissä on pyritty mm. siihen, että maanarvo siirrettäisiin rakennusoikeuteen kytketyillä maksuilla yhteiskunnalle siten, että maanomistajan tulisi ostaa kaavoitettu rakennusoikeus ns. rakennusoikeuspankilta voidakseen käyttää maata kaavassa osoitettuun rakentamiseen. Toivottujen vaikutusten – maan arvon periminen yhteiskunnalle – sijaan kokeilut johtivat päinvastaiseen lopputulokseen. Vuoden 1947 lailla maan arvot ikään kuin jäädytettiin lain voimaantulohetkeen ja kaikki kehitysarvo (*development value*) eli maan arvo vallitsevaa käyttötapaa arvokkaammassa käytössä siirrettiin sataprosenttisesti yhteiskunnalle. Saadakseen maan arvokkaampaan käyttöön maanomistajan tai muun kehittäjän tuli suorittaa kehitysarvoa vastaava maksu yhteiskunnalle. Järjestelmä johti siihen, että maanomistajilla ja kehittäjillä ei ollut enää kannustinta ryhtyä rakentamaan, koska yhteiskunnalle suoritettava maksu leikkasi kehityshankkeesta mahdollisesti saatavan tuoton yhteiskunnalle. Niissä tapauksissa, joissa rakentaminen oli maksusta huolimatta kannattavaa, maksu vain vyörytettiin loppuhintoihin. Järjestelmän poistaessa kannusteen rakentamiseen se samalla johti *Denyer-Greenin* ja *Ubhin* mukaan siihen, että rakentamista tapahtui vähemmän, mutta sen hinta kohosi korkeammaksi kuin olisi tapahtunut, jos sääntelyä ei olisi ollut lainkaan. Sittemmin Englannissa on luovuttu tämänkaltaisista hankkeista.[26]

Toisin sanoen *MRL 12 a luvussa on perimmältään kysymys asemakaavoitettavasta rakennusoikeudesta määrättävästä korvauksesta tai maksusta – miten asia halutaankaan ilmaista*. Se on myös lainsäätäjän kannanotto sen puolesta, että tietty osa maan arvosta voidaan periä yhteiskunnalle MRL 12 a luvun muodostamin reunaehdoin. Toisaalta MRL 12 a luku ei muodosta autonomista muusta oikeusjärjestyksestä erillistä järjestelmää, vaan sitä on tulkittava ottaen huomioon koko oikeusjärjestys.

Lähtökohdan muodostaa se, että rakennusoikeus on perimmäiseltä luonteeltaan suunnittelullinen instrumentti, jolla ohjataan maankäyttöä. Kuitenkin kuten todettu, rakennusoikeudella on tosiasiassa keskeinen merkitys maapohjan arvon määrittäjänä, jolloin rakennusoikeuden muodostuminen merkitsee alueen omistajalle usein merkittävää varallisuusarvoista etuutta. Keskeinen kysymys kuuluu tällöin, *voidaanko oikeutemme mukaan laillisesti ja jos voidaan*

---

[25] Ibid.

[26] Ks. tästä esim. Denyer-Green – Ubhi 2013, s. 277–279. Ks. myös seikkaperäisemmin rakennusoikeuksien kansallistamisesta Booth 2002, s. 129–139. Ks. myös Needham 2009, s. 231, jonka mukaan Englannin vuoden 1947 Town and Country Planning Act, jolla rakennusoikeudet kansallistettiin, johti ”hirvittävään sotkuun”. Ks. myös KM 1977:44, s. 180 ja, s. 183–186, jossa tosin Denyer-Greenin ja Ubhin tuomia ongelmia ei ole käsitelty.

niin mihin rajaan saakka rakennusoikeuden muodostamisesta periä maanomistajalta erilaisia maksuja MRL 12 a luvun mukaan. Toisin sanoen onko rakennusoikeus vanhan fraasin mukaan suunnittelujärjestelmässä muodostuva vastikkeeton etu, vastikkeellinen taloudellista korvausta vastaan myytävä hyödyke vai jotain muuta[27].

5.3.1.2 Maksuvelvoitteiden soveltamisala

MRL 12 a luvun säännöksiä maanomistajan velvollisuudesta osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovelletaan MRL 91 a §:n mukaan vain asemakaavasta kunnalle aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Toisin sanoen ymmärrettäessä säännöstö arvonleikkausmekanismiksi vain asemakaavasta johtuva arvonnousu voidaan luvun säännösten nojalla leikata. Käytännössä keskeinen rakennusoikeuden muodostumiseen liittyvä kysymys koskee sitä, voiko kunta edellyttää maanomistajalta maksun suorittamista myös niissä tapauksissa, joissa rakennusoikeus lisääntyy tai muutoin muuttuu taloudellisesti arvokkaammaksi ilman asemakaavan muuttamista. Kuten edellä todettiin, asemakaava-alueen ulkopuolella rakennusoikeus voi muodostua monella eri tavalla, joista keskeisimmät ovat rakennusoikeuden osoittaminen yleiskaavalla, suunnittelutarveharkinnalla taikka poikkeamisluvalla. Asemakaava-alueella kyseeseen tulee pääasiassa vain poikkeaminen asemakaavan rakennusoikeusmääräyksistä siten, että tontille muodostuu poikkeamisen myötä lisärakennusoikeutta tai olemassa oleva rakennusoikeus mahdollistuu käytettäväksi muutoin taloudellisesti arvokkaammalla tavalla.

Kysymys maksujen edellyttämisestä rakennusoikeuden muodostamiseksi on ollut rakennuslainsäädännön keskeisimpiä kysymyksiä. Asemakaavan osalta kysymys tuli ratkaistuksi 1.1.2000 voimaan tulleella MRL 11 §:llä, viimeistään 1.7.2003 voimaan tulleella MRL 12 a luvulla, jolla maksujen periminen asemakaavoituksen osalta tehtiin lainmukaiseksi. Sen sijaan kysymys maksujen perimisestä muulla tavalla muodostuvan rakennusoikeuden edellytyksenä tulee ratkaista muun normiston perusteella. Niin ollen MRL 12 a luvun maksujärjestelmää ei voida ulottaa koskemaan esimerkiksi poikkeamalla asemakaavasta tai asemakaavoittamattomalla alueella suunnittelutarveratkaisulla taikka poikkeamalla muodostuvan rakennusoikeuden saamisen edellytykseksi[28]. Omaisuudensuojan perusoikeusmyönteinen tulkintavaatimus edelleen vah-

---

[27] Keskustelu rakennusoikeuteen tavalla tai toisella kytkeytyvistä maksuista on runsasta, samoin oikeus- ja hallintokäytäntö.

[28] Kuten edellä jo tuotiin esille, muilla kuin asemakaavoituksella mahdollistuva rakennusoikeus on luonteeltaan monella tavalla erilainen niin voimassaololtaan kuin kunnan ja maanomistajan keskinäisten velvoitteiden osalta. Keskeinen oikeusturvakysymys koskee näissä tapauksissa sitä, että kunnan pidättyessä rakennusoikeuden muodostamisesta maanomistajalla ei ole käytössään oikeussuojakeinoja. Sanamuodon mukaan MRL 12 a lukua sovelletaan vain asemakaavoituksella

vistaa tätä. Oikeusjärjestyksen lähtökohta muilta osin on, että maanomistajan maksettavaksi ei voida laillisuuden vaatimuksen kannalta määrätä maksuja, jotka eivät perustu lakiin.

5.3.1.3 Maksuperusteena olevan merkittävän hyödyn syntyminen

Maanomistajan maksuvelvollisuuden perustan muodostaa MRL 91 a §, jonka mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Toisin sanoen maanomistajan maksuvelvollisuuden perusta selviää tutkimalla sitä, miten ja milloin asemakaavasta aiheutuu ylipäänsä hyötyä ja milloin höyty on sillä tavoin merkittävää, että maanomistajalle muodostuu oikeutemme mukaan tällainen velvollisuus. Huomattava on, että velvollisuuden syntyminen ei *ipso jure* johda myös maksuvelvollisuuden konkreettiseen syntymiseen, vaan säännös pikemmin vain luo kunnalle *toimivallan* maksun määräämiseen. Kunnalle ei ole *velvollisuutta* periä maksuja maanomistajalta, ellei lähinnä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tätä edellytä (MRL 91 a.2 §)[29]. Merkittävän hyödyn kriteereitä tai sitä mekanismia, jolla asemakaava tuottaa hyötyä maanomistajalle, ei ole laissa tarkemmin määritelty. Näiltä osin voidaan viitata siihen, mitä tässä tutkimuksessa edellä luvussa 2.4 asiasta on lausuttu.

Keskeinen kysymys maanomistajan maksuvelvoitteen syntymisen kannalta koskeekin sitä, *miten on oikeudellisesti arvioitava merkittävän hyödyn syntymistä ja milloin juuri asemakaavasta on katsottava aiheutuvan maanomistajalle merkittävää hyötyä eli vallitseeko asemakaavoituksen ja maanarvonmuutoksen välillä syy-yhteys*.

Selvää on, että hyödyllä tarkoitetaan nimenomaan maanomistajalle koituvaa taloudellista hyötyä, joka aiheutuu maan arvon kohoamisesta[30]. Sen sijaan se, miten maan arvon kohoamisen suuruus määritellään, on ongelmallista. Määrittelyllä on merkitystä sekä MRL 91 a §:n mukaisen maksuvelvoitteen syntymisen että MRL 91 c §:ssä tarkoitetun kehittämiskorvauksen määrän määrityksessä. Molemmat perustuvat asemakaavan tuottaman merkittävän hyödyn määrään.

MRL 91 c.2 §:ssä säädetään, että tontin arvonnousu määritellään noudat-

---

muodostuvaan rakennusoikeuteen, mutta hallintokäytännössä kunnat ovat eräissä tapauksissa alkaneet edellyttää maksujen suorittamista myös poikkeamalla tai suunnittelutarveratkaisulla mahdollistuvan rakennusoikeuden perusteella, eräissä tapauksissa jopa rakennusluvan saamisen edellytykseksi on pantu tietyn maksun suorittaminen kunnalle. Ks. KHO 2016:89.

[29] Yhdenvertaisuudella ei sinänsä voida perustella maksujen perimistä tai perimättä jättämistä yleisellä tasolla. Sen sijaan yhdenvertaisella kohtelulla on merkitystä tarkasteltaessa yksittäistapauksia kunnan soveltaman yleisen käytännön valossa. Kunta voi päättää yleisellä tasolla maksujen perimisestä tai perimättä jättämisestä, mutta ei tehdä tätä yksittäistapauksissa niin, että yksittäinen maanomistaja asetettaisiin eri asemaan muiden kanssa.

[30] Ks. HE 167/2002 vp, s. 20.

taen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään korvauksen perusteista[31]. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, samoja lunastuslain arviointiperiaatteita sovelletaan myös arvioitaessa MRL 91 a §:n mukaisen maksun perusteena olevan merkittävän hyödyn kriteerin täyttymistä[32], vaikka MRL 91 a §:n kohdalla asiaa ei lakitekstin tasolla ilmaistakaan. Näin ollen kysymys maanomistajan kannalta muodostuu koskemaan sitä, miten mainittuja lunastuslain periaatteita sovelletaan MRL 12 a luvun velvoitteita määriteltäessä.

Kiinteistön arvonnousun määrittely tapahtuisi LunL 30.1 §:n mukaisesti kauppa-arvomenetelmää soveltaen. Kauppahinta-aineiston ollessa riittämätön voitaisiin soveltaa myös tuottoarvomenetelmää. Hallituksen esityksessä todetaan, että ensi kertaa asemakaavoitettavan alueen arvonnousu laskettaisiin ottaen huomioon asemakaavan laatimisen aloittamisen aikaisen maapohjan arvon ja hyväksytyn kaavan mukaisen tontin arvon erotus. Edelleen todetaan, että kehittämiskorvauksen määräämisen perusteena olisi tontin käytettävissä oleva rakennusoikeus. Kiinteistön käypä hinta ennen asemakaavoituksen aloittamista ja kehittämiskorvauksen määräämishetkellä arvioitaisiin kiinteistöjen kauppahintatilastosta hankittavien vertailukauppatietojen avulla. Lähtötasona lainvalmisteluaineiston mukaan käytettäisiin niin sanotun odotusarvomaan hintaa, jolloin muun ohella kaavoitettaessa yleiskaavassa rakentamiseen osoitettua aluetta vertailu odotusarvomaan hintaan suoritettaisiin yleiskaavassa rakentamiseen osoitetun maan hintaan. Vertailukauppojen valinnassa tulee kiinnittää huomiota kauppojen edustavuuteen, samankaltaisuuteen sekä ajankohtaan ja paikkakuntakohtaisuuteen.[33]

Maanomistajan maksuvelvoitteen syntymisen (MRL 91 a §) sekä määrän (MRL 91 c §) kannalta *keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, miten kauppa-arvomenetelmää konkreettisesti sovelletaan yksittäistapauksessa*.

Kauppa-arvomenetelmällä epäilemättä saadaan selville valmiin asemakaavoitetun tontin rakennusoikeuteen käytännössä kytkeytyvä markkinahinta, mutta olennaista on, miten määritellään maan arvon lähtötaso ennen asemakaavoitusta. Mitä matalammaksi lähtötaso tavalla tai toisella asetetaan, sitä suuremmaksi muodostuu asemakaavan tuottaman ”hyödyn” määrä ja sitä suurempi osa maan arvosta näyttää MRL 12 a luvun nojalla voitavan kehittämiskorvauksella tai maankäyttösopimuksella periä maanomistajalta kunnalle. Tämä arvio on lähtökohdiltaan luonteeltaan oikeudellinen.

Suomessa ei voimassa olevassa oikeudessa ole määritelty sitä, miten kauppahintamenetelmää tulee soveltaa. Tämä jättää kiinteistöarvioitsijan verrattain vaikean tehtävän äärelle. Vertailun vuoksi voidaan tuoda esille, että Saksassa on oma asetuksensa siitä, miten maan arvo tulee määrätä erilaisissa kaavoituksel-

---

[31] Eli kyseeseen tulevat pääasiassa LunL 29–39 §:t.
[32] Ks. HE 167/2002 vp, s. 20.
[33] HE 167/2002 vp, s. 23.

lisissa tilanteissa[34]. Nähdäkseni asemakaavan ja maanarvon välinen yhteys käytännössä kiteytyy kysymykseen siitä, miten kauppa-arvomenetelmää sovelletaan kuin siihen, mitä voimassa olevassa oikeudessa olisi lausuttu[35].

Ruotsissa korvauksen määrittelyssä lähtökohdan muodostaa ”ortsprismetoden”, joka ainakin muodollisesti muistuttaa pitkälti kotimaista kauppa-arvomenetelmäämme. Siinä kohteen arviointi perustuu riippumattomien osapuolten välillä tehtyjen edustavien kauppojen kauppahintojen tarkasteluun ja tältä pohjalta tapahtuvaan arviokohteen markkina-arvon päättelyyn. *Axlund* tuo esille juuri sen, miten keskeistä ortsprismetodenin soveltamisessa on kiinnittää huomiota vertailukauppojen ”markkinaehtoisuuteen” eli siihen, että ne todella on tehty riippumattomien osapuolten kesken. Näiltä osin Axlund huomauttaa, että joissakin tapauksissa kunnalla – mutta myös yksityisellä – voi olla maan ostajana tai myyjänä määräävä asema, jolloin tällaisessa asetelmassa tehtyjä kauppoja ei lähtökohtaisesti tulisi ottaa huomioon vertailukauppa-aineistossa. Axlundin päättely epäilemättä on perusteltu. Tämä saattaa johtaa siihen, että maan arvoksi ei tule markkinahinta, vaan se hinta, jonka kunta on aiemmin vastaavasta maasta maksanut.[36]

Havainnollisesti lähtötasoarvon määrittelyproblematiikka tulee esille asemakaavoitettaessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakentamiseen osoitetulle alueelle laadittavan asemakaavan yhteydessä. Yleiskaava ohjaa MRL 54.1 §:n mukaisesti kunnan asemakaavoitusta niin, että kunnalla ei oikeudellisesti ole muuta vaihtoehtoa kuin asemakaavoittaa yleiskaavan mukaisesti, pidättyä asemakaavoituksesta tai muuttaa yleiskaavaa[37]. Samanaikaisesti kunnalle on säädetty MRL 51 §:llä asemakaavoitusvelvollisuus, jolloin näissä olosuhteissa on oikeudellisesti varsin todennäköisestä, että alue tullaan joka tapauksessa asemakaavoittamaan. Näin ollen on keskeistä kysyä, mitä hyötyä asemakaavan laatiminen näissä olosuhteissa tuo maankäytön ollessa kaavan ja lain nojalla jo yleiskaavoituksella ratkaistu ja millä tavoin on siten arvioitava maanomistajan maksuvelvoitteen syntyperustetta ja määrää[38].

---

[34] Ks. Wertermittlungsverordnung esim. 4 §, jossa on määritelty raakamaa ynnä eräitä muita ”maatyyppejä” samoin kuin asetus sisältää seikkaperäisiä sääntöjä siitä, miten arvo tulee määrätä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että meillä ei Suomessa ole käytännössä lainkaan säännöksiä siitä, miten maan arvo tulisi määrätä. Ks. pakkolunastuskorvauksen määrittelystä Saksassa Aust – Pasternak – Jacobs 2007.

[35] Ks. myös Hager 1998, s. 399–432. Ks. Peltola ym. 2009, s. 11 ja, s. 5–6, jossa puhutaan jonkinlaisesta ”poliittisesta hinnasta”. Ks. vertailukauppamenetelmästä myös Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 155–161.

[36] Ks. menetelmän soveltamiseen liittyvästä problematiikasta Axlund 1994, s. 15–95.

[37] Maakuntakaavan MRL 39.1 §:ssä säädetystä ohjausvaikutuksesta saattaa johtua, että kunta ei voi muuttaa yleiskaavaa haluamallaan tavalla. Toimivalta maakuntakaavan muuttamiseksi kuuluu MRL 27.1 §:n mukaan maakunnan liitolle, mikä tarkoittaa, että yleiskaavaa ei ole ilman maakunnan liiton myötävaikutusta mahdollista muuttaa kunnan haluamalla tavalla.

[38] Kysymys on tavallaan käänteinen pakkolunastuskorvauksen määrittelylle vastaavissa olosuhteissa, joissa on täyden korvauksen kannalta lähdettävä siitä, että yleiskaavoituksen tuottama ar-

Sikäli kuin arvioinnin lähtötaso lähenee asemakaavoitetun tonttimaan hintaa, kapenee asemakaavan tuottaman hyödyn määrä, mikä heijastuu maanomistajan maksuvelvoitteen syntyedellytyksiin. Äärimmillään voidaan jopa lähteä siitä, että asemakaava tuottaa vain kaavoituskustannusten verran hyötyä maanomistajalle. Toisen ääripään muodostaa ajattelutapa, jossa maalle ei anneta lainkaan arvoa ennen asemakaavan laatimista[39].

Samankaltainen asetelma hyödyn määrittelyn suhteen vallitsee asemakaavamuutosalueilla täydennysrakentamisen yhteydessä. Voidaan kysyä, mitä hyötyä asemakaava tuo alueilla, joilla jo on asemakaava ja asemakaavan mukaiset rakennukset samoin kuin yhdyskuntatekniikka rakennettu. Se, että asemakaavamuutoksen myötä tuleva lisärakennusoikeus mahdollistaa maan käyttämisen taloudellista hyötyä maanomistajalle lisäävällä tavalla, ei tarkoita, että asemakaavasta sellaisenaan johtuu MRL 12 a luvun kannalta merkittävää hyötyä tontinomistajalle. Tämä johtuu siitä, että MRL 91 c.3 §:n mukaan tontin arvonnousua arvioidaan lunastuslain korvausperiaatteiden mukaisesti[40] ja näiden mukaan arvonnousu määritellään lunastuskorvausta määriteltäessä sen mukaan mitä lunastuksen kohteeksi joutunut menettää, ei sen mukaan, mitä lunastaja saa. Pakkolunastuskorvauksen määrittelyssä tämä tarkoittaa sitä, että omaisuudelle ei korvausta määriteltäessä anneta sitä arvoa, mikä sillä on lunastajan kädessä, vaan arvo määräytyy sen perusteella, mikä olisi arvo kohteen pysyessä lunastuksen kohteeksi joutuneen kädessä.

Mainitulla periaatteella on mielenkiintoinen ulottuvuus arvioitaessa asemakaavamuutoksen aiheuttamaa rakennusoikeuden lisäystä tai muuta tontinomistajan taloudellista asemaa kohottavaa muutosta. Näissä tapauksissa kunnalle ei välttämättä aiheudu todellisia kustannuksia samalla kun maanomistaja saa rakennusoikeutena taloudellista arvoa. Kunta ei toisin sanoen itse menetä rakennusoikeutta kaavoittamalla varoja, vaikka maanomistajan kädessä rakennusoikeudella on sellaisenaan arvoa, jolloin tällaista muutosta ei voitaisi ottaa myöskään huomioon tontin arvonnousua määriteltäessä[41]. Toisaalta on mielen-

---

vonnousu luetaan maanomistajan hyväksi (KKO 1993:66). Toisaalta mielenkiintoisen vertailukohdan tarjoaa Saksan perustuslain (GG) 14 § 3 momentti, jossa on säädetty pakkolunastuksen edellytyksestä ja korvauksesta. Korvaustasoa ei ole määritelty täytenä korvauksena, markkina-arvona tai muuna suureena, vaan ilmaisutavalla, jonka mukaan korvauksen tulee olla *oikeudenmukaisessa suhteessa julkisen intressin ja pakkolunastuksen kohteeksi joutuvien intressien kesken*. Korvauksen määrittelytapa muistuttaa pitkälti sitä, miten EIT argumentoi arvioidessaan väitettyä EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan omaisuudensuojan loukkausta. Niin ikään korvauksen määrittelytapa muistuttaa tapaa, jolla valtioiden välisissä vapaakauppasopimuksissa on määritelty kriteeri, jolla arvioidaan valtion toimenpiteiden oikeutettavuutta näiden puuttuessa ulkomaisen investoijan omaisuuteen.

[39] Ks. KM 2002:2, s. 54–55.

[40] HE 167/2002 vp, s. 25. Perustellusti voidaan kysyä, täyttääkö tällainen ilmaisutapa julkisoikeudellisilta maksuilta ja veroilta perustuslaissa edellytetyt täsmällisyysvaatimukset.

[41] Rakennusoikeus itsessään ei ole kunnan varallisuutta *siinä merkityksessä*, että rakennusoikeuden kaavoittaminen itsessään vähentäisi kunnan varallisuutta samalla tavalla kuin vähentää euro-

kiintoista, että MRL 91 e §:ssä on säädetty, että täydennysrakennustilanteissa kunta voi arviomääräisesti periä kehittämiskorvauksen maanomistajalta.

Tämä korvauksen määrittelytapa on merkityksellinen sovellettaessa sitä MRL 12 a luvun kontekstissa. Kunnan mahdollistaessa asemakaavamuutoksella rakentamisen yksityisen maalla ei kunta rakennusoikeuden kannalta menetä varallisuutta lainkaan, vaikka rakennusoikeus maanomistajan kädessä merkitsee tälle usein merkittävää taloudellista hyötyä. Toisin sanoen rakennusoikeus itsessään ei ole varallisuusoikeus, vaan ainoastaan rakennusoikeus liitettynä omistusoikeuteen luo sille arvon taloudellisen kysynnän vallitessa. Näin ollen mainittua *lunastusoikeudellista* korvauksen määrittelyperiaatetta *kehittämiskorvauksen* määrittelyyn sovellettaessa on mielestäni lähdettävä siitä, että rakennusoikeuden arvolle ei voida antaa maanomistajan maksuvelvoitteita määritettäessä itsenäistä merkitystä, vaan arvonnousu on arvioitava siltä kannalta, mitä kunta *menettää* kaavoittaessaan rakennusoikeutta. Kysymys on kunnalle aiheutuvien kustannusten määrästä. Rakennusoikeutta ei tule ymmärtää itsenäisensä varallisuuseränä.

Lunastuslain 31.1 §:n mukaan jos se yritys, jonka toteuttamiseksi lunastus toimeenpannaan, on merkittävästi korottanut tai alentanut lunastettavan omaisuuden arvoa, korvaus on määrättävä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta. Tämä lunastusoikeudellinen periaate sovellettuna MRL12 a luvun mukaisten maksuvelvoitteiden määrittelyyn on mielenkiintoinen tilanteessa, jossa maanomistaja haluaa ryhtyä rakentamaan omistamalleen alueelle joko täysin uutta hanketta taikka täydennysrakentamaan jo rakennetulla tontilla. Tällöinhän näyttää siltä, että juuri maanomistajan rakentamishanke – jonka taustalla on ajatus rakentamalla syntyvään rakennukseen kohdistuvasta taloudellisesti kysynnästä – vaikuttaa maan arvoon ja ikään kuin aktualisoi koko sääntelykysymyksen. Eihän maalle voisi kukaan muu ylipäänsä oikeutemme mukaan rakentaa. Samaan tapaan lunastuskorvauksen määritte-

---

jen tai muiden varojen käyttäminen kustannusten kattamiseen. Eri asia on, että rakennusoikeuden kaavoittamisen myötä kunnalle aiheutuu *taloudellispitoisia velvoitteita, joiden täyttäminen lähtökohtaisesti vähentää kunnan varoja*, mutta joita kustannuksia vastaan kunta saa tässä luvussa esitetyllä tavalla varsin pitkälti nämä kustannukset katettua. Toisin sanoen kunnalle aiheutuvien kustannusten ja näitä vastaavien tulojen nettovaikutus ei välttämättä sekään ole aina negatiivinen. Nähdäkseni juuri tämä ajattelutapa, jossa rakennusoikeus itsessään pidetään erillään taloudellisista velvoitteista on tärkeää, *jotta rakennusoikeuden lisäyksen taloudellista arvoa ei päätellä annetuksi kunnan kassasta tai varoista* samalla tavalla kuin on eurojen tai muiden varallisuuserien osalta. Jos rakennusoikeus pääteltäisiin annetuksi kunnan kassasta tai varoista, tämä saattaa helposti synnyttää mielikuvan siitä, että kunnalle syntyisi erityisesti MRL 12 a luvun nojalla oikeus saada tällaista ”menetystä” vastaava maksu maanomistajalta. Kuten tässä luvussa seikkaperäisesti tuodaan esille, näin lainsäätäjä ei rakennusoikeuden luonnetta ja MRL 12 a luvun järjestelmää säätäessään tarkoittanut, vaan maksu voi perustua vain niihin *kustannuksiin*, jotka kunnalle aiheutuvat niiden *taloudellisten velvoitteiden täyttämisestä*, jotka *seuraavat rakennusoikeuden muodostumisesta*. Muu rakennusoikeuden taloudellinen arvo kytkeytyy nimenomaan maanomistusoikeuteen ja kuuluu maanomistajalle, ei kunnalle.

lyssä esimerkiksi rautatiehanketta varten pakkolunastettavan maan arvosta otetaan pois ratahankkeen aiheuttama osa maan arvosta. Näin sama LunL 31.1 §:n säännös MRL 12 a luvun kontekstissa sovellettuna näyttää edellyttävän, että tontin arvonnoususta leikataan pois se osa, joka johtuu maanomistajan omista rakentamispyrkimyksistä.

Kehittämiskorvauksen määräämisessä keskeisessä oikeudellisessa asemassa on maanmittauslaitoksen antama lausunto, joskaan laissa ei ole määritelty sitä, mihin seikkoihin lausunnossa tulee ottaa kantaa. Lausunnolla on erityinen kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva oikeusvaikutus, koska siitä voidaan poiketa kiinteistön arvonnousua koskevilta osin vain erityisestä syystä. (MRL 91 h)

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun systematiikan kannalta lienee lähdettävä siinä, että lausunnon ytimen muodostaa kannanotto siihen, miten tontin arvonnousu on määriteltävä[42]. Arvonnousulla kun on merkitystä sekä MRL 91 a §:ssä säädetyn maanomistajan maksuvelvollisuuden perusteen syntymisen edellytyksenä olevan merkittävän hyödyn määrittelyssä että kehittämiskorvauksen MRL 91 f §:ssä tarkoitetun määrän määrittelyssä. Järjestely on hyvin omatyyppinen lunastustoimituksista muutoin vastaavan maanmittauslaitoksen antaessa lausunnon muodossa kannanottonsa siihen, miten tontin arvo on määriteltävä kunnan toimivaltaan muutoin kuuluvassa hallinnollisessa asiassa. Kuten *Hakkola* huomauttaa, kunta voi lausunnosta poiketa vain erityisestä syystä[43], mutta valitettaessa kehittämiskorvauksen määräämistä koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuden harkintavaltaa maanmittauslaitoksen lausunto ei voine sitoa samalla tavalla[44]. Lausuntoon ei sellaisenaan voi hakea muutosta, vaan ainoastaan valittamalla kehittämiskorvausta koskevasta kunnan päätöksestä.

5.3.1.4 Maksun suuruuden määräytyminen

Kun maanomistajalle syntyy MRL 91 a §:n nojalla velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, on vielä ratkaistava kysymys siitä, miten määritellään maksun suuruus. Toisin sanoen kysymys on rakennusoikeudesta kunnalle suoritettavan maksun suuruudesta. Ennen MRL 12 a luvun voimaan-

---

[42] Maanmittauslaitos on antanut MRL 91 h §:ssä tarkoitetun lausunnon vain muutamia kertoja järjestelmän yli kymmenen vuoden voimassaoloaikana. Tästä ei vielä välttämättä voida päätellä, kuinka moni kehittämiskorvausmenettelyistä on lopulta ylipäänsä johtanut kehittämiskorvauksen maksuunpanoon. Ks. lausunnot MML 31.10.2014, MML 2.3.2011, MML 16.6.2010, MML 25.2.2009 ja MML 7.1.2008. Lausunnoissa on arvioitu maan arvonnousua vertailukauppoihin perustuvalla menetelmällä pyrkimyksin selvittää maan arvo ennen ja jälkeen asemakaavan laatimisen sekä jäsentämällä näin muodostuva erotus asemakaavan tuottamaksi arvonnousuksi. Ks. lausunnon oikeudellisesta merkityksestä Hakkola JJ 2007, s. 41–42.

[43] Sinänsä on mielenkiintoista, mitä voisivat olla ne ”erityiset syyt”, jotka oikeuttaisivat kunnan poikkeamaan maanmittauslaitoksen lausunnosta.

[44] Ks. Hakkola JJ 2007, s. 41–42.

tuloa 1.7.2003 lainsäädäntöömme ei sisältynyt lainkaan säännöksiä siitä, miten tällaisen maksun suuruus edes teoriassa tulisi lainsäädäntömme mukaan määritellä, vaikka sopimuskorvauksia on peritty maanomistajilta tavalla tai toisella likipitäen koko nykyisen rakennuslainsäädännön historian ajan. MRL 12 a luvun perusajatus on, että maksun suuruuden määrittely on sidottu kunnalle todellisuudessa lain velvoittamana aiheutuviin kustannuksiin eli maksun on oltava *kustannussidonnainen*. Toisin sanoen järjestelmällä ei ole ollut tarkoitus luoda yleistä maanarvoon perustuvaa kaavoitusmaksua, josta on käyty keskustelua viimeiset sata vuotta. Tällaista tulkintaa ei säännöstön sanamuodoistakaan voida lukea, vaan tarkoitus on ollut, että vain kunnalle todella aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon maksun suuruutta määriteltäessä[45].

> Oikeuspoliittisesti on kaksi perusvaihtoehtoa maksun suuruuden määrittelylle. Maksu voidaan kytkeä joko asemakaavoituksen aikaansaamaan arvonnousuun tai sitten kunnalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Maksujen määrittelytavat rakentuvat periaatteelliselta luonteeltaan erilaisten taustafilosofioiden varaan. Ensin mainittu määrittelytapa tekee maksusta luonteeltaan maanarvoveron, jälkimmäinen ennemminkin kustannusperusteisen maksun.

Maksun suuruuden määrittelyn perustan muodostavat MRL 91 c.1 §, MRL 91 d §, MRL 91 f § ja MRL 91 b.3 §. Säännösten perusajatus on, että kunnalle voidaan periä vain sille aiheutuneet todelliset kustannukset ja nämäkin vain tiettyyn rajaan saakka. Eri asia on, että kehittämiskorvauksia ei käytännössä määrätä, vaan korvaukset ”peritään” maankäyttösopimuksin. Korvauksen ”legaalitason” selvittäminen on kuitenkin oikeudellisesti keskeistä, sillä kehittämiskorvaus vaikuttaa sopimuskorvauksen suuruuteen sopimusneuvotteluvaiheessa jokseenkin samaan tapaan kuin pakkolunastuskorvaus lunastusuhan alla tehdyn kiinteistön kaupan kauppahinnan määrittelyyn heijastusvaikutuksena.

> Analogia ei kuitenkaan ole yhtenevä, koska kehittämiskorvausta ei voida ilman kunnan päätöstä määrätä ja koska käytännössä kunta kieltäytyy asemakaavan laatimisesta, jos kustannusten korvaamisesta ei synny sopimusta. Toisin sanoen kehittämiskorvausta koskevat säännökset saattavat hyvinkin jäädä kuolleiksi kirjaimiksi, joilla ei ole edes periaatteellista merkitystä. Sen sijaan pakkolunastusmenettely on mahdollista käynnistää, koska tämä riippuu vain kunnan, ei maanomistajan toimenpiteistä.

---

[45] Tältä kannalta katsoen ovat hyvin ongelmallisia sellaiset kuntien soveltamat maksukäytännöt, joissa maksua ei sidota kunnalle todella aiheutuviin kustannuksiin tai sidos on niin väljä, että tosiasiassa kustannuksilla ei ole enää yhteyttä juuri käsillä olevaan tapaukseen. Samaan tapaan hieman ongelmallisia saattavat olla kuntien tekemät periaatepäätökset maankäyttösopimuskorvausten tasosta. Periaatepäätösten sijaan kustannukset tulisi arvioida kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Erittäin keskeinen näkökohta kehittämiskorvauksen perusteiden määrittelyssä on yleinen etu tai julkinen etu, miten asia halutaankaan ilmaista. Kehittämiskorvaus tai sen sijaan tuleva sopimuskorvaus on taloudelliselta kannalta rakennusoikeudesta maksettava taloudellinen hinta, joka talousteorian mukaan rakentajan ottaessa katteensa kapitalisoituu lopputuotteen eli asunnon, toimitilan tai muun rakennuksen loppuhintaan[46]. Mitä korkeammat kehittämiskorvaukset, sitä korkeammaksi muodostuu maan hinta ja päinvastoin kunnes saavutetaan kysynnästä johtuva hinnan yläraja.[47] Näin ollen maankäyttösopimuskorvauksen ja kehittämiskorvauksen määrittelytasoon liittyy selkeä yleinen intressi maan arvon muodossa. Kunnan toimintaa on näiltä osin arvioitava myös KuntaL 1.2 §:n valossa, jonka mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Tältä kannalta on eroteltava yleinen etu kunnan edusta, koska viimeksi mainitun on mahdollista toimia maksujen määrittelyssä tavalla, joka ei ole yleisen edun mukaista.

Tässä yleisellä edulla tarkoitetaan jotain laajempaa kuin vain kunnan etua siinä merkityksessä, että kunnalla saattaa olla tarve saada varoja kuntatalouteen. Yksinomaan tästä tarpeesta ei voida päätellä sitä, että tarve edustaisi myös yleistä etua. Kunnan tarve ja sen maksimointi saattaa johtaa maan arvon yleisen kohoamisen kautta yleisen edun kannalta ongelmalliseen lopputulokseen. Esimerkiksi VTT:n tutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudulla asunnon loppuhinnasta 1/3 on erilaisia veroja, joista keskeisin on kaupungille suoritettava maankäyttömaksu[48]. Samalla kun korkeita maankäyttömaksuja perustellaan kunnan tarpeella saada varoja kuntatalouteen, tullaan nostaneeksi asumisen ja toimitilojen hintoja kunnan alueella. Toisaalta rakennusoikeudesta määrättävää maksua ei voida tarkastella vain kunnan näkökulmasta kunnan tarpeena saada varoja kunnallistalouteen. Maksujen määrittelyssä on kyse suuressa määrin yksityisestä omaisuudesta ja sen arvoon puuttumisesta, jota suojataan sekä perustuslailla (15 §) että Euroopan ihmisoikeussopimuksella (1. lisäp. 1. art.). Tämä edellyttää, että MRL 12 a luvun säännöksiä tulkitaan perusoikeusmyönteisesti.

---

[46] Ks. VTT:n raportti Vainio 2014, s. 8. Sama problematiikka sisältyy kunnan pakkolunastuksen tai tällaisen uhan alla tehdyllä kaupalla tapahtuvaan maanhankintaan. Kunta saa vallitsevan korvauskäytännön nojalla lunastettua maata maa- ja metsätalousmaan hinnalla kaavoitettavaksi tonteiksi ja myytäväksi markkinahinnalla ja usein sille syntyy tästä toiminnasta liiketaloudellista voittoa ilman, että tämä vaikuttaisi lopputuotteena syntyvien asuntojen hintoja laskevasti. Lunastuslainsäädännön alkuperäinen tarkoitus on ollut kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistäminen niin, että justifikaatio matalalle korvaustasolle on annettu sillä, että näin luodaan kohtuuhintaisia asuntoja. Ks. pakkolunastuksen legitimaatiosta vastaavasti Ruotsissa Kalbro SvJT 5–6/2003, s. 537–553.

[47] Lyhyellä aikavälillä tällaista muutosta ei välttämättä ole heti havaittavissa. Maksua alennettaessa lyhyellä aikavälillä todennäköisesti rakentaja ottaisi vain suuremman katteen ilman loppuhinnan alenemista, ellei loppuhintaa tontinluovutus- tai maankäyttösopimuksella sidottaisi tiettyyn hintatasoon. Pitkällä aikavälillä taloudellinen kilpailu rakentajien välillä kuitenkin johtaisi talousteorian mukaan maan hintatason yleiseen alenemiseen.

[48] Ks. Vainio 2014, s. 8.

Maksun suuruus on kytketty kunnalle aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, ei maan arvoon.[49] MRL 91 d §:ssä on säädetty niistä kustannuksista, jotka voidaan ottaa huomioon maanomistajan maksuvelvoitteen suuruutta määriteltäessä. Säännös muodostaa siten keskeisen lähtökohdan maksun suuruuden määrittelylle.

> Ratkaisussa KHO 2016:89 on katsottu, että korvauksen vaatiminen tontinomistajalta yksinomaan sillä perusteella, että tontin rakennusoikeus myönteisen poikkeamispäätöksen johdosta lisääntyi, ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännökset sekä hallintolain 6 §:n vaatimukset huomioon ottaen lainmukaista.
>
> Kehittämiskorvauksen määrittelyssä huomioon otettavat yhdyskuntarakentamisen kustannukset on määritelty 91 d.1 §:ssä. Sen mukaan ”- - kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset, joita ei ole peritty 59 §:n nojalla.” Toisen momentin mukaan ”- - kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyn kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia.”

Kustannusvastaavuus tarkoittaa, että kunta ei voi kehittämiskorvauksena periä enempää kuin sille todellisuudessa aiheutuu kustannuksia juuri kyseessä olevasta hankkeesta[50]. Tämän lisäksi kehittämiskorvauksen ylärajasta on säädetty, että kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin kunnassa tai kaavoitettavalla alueella sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä (MRL 91 f §). MRL 91 c.4 §:n mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille

---

[49] Näin ollen vaikka asemakaavasta aiheutuisi maanomistajalle MRL 91 a §:ssä tarkoitetulla tavalla hyötyä maan arvon kohoamisen muodossa, ei maanomistajan maksettavaksi voida määrätä kehittämiskorvausta, jos kunnalle ei aiheudu kaavoituksesta kustannuksia.

[50] Käytännössä kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat merkittävästi erisuuruiset rakennettaessa täysin uusia alueita verrattuna niin sanottuun täydennysrakentamiseen, jossa esimerkiksi kaupungin keskustassa rakennetaan uutta rakennuskantaa. Viimeksi mainitussa keskeiset yhdyskuntatekniikan investoinnit on jo tehty ensivaiheen rakentamisessa. Tällöin myöskään maanomistajalle ei muodostu velvollisuutta maksujen suorittamiseen kaupungille, vaikka rakennusoikeus sinänsä usein on arvokasta.

alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliömetriä[51].

Merkillepantavaa sekä MRL 91 a §:n että MRL 91 c §:n kannalta on, että MRL 12 a luvun säännöksissä ei kehittämiskorvauksen määrittelyä kunnan aiemmin toteuttamalla alueella koskevaa MRL 91 c.3 §:a lukuun ottamatta ole otettu lainkaan kantaa siihen, miten maanomistajan maksettavaksi rakennusoikeuden myötä tulevat useat muut julkisoikeudelliset maksut ja verot otetaan huomioon sekä maksuvelvoitteen syntymistä että sen määrää arvioitaessa. Hallituksen esityksessä on ainoastaan lyhyt maininta MRL 91 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa siitä, että kiinteistöverot tai muut julkisoikeudelliset maksut eivät kuitenkaan vähennä kehittämiskorvauksen määrää[52]. Kuten jäljempänä tuodaan esille, saattaa tämä muodostua ongelmalliseksi, koska maanomistajalta saattaa usein eri maksuin tulla perityksi suorituksia samojen kustannusten kattamiseen. Kirjallisuudessa *Mäkinen* on edellyttänyt maanomistajan maksuvelvoitteita koskevaa järjestelmää hahmotellessaan, että juuri maksujen suhde erityisesti kiinteistöveroon tulisi selvittää[53]. Oikeudellisesti on epäselvää, ovatko useat yhdyskuntarakentamiseen perittävät muut maksut jollain tavalla päällekkäisiä kehittämiskorvauksen kanssa.

Sinänsä kunnan vastuulle kuuluu palveluiden tuottaminen, mutta puhtaasti MRL:n järjestelmässä kunnan kustannettavaksi kuuluvat katualueet (MRL 84.2 §) ja yleiset alueet (MRL 83.1 §) sekä asemakaavoituksesta aiheutuvat kaavoituskulut (MRL 59 §). MRL 91 d §:ssä on säädetty kehittämiskorvauksen perusteena olevista kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista. Maksun perustan muodostavat siten näiden alueiden toteuttamisesta aiheutuvat todelliset tai arvioidut *kustannukset*. Sen sijaan MRL:n järjestelmän ulkopuolisten toteuttamisvastuiden osalta kunnan vastuulle kuuluvat jätehuollon, vesi- ja viemärijohtojen rakentaminen. Mutta näitä koskevat täysin erilliset säännöksensä, joissa on säädetty kunnalle suoritettavista maksuista. Samoin kunnan velvollisuus rakentaa kouluja, päiväkoteja, vanhainkoteja ja terveydenhoitolaitoksia säädetään näitä koskevissa erityislaeissa, joissa on sekä säädetty kunnan velvollisuudesta että rakentamisen rahoittamisjärjestelmistä. Niinpä on keskeistä MRL 91 d §:n tulkinnassa ottaa huomioon se, että *maksun perustaan ei sisällytetä sellaisia kustannuksia, jotka tulevat korvattavaksi tai muutoin jär-*

---

[51] Muulle maanomistajalle kehittämiskorvaus saadaan säännöksen mukaan kuitenkin määrätä, jos asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Mielenkiintoista on, että säännöksessä on kytketty kehittämiskorvauksen määräämiselle katto kytkemällä tämä nimenomaan rakennusoikeuden määrään, ei maan arvoon. Tällöin voi teoriassa syntyä tilanteita, joissa maanomistajalle voi aiheutua taloudellisesti merkittävää hyötyä, mutta ei maksuvelvollisuutta, jos rakennusoikeuden määrä ei ylitä 500 kerrosneliömetrin rajaa.

[52] Ks. HE 167/2002 vp, s. 26.

[53] Ks. viitteineen Mäkinen 2000, s. 454–455.

jestettäviksi muun lainsäädännön nojalla. Muutoin samat kustannukset saattavat tulla perityksi useampikertaisesti.

> Tässä on keskeistä huomata se, että kun kunta rakentaa lain velvoittamana yhdyskuntatekniikkana vesi- ja viemärijohdot sekä energiatekniikan, se samalla luo näitä hallinnoimaan omat yhtiönsä, jotka saavat periä tontinomistajilta markkinahintaisia liittymä- ja ylläpitomaksuja. Toisin sanoen yhdyskuntatekniikan rakentaminen ei merkitse vain lopullisia kuluja kunnalle, vaan näihin liittyy myös laista johtuva kunnan oikeus saada tuloja laitosten rakentamista ja ylläpitoa varten. On hyvin ongelmallista, jos rakennusoikeuden muodostamisen yhteydessä peritään maksuja tällaisten laitosten rakentamiseen, joita varten kunta voi periä toistamiseen maksuja. Kyse ei ole vain kunnan oikeudesta tai tarpeesta saada tuloja, vaan siitä, että maksut kapitalisoituvat maan arvoon ja tulevat lopulta asunnon- tai toimitilan ostajan tai vuokralaisen maksettavaksi.

Kehittämiskorvauksen määrittelyssä on myös otettava huomioon kuntatalouden rahoitusvälineet kokonaisuutena[54]. Esimerkiksi laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) on säädetty kunnan oikeudesta saada valtiolta valtionosuusrahoitusta eräiden lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Samoin on huomattava, että kunnan on mahdollista saada myös Kuntarahoitukselta markkinakorkoa matalammalla korolla lainaa kuntatalouden rahoitukseen sekä erilaisten rakentamishankkeiden aiheuttamien kustannusten kattamiseen. Tällöin varsinaisen pääoman – rakentamisen lopputuotteena syntyvän rakennuksen – jäädessä kunnan omaisuudeksi kustannus muodostuu pääasiassa rahoituskuluista eli korosta, ja koron jäädessä markkinakorkoa matalammaksi, on kustannuksen syntyminen loppujen lopuksi huomattavan vähäinen summa verrattuna pääomaan. Kehittämiskorvauksen määrittelyssä on otettava huomioon se, että maksuun ei sisällytetä sellaisia pääoma- tai rahoituskustannuksia, jotka kunnalla on mainitun lain nojalla oikeus saada valtiolta tai joita varten kunnalla on mahdollisuus saada selvästi markkinaehtoista rahoitusta edullisempaa lainaa. Näihin palataan jäljempänä (luku 5.6.2).

5.3.1.5 Sopiminen maksuvelvoitteesta

Maanomistajan MRL 12 a luvun mukaisen maksuvelvollisuuden täytäntöön panemiseksi kunnan tulee pyrkiä ensisijaisesti sopimaan maanomistajan kanssa velvoitteen sisällöstä ja toissijaisesti määrätä julkisoikeudellinen kehittämiskorvaus maanomistajan maksettavaksi. Toisaalta on huomattava, että kunnalla ei ole oikeudellista velvollisuutta maksun määräämiseen eli se voi pidättyä siitä, jos se katsoo tämän tarkoituksenmukaiseksi. Kuten jo edellä on todettu,

---

[54] Ks. kunnan tehtävien rahoituksesta eri rahoitusvälineiden kannalta erit. Matikainen 2014, s. 183–246.

maankäyttösopimuksiin liittyviä oikeudellisia ongelmia on käsitelty kirjallisuudessa poikkeuksellisen laajasti ja ne ovat useasti olleet esillä oikeuskäytännössä[55]. Sopimista MRL 91.3 §:n nojalla maanomistajan maksettavaksi tulevista maksuvelvoitteista on perustaltaan arvioitava jo aiemmin esiintuodulla tavalla *normatiivisen* ja *tosiasiallisen* sopimusvapauden erottelun pohjalta[56]. Vaikka kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa vallitsisi normatiivinen sopimusvapaus, se voi tosiasiallisesti olla monin tavoin rajoitettua.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:llä lainsäätäjä on ottanut kantaa kunnan ja maanomistajan välisten maankäyttösopimusten sitovuuteen. Säännöksessä sekä lausutaan kunnan kompetenssi sopimusten solmimiseen (MRL 91 b.1 § 1. virke), sitovuus kunnan kaavoitusharkintaan (MRL 91 b.1 § 2. virke) että sitovuus muilta kuin kaavoitusta koskevilta osin (MRL 91 b.2 §). Sääntelyn ajatus on siten se, että kunnan kaavoitusharkintaa ei voida sopimuksin rajoittaa, mutta kaavoituksen käynnistämisestä voidaan sopia sitovasti samoin kuin kaavan toteuttamiseen liittyvistä kustannusvastuista. Sopimusoikeudellisesti ongelmallista sen sijaan on, (1) voiko maanomistajan sopimuksen perusteella vaatia kunnalta korvausta saamatta jääneestä rakennusoikeudesta ja (2) voidaanko osapuolten kesken pätevästi sopia MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta laajemmasta maksuvelvollisuudesta. Ensin mainittua kysymystä käsiteltiin edellä (luku 4.6.8) ja siihen ei tässä puututa. Jälkimmäisen kysymyksen osalta ongelma kiteytyy siihen, miten on tulkittava MRL 91b.3 §:ssä annettua mahdollisuutta ”sopia laajemminkin” osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista[57].

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b.3 §:n mukaan maankäyttösopimuksella voidaan MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten estämättä laajemminkin sopia osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Momentti on periaatteellisesti merkittävä. Jos sitä tulkitaan niin, että maankäyttösopimuksella voidaan asettaa maanomistajalle laajemmat maksuvelvoitteet kuin kehittämiskorvausta koskevien säännösten mukaan olisi mahdollista, tarkoittaa tämä kunnan näkökulmasta mahdollisuutta asemakaavoituksesta pidättymällä saada maanomistaja velvoitetuksi suurempiin maksuvelvoitteisiin kuin tällä olisi velvollisuus sopimuksettomassa tilassa.

---

[55] Ks. Majamaa LM 2006, s. 1240–1251, Rintamäki 2007 ja Hakkola JJ 2007, s. 35–52. Ks. myös Ekroos – Majamaa 2015 s.574–583. Erityisesti perustuslain 80 §:n valossa tällainen varsin vapaa maksujen määrittelymahdollisuus vaikuttaa erityisen ongelmalliselta. Ks. oikeuskäytännöstä esim. aikajärjestyksessä jutut KKO 2016:8, KHO 25.6.2014 t. 2029 (muu päätös), KHO 30.3.2012 t. 763, KHO 2012:31, KHO 30.10.2011 t. 3124, KHO 2006:14, KHO 2005:5, KHO 2004:87, KHO 2004:86, KHO 4.9.1999 t. 732, KKO 1999:128, KHO 1995 A 31, KHO 1991 A 80, OKA 28.8.1992 dnro 891/1/90 ja OKA:n kertomus vuodelta 1992.

[56] Ks. edellä luku 4.6.8.1.

[57] Ks. Hakkola JJ 2007, s. 45–48.

Kirjallisuudessa siitä on esitetty erisuuntaisia tulkintoja[58]. Mielestäni perustellulta vaikuttaa *Hakkolan* tulkinta, jonka mukaan säännöstä olisi tulkittava niin, että kustannuksista voidaan sopia laajemmin kuin kehittämiskorvauksen määrittelyä koskevat säännökset määrittävät, mutta ei laajemmin kuin kunnalle aiheutuu kustannuksia. Toisin sanoen todelliset kustannukset muodostaisivat joka tapauksessa ylärajan maksun suuruudelle eli maksua ei voida muodostaa veronluonteiseksi maanarvon perintäkeinoksi, joka ei ole ollut lainsäätäjän tarkoituksena MRL 12 a lukua säätäessä. Olisin taipuvainen tulkitsemaan säännöstä vielä ankarammin niin, että kehittämiskorvausta koskevat säännökset asettavat ehdottoman ylärajan maksun suuruudelle.[59]

Maankäyttö- ja rakennuslain 91.3 §:llä on lausuttu, että maankäyttösopimuksessa voidaan kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn rajoittamatta laajemminkin sopia kunnan ja maanomistajan keskinäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Oikeuskirjallisuudessa MRL 91.3 §:n tulkinta on herättänyt epäselvyyksiä. Maankäyttösopimusta koskevassa ratkaisussa KKO 2016:8 on otettu tulkintakysymykseen kanta, jonka mukaan MRL 91.3 §:stä huolimatta ”kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana”[60]. Toisin sanoen KKO:n argumentaatiota seuraten on lähdettävä siitä, että MRL 91.3 §:n ”estämättä” MRL 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset muodostavat jonkinlaisen mittapuun sille, miten on arvioitava samaisen luvun nojalla tehtyjen maankäyttösopimusten kohtuullisuutta.

Maanomistajan oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos MRL 91.3 §:llä mahdollistettaisiin periaatteessa rajattomat ”sopimusmahdollisuudet” samalla, kun maanomistajalla ei käytännössä ole oikeussuojakeinoja käytössään kunnan kieltäytyessä rakennusoikeuden muodostamisesta tietyn sopimuksen syntymisen edellytyksenä. Kyse ei tällöin ole sopimisesta, vaan sopimuksen muodossa tapahtuvasta yksipuolisesta määräämisestä, jolloin maanomistaja äärimmillään joutuu suorittamaan merkittävästi suurempia maksuvelvoitteita kuin tällä olisi kehittämiskorvauksen muodossa velvollisuus. Sopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhteeseen liittyy myös se käytännöllinen seikka, että kunnat eivät käytännössä määrää kehittämiskorvauksia. Sopimuksen syntymättä jääminen

---

[58] Ks. erit. Hakkola JJ 2007, s. 35–52 viitteineen.

[59] Kunta voi tehdä maanomistajan kanssa monenlaisia sopimuksia, joita arvioidaan osin eri normistojen pohjalta. Esimerkiksi maankäyttösopimusta arvioidaan MRL 91 b §:n, kehittämisalueella tehtäviä sopimuksia MRL 15 luvun säännösten pohjalta. Muiden sopimusten osalta arviointi perustuu yleisiin sopimusoikeudellisiin lähtökohtiin ja periaatteisiin. Rajanveto sen suhteen, mistä sopimustyypistä kulloinkin on kyse, voi joskus olla vaikeaa. Varsinkin sellaisten sopimusta osalta, jotka eivät ole maankäyttösopimuksia, on huomattava, että kunnalla viranomaisena ei ole samanlaista lähtökohtaista sopimusvapautta kuin yksityisellä. Viranomainen voi oikeudelliselta kannalta harjoittaa sopimustoimintaa vain siinä määrin kuin tämä on lailla mahdollistettu. Ks. viranomaisen sopimusvapaudesta näin esim. Mäkinen 2000, s. 60–61 ja laajemmin, s. 38–105.

[60] Perustelut kohta 32.

merkitsee siten käytännössä kaavoituksen pysähtymistä ja rakennusoikeuden muodostumatta jäämistä, vaikka lainsäätäjän ajatuksena on ollut juuri se, että tällöin kunta voisi kaavoittaa rakennusoikeuden ja määrätä kehittämiskorvauksen yksipuolisesti maanomistajan maksettavaksi.

Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2016:8 ottanut kantaa MRL 91.3 §:n tulkintaan tilanteessa, jossa kantaja on väittänyt kunnan kanssa tekemäänsä maankäyttösopimusta oikeustoimilaissa säädetyin perustein pätemättömäksi ja kohtuuttomaksi. KKO toteaa perusteluissaan, että maankäyttösopimuksessa sovittua korvausta ei ole rajattu MRL 91 c §:n mukaiseen kehittämiskorvaukseen tai sen laskentaperusteisiin. Kuitenkin KKO toteaa kantajan väitteitä arvioidessaan, että ”- - tästä huolimatta kehittämiskorvauksen määräytymisperusteilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimusta pidettävä oikeustoimilain mukaan kohtuuttomana”. Toisin sanoen MRL 91.3 §:ää ei voida tulkita niin, että sillä mahdollistettaisiin rajattomat mahdollisuudet edellyttää maanomistajaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Eri asia on, että mainittu systemaattinen näkökohta sopimuksen ja kehittämiskorvauksen suhteesta ei vielä anna vastausta siihen, miten on määriteltävä maksuvelvoitteen perusteen ja määrän kannalta keskeinen kysymys asemakaavan ja rakennusoikeuden yhteydestä maanarvon muutokseen. Tämä on oikeudenkäynnissä ratkaistava todistustaakan jakoa ja näyttöä koskeva kysymys.

5.3.1.6 Maksujen kontrolloitavuus

Maanomistajan aseman kannalta keskeinen on kysymys siitä, miten kunnan edellyttämien maksujen oikeudellinen kontrolloitavuus on oikeusjärjestyksessämme toteutettu. Toisin sanoen kysymys on siitä, miten maanomistajan on mahdollista saattaa tälle määrätty maksu oikeudellisen arvioinnin alaiseksi. Vastaus kysymykseen riippuu siitä, onko maksu peritty maankäyttösopimuksen perusteella vaiko kehittämiskorvauksena. Maankäyttösopimuksen osalta lähtökohta lienee se, että sopimuskorvauksen muodostuessa riidanalaiseksi on maanomistajan nostettava tätä koskeva kanne yleisessä tuomioistuimessa normaalin riitaprosessin periaatteiden mukaisesti. Tämä on vahvistettu em. ratkaisussa KKO 2016:8, jossa katsottiin maankäyttösopimusta koskevien riitojen kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan[61]. Periaatteessa lienee mahdollista, että sopimuskorvaus voidaan valituksella saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mutta kysymys on epäselvä.

---

[61] Ks. toimivaltakysymyksestä myös Hakkola BLF 2009, s. 175–199 Maankäyttösopimusten osalta ks. KKO 2016:8, jossa on katsottu maankäyttösopimuksesta johtuvien erimielisyyksien käsittelyn kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Hallintolainkäytön ja siviiliprosessin välinen toimivaltajako on kiinteistöoikeudessa ja maankäytön sääntelyä koskevissa kysymyksissä erityisen keskeinen. Ks. seikkaperäisesti toimivaltajaosta hallintolainkäytön ja siviiliprosessin kesken Koulu 2012, s. 103–288.

Maksun tullessa perityksi kehittämiskorvauksena maanomistajan oikeussuoja toteutuu valittamalla kunnan kehittämiskorvauksen määräämistä koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Maanomistajan oikeusturvan kannalta ongelmallista on, että käytännössä kunnat eivät käytä kehittämiskorvausmenettelyä, jolloin ei synny valituskelpoista päätöstä eikä rakennusoikeudesta suoritettavan maksun perustetta tai määrää ole realistisesti ajatellen mahdollista saattaa laillisuuskontrollin piiriin. Jos kunta samanaikaisesti perii sopimuskorvauksia, jää ainoaksi todelliseksi oikeussuojakeinoksi laaditun sopimuksen riitauttaminen yleisessä tuomioistuimessa.

Käytännössä kunnat eivät asemakaavoita yksityisen maata, ellei sopimusta saada aikaiseksi, jolloin tosiasiassa maanomistajan on suostuttava kunnan ehdottamaan sopimukseen saadakseen ylipäänsä perusteen kannevaatimukselleen. Järjestelmä on maanomistajan oikeusturvan kannalta ongelmallinen, koska maksujen laillisuuden tutkiminen edellyttää etukäteistä suostumista kunnan ehdottamaan maksutasoon. Maksun peruste tulisikin olla kaavoituksesta riippumatta saatettavissa riippumattoman tahon arvioitavaksi siitä riippumatta, mikä on tietyn alueen kaavoituksellinen käyttömahdollisuus. Toisaalta on myös hyvin ongelmallista se, että prosessilajista riippuen manaomistajan asema muodostuu hyvin erilaiseksi yleisessä tuomioistuimessa käytävässä lähinnä asianosaisten määräämiseen perustuvassa riitaprosessissa kuin viranomaisvetoisessa hallintoprosessissa[62].

5.3.2 Muut rakennusoikeuteen kytkeytyvät maksuvelvoitteet

5.3.2.1 Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuus

Kunnan laissa säädettyihin velvollisuuksiin kuuluu asemakaava-alueen kadunpito. Kadunpidolla tarkoitetaan kadun suunnittelemista, rakentamista ja sen kunnossa- ja puhtaanapitoa sekä muita tarpeellisia toimenpiteitä[63]. (MRL 84 §) Katualueeseen rajautuvilla kiinteistöillä on kuitenkin velvollisuus huolehtia kustannuksista kadun ja eräiden yhteisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa säädetyllä tavalla. Kunnan kadunpitovelvollisuus alkaa, kun asemakaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä edellyttää eikä kadun rakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia ole pi-

[62] Eroja on todistustaakkasäännösten ja selvitysvelvollisuuden kesken. Niin ikään keskeiset prosessilajierot liittyvät myös kanteenmuutoskieltoon, väittämis- ja vetoamistaakkaan, oikeudenkäyntikuluihin sekä prosessi-ideologiaan riidasta kaksiasianosaissuhteena. Ks. ensin mainitun osalta Tarkka LM 2015, s. 508–532. Ks. hallintolainkäytön ja siviiliprosessin välisestä toimivaltajaosta erityisesti Koulu 2012, s. 103–288.

[63] Ks. katualueen määritelmä MRL 83.2 §. Ilmaisluovutusvelvollisuus ei siten koske yleisiä alueita, vaan ainoastaan katualueita.

dettävä kohtuuttomina kadun rakentamisella tyydytettävään liikennetarpeeseen verrattuna. Samoin kadunpitovelvollisuus lakkaa samankaltaisin perustein. (MRL 86 §) Tämän kunnalle säädetyn kadunpitotehtävän toteuttamiseksi on vanhastaan säädetty, että ensimmäisessä asemakaavassa katualueeksi osoitettu alue siirtyy kiinteistötoimituksella kunnan omistukseen[64]. Käytännössä kyse on useimmiten katualueen ilmaisluovutuksesta, koska katualueen luovuttamisesta maksettavia korvauksia koskevan MRL 104 §:n mukaan korvausta suoritetaan vain siinä tapauksessa, että luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 % maanomistajan asemakaava-alueella omistamasta pinta-alasta taikka on suurempi kuin maanomistajalle jäljelle jäävällä maalla olevan rakennusoikeuden määrä[65].

Rakennusoikeuden muodostumisen ja maanomistajan maksuvelvoitteiden kannalta keskeistä on, että ilmaisluovutussääntelyn taustalla on ajatus siitä, että asemakaavoitettavan alueen maanomistaja saa asemakaavasta hyötyä ja koska kunnan laissa säädettyihin velvollisuuksiin kuuluu kadunpito, tulee maanomistajan tämän kompensaatioksi luovuttaa katualue korvauksetta kunnalle. Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuudella tulee siten katetuksi kunnalle muutoin mahdollisesti aiheutuvat katualueen hankkimisen edellyttämä pääoma sekä pääomakustannus, mutta ei kadun rakentamiseen ja ylläpitoon tarvittavat varat.[66] Rakentamista varten tarvittavat varat kunnan tulee kerätä yleisellä kunnallisverolla ja kiinteistöverolla. Kadun kunnossa- ja puhtaanapitoon maanomistajan tulee osallistua puhtaanapitolaissa säädetyllä tavalla.

Maanomistajan maksuvelvoitteiden ja rakennusoikeuden kannalta keskeistä on, että MRL 104 §:n nojalla korvauksetta luovutettavan katualueen arvo tai MRL 105 §:n nojalla maanomistajan maksettavaksi määrättävä korvaus vähennetään maanomistajan maksettavaksi määrättävästä kehittämiskorvauksen-

---

[64] Tämä on yksi keskeisistä poikkeuksista pääsääntöön, jonka mukaan asemakaava ei aiheuta välittömiä muutoksia alueen omistussuhteisiin. Maantiealueen siirtyminen MRL 93 §:n nojalla tosin ei edellytä edes kiinteistötoimituksen suorittamista.

[65] MRL 104 §:ssä on varsin seikkaperäiset säännökset korvauksen määrittelystä sekä siitä, että kunnalla ei ole oikeutta periä maanomistajalta korvausta, jos katualueeksi ensimmäisen asemakaavan yhteydessä siirtynyt alue myöhemmin asemakaavamuutoksella liitetään takaisin tonttiin ja tontti on saman omistajan omistuksessa eikä tontin pääasiallista käyttötarkoitusta ole kaavan muutoksella muutettu. MRL 105 §:ssä on säädetty niin sanotusta kateuskorvauksesta, jolla tarkoitetaan sitä, että maanomistajalle voidaan määrätä suoritettavaksi eräänlainen maanomistajien tasapuolista kohtelua toteuttava korvaus, jollei tämä joudu korvauksetta luovuttamaan katualuetta MRL 104 §:n mukaisesti tai joutuu luovuttamaan sitä huomattavasti vähäisemmän määrän.

[66] Katualueen ilmaisluovutusvelvollisuutta koskevan MRL:n säännökset ovat pääasiassa sisältyneet sellaisinaan myös rakennuslakiin ja asemakaavalakiin. Katualuesäännökset oikeastaan luotiin laintasoisina asemakaavalailla, jota ennen katualueen korvauskysymykset oli kaupungeissa järjestetty lähinnä hallinnollisin toimin. Ks. Uggla – Tammio 1933, s. 32–39. Ne on vain laajennettu koskeman muitakin kuin kaupunkeja. Ks. myös Ekroos – Majamaa 2015, s. 632–633. Ks. Ruotsin PBL 23–27, joissa on säädetty vastaavantyyppisestä maanomistajan velvollisuudesta osallistua kadunrakentamiskustannuksiin.

ta (MRL 91 c.3 §)[67]. Niin ikään on lähdettävä siitä, että solmittaessa maanomistajan kanssa maankäyttösopimusta ei maanomistajalla voi olla velvollisuutta suostua sopimukseen, joka merkitsee tätä ylittävään korvaukseen suostumista, ellei maanomistaja saa vastaavasti kaavoituksesta kompensaationa lisähyötyä.

5.3.2.2 Kehittämismaksu MRL 15 -luvun mukaan

MRL 112.1 § 3 k mukaan maanomistajalta voidaan periä kohtuullinen kehittämismaksu alueilla, jotka kunta on erillisellä päätöksellä nimennyt kehittämisalueeksi[68]. Kehittämismaksussa on asiallisesti ottaen usein kyse asemakaavan ja rakennusoikeuden maanomistajalle tuottamasta hyödystä ja siten se läheisesti muistuttaa MRL 12 a luvun nojalla suoritettavaa kehittämiskorvausta taikka maankäyttösopimukseen perustuvaa suoritusta. Oikeusperuste maksuilla on kuitenkin luonteeltaan erilainen. Käytännössä kehittämismaksusta sovitaan kehittämisalueen maanomistajien kanssa hyvin samaan tapaan kuin maankäyttösopimusten osalta, mutta sopimismenettelyssä ei ilmeisesti tarvitse noudattaa MRL 12 a luvun menettelysäännöksiä[69], eikä toisaalta kehittämismaksun perusteita ole lailla määritelty siten kuin kehittämiskorvauksen ja sen sijaan tulevan sopimuskorvauksen perusteet. Joka tapauksessa selvää lienee, että usein kehittämismaksun perimistä perustellaan maanomistajan saamalla rakentamismahdollisuudella ja kunnalle aiheutuvilla yhdyskuntarakentamisen kustannuksilla[70]. Kehittämismaksun perimisen voimakkuuteen verrattuna säännökset maksun määrittelystä ovat hyvin niukat[71].

---

[67] Ks. HE 167/2002 vp, s. 5–6 ja, s. 23.

[68] Kunta voi asema- tai yleiskaavoituksen yhteydessä tehdä päätöksen taikka määrätä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa rakentamattoman tai rakennetun alueen niin sanotuksi kehittämisalueeksi.

[69] Käytännön toimintaa ajatellen kehittämisaluemenettely antaa kunnalle varsin joustavan menetelmän maksujen määräämiseen, mutta maanomistajan ja kehittämisalueen muiden oikeudenhaltijoiden kannalta perimismenettely saattaa muodostua varsin vaikeasti ennakoitavaksi. Kehittämisalueeksi määräämisen edellytykset sekä kehittämismaksun perimisedellytykset kehittämismaksun suuruuden määrittelyn kanssa näyttäisivät olevan ongelmallisia erityisesti PL 80 §:n kannalta.

[70] Hallituksen esityksessä ei tarkemmin avata maksun perimisen edellytyksiä eikä maksun suuruuden määräytymisperusteita. Ks. HE 101/1998 vp erit., s. 93–95. Ks. myös KM 1997:16, s. 111–112.

[71] Tältä kannalta katsoen MRL:n sääntelylogiikka vaikuttaa yllättävältä, kun esimerkiksi aiemmin asetustasoiset asemakaavan pohjakarttaa (MRL 54 a §) ja pääsuunnittelijan kelpoisuutta (MRL 120 a §) koskevat säännökset on sisällytetty laintasoisina MRL:iin samalla, kun maanomistajan oikeusasemaan merkittävällä tavalla puuttuvien MRL 12 a ja 15 lukujen sääntely on luonteeltaan varsin avointa ja tulkinnanvaraista. Esimerkiksi kehittämismaksun peruste ja määrä on MRL 112.1 § 3 k:ssa ilmaistu vain toteamalla, että kunnalla on oikeus periä maanomistajalta ”- - hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin”. Säännöksessä käytetään oikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta varsin avoimia ilmaisuita kuten *hyöty*, *kohtuullisuus* ja *epäsuhta*. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausun-

Merkillepantavaa on, että MRL 15 luvussa ei kehittämismaksun määrittelystä ole tarkempia säännöksiä toisin kuin on MRL 12 a luvun osalta. Kehittämismaksun tausta-ajatuksena on se, että kehitettäville alueille tehtävät yhdyskuntatekniikan investointikustannukset ovat tulleet usein kunnan maksettavaksi kehittämisestä – usein rakennusoikeudesta – koituvan hyödyn tullessa alueen maanomistajille. Kehittämisaluesäännöstö oli MRL:n tuoma uutuus sääntelyjärjestelmäämme eikä sitä tunnettu RakL:ssa. Säännöstä on tiettävästi sovellettu hyvin harvalukuisia kertoja.

5.3.2.3 Velvollisuus autopaikkojen järjestämiseen

Maankäyttö- ja rakennuslain 156 §:n mukaan kiinteistöä varten asemakaavassa ja rakennusluvassa määrätyt autopaikat tulee järjestää rakentamisen yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole määritelty autopaikkojen mitoitusperusteita eli toisin sanoen ei ole määritelty, kuinka paljon autopaikkoja tulisi olla. Autopaikkojen määrästä määrätäänkin asemakaavoituksella ja tähän vaikuttaa mitoitukseen kiinteistölle rakennettavan rakennuksen käyttötarkoitus, sijainti ja paikalliset olosuhteet mukaan. Huomattava on, että säännöksen mukaan autopaikat koskevat aina tiettyä kiinteistöä ja sillä olevia rakennuksia.[72] Toisin sanoen autopaikkojen järjestämisvelvollisuus tarkoittaa maanomistajan kannalta sitä, että samalla kun kiinteistölle rakennetaan rakennusoikeuden mukaisia rakennuksia, syntyy tälle velvollisuus autopaikkojen rakentamiseen asemakaavassa ja rakennusluvassa määritellyin perustein. Huomattava on, että kunta voi MRL 156.2 §:n nojalla asemakaavassa osoittaa kiinteistön käyttöön tulevat autopaikat kiinteistön ulkopuolelta. Toimiessaan näin kunnalla on oikeus periä luovuttamistaan autopaikoista kunnan maksuperusteiden mukaan korvaus, joka vastaa autopaikkojen järjestämisestä vapautumista.

---

nossaan PeVL 12/2005 vp katsonut, että jotta suoritusvelvollisuus täyttäisi PL 81 §:ssä säädetyt vaatimukset kunnallisten maksujen laintasoisesta sääntelystä, tulisi velvollisuuden olla yksilöitävissä, kustannusvastaava ja siitä tulisi olla mahdollisuus kieltäytyä. Yksilöitävyydellä tarkoitetaan, että laista tulisi ilmetä, minkälaisista virkatoimista tai palveluista maksuja voidaan periä. Maksun tulee myös olla kustannusvastaava, vaikka maksulta ei edellytetä täyttä kustannusvastaavuutta. Kustannusvastaavuuden osalta valiokunta on katsonut, että mitä suuremmaksi maksu muodostuu suhteessa palvelun tuottamiskustannuksiin, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen verona (PeVL 53/2002 vp, s. 2). Niin ikään valiokunta arvioi suorituksen luonnetta sillä perusteella, onko se vapaehtoinen vai pakollinen. Jos suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee laissa määriteltyjä henkilöitä, voidaan maksu tulkita veroksi. Sikäli kuin mainitut edellytykset eivät täyty, kyse olisi PL 121.3 §:ssä tarkoitetusta kunnallisesta verosta, jolloin lailla tulisi säätää verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Näyttää siltä, että ainakaan lakitekstin tasolla MRL 112.1 § 3 k:ssa tarkoitettua kehittämismaksua ei ole kytketty kunnalle aiheutuviin *kustannuksiin* eikä säännöksestä ilmene, mistä palvelusta tai suoritteesta kehittämismaksua suoritetaan. Näyttäisi tältä kannalta arvioituna siltä, että suorituksessa olisi pikemmin kyse *verosta* kuin maksusta.

[72] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 944.

5.3.2.4 Kaavoituskustannusten periminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 59 §:n mukaan jos asemakaava tai kaavan muutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta, kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset. Maksuvelvoite voidaan ymmärtää tosiasiassa kaavoituksen myötä mahdollistuvasta rakennusoikeudesta maksettavaksi korvaukseksi. MRL 59 §:n mukaan ei voida periä kaavoituskustannuksia, jotka on peritty MRL 12 a luvun mukaan. Keskeistä on, että MRL 59 §:n nojalla on mahdollista periä vain kaavoituksesta johtuvat suunnittelu- ja voimaansaattamiskustannukset, mutta ei mitään kaavan mukaisesta rakentamisesta johtuvia kustannuksia. Joka tapauksessa joskus kaavoituskustannukset saattavat olla suuret yksittäiselle maanomistajalle. Säännöstä voidaan kritisoida siltä kannalta, että kytkettäessä maanomistajan maksuvelvoite nimenomaan maanomistajan aloitteesta käynnistyvään kaavoitukseen luo tämä kunnalle eräänlaisen kannustimen pysyä passiivisena muutoin tarpeellisen kaavoituksen suhteen vain saadakseen kaavoituskustannukset maanomistajan maksettaviksi. Toisaalta säännös näyttää jättävän kunnalle päätösvallan sen suhteen, kuka toimija – kunta itse vai kaupallinen kaavasuunnittelija – teknisesti laatii kaava-asiakirjat ja tekee taustaselvitykset. Kunnan itse laatiessa kaavat ja selvitykset sille näyttää muodostuvan mahdollisuus periä toiminnasta todelliset kustannukset (ks. KHO 2012:57).

5.3.2.5 Hulevesimaksu

Maankäyttö- ja rakennuslain 1.9.2014 voimaan tulleeseen 13 a -lukuun sisältyvät hulevesiä koskevat erityiset säännökset. Tässä ei asetettu tutkimustehtävä huomioiden voida lähemmin tarkastella hulevesisääntelyä, mutta maanomistajan maksuvelvoitteiden kannalta on huomattava, että lukuun sisältyvissä säännöksissä MRL 103 n § ja 103 o § on säädetty erityisestä hulevesimaksusta. MRL 103 n §:n mukaan kunta *voi* säännösten mukaan periä vuotuisen hulevesimaksun kunnalle hulevesijärjestelmästä aiheutuvien *kustannusten kattamiseksi* hulevesialueen kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta. Kunta hyväksyy maksun määräämisen perusteet sisältävän taksan. Hulevesimaksun perusteita ovat MRL 103 n.2 §:n mukaan kunnan hulevesien hallinnan ratkaisut ja kiinteistön sijainti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sekä järjestelmän suunnittelun kustannukset alueella, jolla kiinteistö sijaitsee. Toisin kuin jäljempänä käsiteltävän vesihuoltolain mukaisen maksun osalta kunta ei hallituksen esityksen mukaan voi sisällyttää hulevesimaksuun *tuottoa* hulevesijärjestelmään sijoitetulle pääomalle[73].

[73] Ks. HE 218/2013 vp, s. 63.

Varsinkin MRL 12 a luvun, mutta muidenkin maanomistajan maksuvelvoitteiden määrittelyn kannalta keskeistä on, että hulevesimaksulla voidaan hallituksen esityksen mukaan kattaa niin hulevesijärjestelmän rakentamisesta kuin sen käytöstä ja ylläpidosta aiheutuneita kustannuksia. Esityksen mukaan maksuja voitaisiin periä siitä riippumatta, onko kiinteistö liitetty hulevesijärjestelmään vai ei. Maksujen tulisi niin ikään olla kohtuulliset sekä tasapuoliset eri käyttäjien kannalta.[74] Näyttää siltä, että hulevesimaksu voidaan käytettyjen ilmaisutapojen mukaan määrätä vastaamaan täysin kunnalle aiheutuvia kustannuksia, joskin MRL 103 n §:ssä käytetystä termistä ”voi” johtuu, että kunnalla lienee asiassa harkintavaltaa. Toisin sanoen sellaisia hulevesijärjestelmään liittyviä kustannuksia, jotka voidaan MRL 13 a -luvun nojalla maaomistajalta periä, ei tulisi sisällyttää ainakaan MRL 12 a luvun mukaisiin maksuihin.

5.3.2.6 Yleisten alueiden toteuttamisvastuun siirto

Maanomistajan maksuvelvoitteisiin voidaan lukea tilanne, jossa kunta asemakaavamääräyksellä siirtää MRL 91 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa muutoin kunnan vastuulle kuuluvien yleisten alueiden toteuttamisvastuun maanomistajalle. Määräystä voidaan soveltaa silloin, kun asemakaava laaditaan pääasiassa yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten.

5.4 MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN PERUSTUVAT MAKSUVELVOITTEET

5.4.1 Kiinteistövero

Maanomistajan maksettavaksi määrättävän kiinteistöveron ja rakennusoikeuden välillä on keskeinen yhteys varsinkin asemakaavoitettujen alueiden osalta. Maapohjan verotusarvoa määrättäessä kiinteistön arvo määritellään kiinteistöverolain (654/1992) 15 §:n mukaan siten kuin laissa varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005) 5 luvussa säädetään. Arvostamislain 29 §:n mukaan rakennusoikeus on keskeinen kriteeri maapohjan verotusarvoa määrättäessä. Näin mitä enemmän kiinteistöllä on rakennusoikeutta, sitä suurempaa kiinteistöveroa maanomistaja kunnalle maksaa ja päinvastoin[75]. Niinpä kiinteistöveron

[74] Ibid.

[75] Kiinteistöveron perusteena olevan kiinteistön taloudellisen arvon ja rakennusoikeuden välillä vallitseva yhteys on keskeinen. Moderni tulkintaongelma on mm. koskenut sitä, tuleeko maanalainen rakentamismahdollisuus ottaa huomioon kiinteistön verotusarvoa määritettäessä (ks. KHO 1.8.2012 t. 2101). Usein ongelma koskee myös sitä, miten on arvostettava kiinteistöä tilanteessa, jossa sillä on käyttämätöntä rakennusoikeutta, jota teknis-taloudellisista syistä ei voida

määrittelyssä kiinteistön rakennusoikeus on keskeisessä asemassa, jolloin rakennusoikeuden kaavoituksellinen sääntely välillisesti vaikuttaa maanomistajan maksuvelvoitteen määrän ja siten kunnan saamiin kiinteistöverotuloihin Oma kysymyksensä on, että veron määrään vaikuttaa vero-objektin arvostamisen lisäksi keskeisesti sovellettava verokanta sekä esimerkiksi se, kohdistuuko tonttiin rakentamispoliittinen korotettu kiinteistövero.

Kiinteistövero ei ole maksu, vaan nimensä mukaisesti vero. Tämä erottaa sen muista maanomistajan maksuvelvoitteista. Sitä maksetaan nimenomaan maan arvon perusteella, jolloin muutokset maan arvossa heijastuvat maksettavan veron määrään. Keskeistä on, että kiinteistöveroa kerätään nimenomaan sen takia, että tällä sekä rahoitetaan kunnan yhdyskuntatekniikkaan tekemiä investointeja että peritään maan arvonnousua yhteiskunnalle. Kiinteistöveron taustafilosofia on, että ”- - kiinteistöjen omistajat hyötyvät merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen ja julkisiin palveluihin tehdyistä investoinneista. Nämä voivat sekä lisätä kiinteistöistä saatavaa juoksevaa hyötyä että nostaa merkittävästikin kiinteistöjen arvoja. Yhtenä kiinteistöjen verotukseen vaikuttavana tekijänä on sen vuoksi syytä ottaa huomioon etu- eli hyötymisperiaate, jonka mukaan on perusteltua, että kiinteistöjen omistajat osallistuvat kyseisten julkisten menojen rahoittamiseen.”[76] Kiinteistöverolla on yhteys MRL 12 a luvun nojalla perittäviin maksuihin[77].

Toisaalta on tärkeää havaita se, että myös 1.8.1992 voimaan tulleen kiinteistöverolain taustalla on kysymys nimenomaan kunnalle aiheutuvien *kustannusten* korvaamisesta, vaikka kiinteistövero maksujen ja verojen erottelussa luokitellaankin veroksi, jota kerätään muodollisesti maan arvoon, eikä kunnalle

---

käyttää. Mielenkiintoista on, että mainitussa ratkaisussa on katsottu, että maanalainen rakennusoikeus otetaan ikään kuin kiinteistöön kuuluvana entiteettinä huomioon maanomistajan verovelvollisuutta määriteltäessä. Sen sijaan maanalaiseen tilaan kohdistuneen käyttöoikeuden perustamisesta maanomistajalle suoritettavaa pakkolunastuskorvausta koskevassa ratkaisussa KKO 1987:121 maanalaisen rakennusoikeuden ei katsottu kuuluvan maanomistajalle. Niin ikään on mielestäni mielenkiintoinen kysymys se, että maapohjasta määrätään kiinteistövero rakennusoikeuden mukaan siinäkin tapauksessa, että rakennusoikeus on rakennuksen käytössä ja rakennuksesta määrätään erikseen kiinteistövero. Mielestäni tällöin tulee määrätyksi kiinteistövero samasta arvosta kahteen kertaan. Esimerkiksi maapohjasta ei tulisi tästä näkökulmasta määrätä veroa rakennusoikeuden mukaan silloin, kun sillä sijaitsee muulle kuin maapohjan omistajalle kuuluvia rakennusoikeutta käyttäviä rakennuksia. Ks. verotuksen ja pakkolunastuskorvauksen suhteesta esim. Hyvönen LM 1989, s. 217–221. Ks. myös EIT:n langettava ratkaisu *Jokela v. Suomi* (2002), jossa on ollut kyse kiinteistön perintöveroarvon ja pakkolunastuskorvauksen välisestä suhteesta.

[76] Ks. HE 50/1992 vp, s. 2.

[77] Kehittämiskorvauksen määrää kunnan aiemmin toteuttamalla alueella koskevan MRL 91 e §:n kohdalla lausutaan HE 167/2002 vp, s. 26, että kiinteistöveron määrä ei vähennä kehittämiskorvauksen määrää. Esityksessä ei ole seikkaperäisesti käsitelty kiinteistöveron ja MRL 12 a luvun maksujen suhdetta, vaikka näillä epäilyksittä on ainakin osittain sama tarkoitusperä: Molempia kerätään yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen, mutta kiinteistöveroa myös maan arvon kohoamisen perusteella. Ks. Mäkinen 2000, s. 454–455, joka on tutkimuksensa de lege ferenda -osiossa katsonut, että juuri tämä kysymys on erittäin keskeinen.

aiheutuviin kustannuksiin suhteutuen. Rakennuslain 10 luvussa oli säännökset kadun ja viemärilaitoksen korvaamisesta. RakL 86 §:n ja 87 §:n mukaan kaupungilla oli oikeus saada kadun ja yleisen viemärilaitoksen rakentamisesta tontinomistajalta korvausta tontin suuruuden ja kerrosalan perusteella. Eli maksu oli kytketty asiallisesti tontin rakennusoikeuteen. RakL 10 luvun säännökset kumottiin vuonna 1980 voimaan tulleella lailla kunnalle suoritettavasta katumaksusta (31.8.1978/670). Katujen kunnossa- ja puhtaanapidosta annettiin oma edelleen voimassa oleva ja jäljempänä käsiteltävä lakinsa[78]. Sen sijaan katumaksulaki kumottiin ja korvattiin vuonna 1992 voimaan tulleella kiinteistöverolailla[79]. Kiinteistöveron kehitys liittyykin *olennaisella tavalla* kunnalle katujen ja viemäreiden rakentamisesta aiheutuvien *kustannusten* kattamiseen, vaikka kysymys onkin maanarvon perusteella suoritettavasta verosta[80].

Kiinteistöverosta on keskusteltu julkisuudessa viime aikoina runsaasti. Kiinteistöverotusta suuntaan tai toiseen muutettaessa on syytä tiedostaa kiinteistöveron tausta ja ajatus, millä tarkoituksella kiinteistöveron säätämistä aikanaan on perusteltu. Sikäli kuin kiinteistöverolainsäädäntöä muutettaisiin niin, että entistä suurempi osa maan arvosta verolla siirrettäisiin maanomistajilta kunnille, merkitsisi tämä entistä suurempaa irtautumista kiinteistöveron edellä esiin tuoduista alkuperäisistä lähtökohdista olla osaltaan kattamassa kunnalle mm. katujen ja viemäreiden rakentamisesta aiheutuvia *kustannuksia*. Toinen näkökulma liittyy siihen, että juuri näiden kiinteistöveron taustalla olleiden kustannusten kattamisen kannalta maanomistajan maksettavaksi tulee nykyisen tässä luvussa esitetyllä tavalla varsin suuri määrä erilaisia maksuja, jotka tosiasiassa suhteutetaan samalla tavalla tontin rakennusoikeuteen kuin kiinteistövero ja joilla asiallisesti katetaan pitkälti samoja kustannuksia kuin kiinteistöverolla.

---

[78] Ks. luku 5.4.3.

[79] Kiinteistöverolailla kumottiin ja tavallaan ”korvattiin” vuoden 1958 verotuslain (482/1958) harkintaverotusta koskevat säännökset, vuonna 1973 annettu laki asuntotulon verotuksesta eräissä tapauksissa (505/1973) sekä maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 1898 annettuun asetukseen sisältyneet säännökset manttaalimaksusta. Siirtymistä yhtenäiseen kiinteistöveroon perusteltiin järjestelmän hallinnollisella ja taloudellisella hajanaisuudella. Lisäksi kiinteistöveroa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/1992 vp) todettiin, että tuolloinen kiinteistöverojärjestelmä on kattavuudeltaan rajallinen ja koostuu osin päällekkäisistä veroista ja maksuista, mikä voi johtaa rasitusten ja lievennysten kasautumiseen tavalla, jota lainsäätäjä ei ole tarkoittanut. Edelleen todettiin, että tällaisen järjestelmän verotuotto on melko pieni, vaikka yksittäisten taloudenpitäjien kannalta rasitus voi nousta korkeaksikin.

[80] Erillisellä 1.10.1992 voimaan tulleella lailla pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annetun lain kumoamisesta (902/1992) kumottiin 15.12.1988 voimaan tullut mainittu laki, joka sisällöllisesti vastasi pääpiirteittäin nykyisen kiinteistöverolain rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa (KVL 12 a § ja 12 b §), mutta jota sovellettiin vain pääkaupunkiseudulla. Tämä ns. rakennusmaamaksulaki jäi vaikutuksiltaan vähäiseksi, koska rakennusmaamaksuja määrättiin vain kerran, vuonna 1989. Taloudellisen taantuman johdosta rakennusmaamaksujen perimisestä luovuttiin erillisellä lailla pääkaupunkiseudun rakennusmaamaksusta annetun lain muuttamiseksi (1352/1991) vuosilta 1990 ja 1991. Ks. HE 94/1992 vp, s. 1.

Kiinteistöverotusta mahdollisesti muutettaessa tulisi samassa yhteydessä käydä keskustelua maanomistajan maksuvelvoitteista laajemminkin.

5.4.2 Vesihuoltolaki

Vesihuoltolain (119/2001) 10.1 §:n mukaan asemakaava-alueen tontti on lähtökohtaisesti liitettävä vesihuoltolaitoksen vesijohtoon ja jätevesiviemäriin. Vesihuoltolaitokset ovat käytännössä kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Tontinomistajan tulee maksaa vesihuoltolaitokselle sekä liittymis- että käyttömaksua ja eräitä muita maksuja (VHL 19 §). Vesihuollon maksujen tulee olla sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit ja kustannukset. Maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. (VHL 18.1 §) Toisin sanoen vesihuoltolain nojalla kunta tai kunnan yhtiö taikka muu vesihuollosta vastaava taho voi periä – tarkkaan ottaen sillä on myös tähän velvollisuus – todellisia kustannuksia vastaavia liittymis-, käyttö- ja muita maksuja tontinomistajalta. Tällöin näyttäisi puhtaasti näiden säännösten valossa siltä, että vedestä ja viemäröinnistä kunnalle aiheutuvat kustannukset tulevat täysimääräisesti katetuiksi vesihuoltolain mukaisilla maksuilla, koska maksut ovat täysin kustannusvastaavia[81].

Merkillepantavaa on, että ratkaisussa KHO 2015:34 on linjattu, että kunta on voinut korottaa kustannusvastaavuusperiaatteen nojalla alkuperäisen 2.500,00 euron liittymistaksan 21.875,00 euroon vesihuoltolaitoksen ennakoitua suurempien rakentamiskustannusten johdosta. Ratkaisu osaltaan ilmentää kunnan tai vesihuoltolaitoksen vesihuoltolain varsin vahvaa oikeutta saada maanomistajalta todellisia kustannuksia vastaavat maksut. Tämä vesihuoltolain mukainen maksuvelvoite on otettava huomioon tulkittaessa kunnan oikeutta periä maanomistajalta maksuja erityisesti MRL 12 a luvun mukaan[82]. Toisin sanoen samoja maksuja ei tule sisällyttää MRL 12 a luvun nojalla perittäviin korvauksiin. Toisaalta on huomattava, että ellei kehittämiskorvauksena peritä riittävän suurta korvausta, saattaa kunnalle syntyä vesihuoltolain mukaan *velvollisuus* myöhemmin periä korvaamatta jäänyt osa vesihuoltolain mukaisina maksuina.

---

[81] Toisin kuin esimerkiksi MRL 12 a luvun mukaiset maanomistajan maksuvelvoitteet, jotka kattavat vain tietyn osan kunnalle aiheutuvista kustannuksista.

[82] Keskeistä on, että maksuja ei tule perityksi samaa tarkoitusta varten kahteen tai useampaan kertaan. Ks. myös Hakkola LM 2007, s. 39 alaviite 9, jossa kirjoittaja kiinnittää huomiota niin ikään vesihuoltolain maksujen ja MRL 12 a luvun mukaisten maksujen mahdolliseen kahdenkertaiseen perimiseen.

5.4.3 Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta

Laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) 1 §:n mukaan velvollisuus pitää kunnossa ja puhtaana asemakaava-alueen kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet kuuluu osaksi kunnalle, osaksi tontin tai muun alueen omistajalle. Lain mukaan ei siis voida periä näiden alueiden rakentamiskustannuksia, vaan ainoastaan kunnossa- ja puhtaanapidon edellyttämät kustannukset. Kunnossapidolla tarkoitetaan yleisesti ottaen alueiden korjaamista ja käyttökelpoisena pitämistä, puhtaanapidolla tarkoitettaessa lähinnä alueiden pitämistä siistinä.

Kadun kunnossapito kuuluu lähtökohtaisesti kunnalle, tontinomistajan vastuulle lähinnä tontin rajalla olevan jalkakäytävän käyttökelpoisena pitäminen ja tontinomistaja vastaa tontille johtavan kulkutien kunnossapidosta. (PuhtL 4 §) Puhtaanapidon osalta tontinomistaja vastaa katualueen osalta tontinrajasta kadun keskiviivaan saakka, kuitenkin enintään 15 metrin päähän. Torin, aukioiden ja muiden vastaavien alueiden osalta puhtaanapidosta vastaa kunta. Kunta voi päätöksellään ottaa tontinomistajan vastuulle muutoin kuuluvat kunnossa- ja puhtaanapitotehtävät hoitaakseen, jolloin sille syntyy PuhtL 14 b § nojalla oikeus periä tästä kunnalle aiheutuvia kustannuksia vastaavat maksut tontinomistajilta[83]. Kyse on lakitekstin mukaan maksusta, joka voi täysimääräisesti vastata kunnalle aiheutuvia kustannuksia, mutta ei toisaalta saa näitä ylittää[84].

5.4.4 Jätelaki

Jätelain (646/2011) 28 §:n mukaan jätteen haltijalla on ensisijainen ja kiinteistönomistajalla viimesijainen vastuu jätehuollon järjestämisestä. Käytännössä siis jätehuollon järjestämisvastuu on maanomistajalla, mutta jätelain säännösten valtuuttamana varsinkin asemakaava-alueilla kunta hoitaa jätehuollon joko

---

[83] Keskeistä on, että kunta voi maksuun sisällyttää vain sen osan kunnossa- ja puhtaanapidon kustannuksista, joka vastaa tontinomistajan maksettaviksi muutoin kuuluvia maksuja. Taksaan ei voida sisällyttää kustannuksia, jotka aiheutuvat kunnalle sen vastuulle kuuluvista kunnossa- ja puhtaanapitovelvoitteista. Niin ikään maksu ei voi ylittää kustannuksia, koska muutoin maksu johtaisi tulon muodostumiseen kunnalle ja siitä tosiasiassa alkaisi muodostua veronluontoinen.

[84] Puhtaanapitolain mukainen maanomistajan maksettavaksi määrättävä maksu kunnan ottaessa huolehtiakseen muutoin maanomistajan vastuulle kuuluvista kunnossa- ja puhtaanapitotehtävistä tulee määrätä kustannusvastaavasti. Näyttää siltä, että käytännössä maksu määrätään tonttien rakennusoikeuksien mukaisesti. Tässä ei sinänsä ole ongelmaa, jos maksu todella vastaa kunnalle aiheutuvia kustannuksia, mutta maksun nämä ylittäessä saattavat ne muodostua oikeudellisesti ongelmallisiksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungissa määrätään ns. kunnossapitomaksu, jonka suuruus määrätään laskennallisella tontin pinta-alaan ja käytössä olevaan rakennusoikeuteen suhteutetulla laskukaavalla, johon lisätään arvonlisävero.

itse, omistamansa yhtiön taikka yksityisen jäteyhtiön kanssa solmimansa sopimuksen nojalla. Tällöin tontinomistajan tehtäväksi jäsentyy tietyn jätelaissa määritellyn maksun suorittaminen kunnalle tai erillisen sopimuksen perusteella yksityiselle jäteyhtiölle suoritettavan maksun suorittaminen. Olennaista on, että kunnan vastatessa jätehuollosta sen on perittävä tästä maksua, jolla katetaan sille tehtävän hoitamisesta aihetuvat kustannukset. Jätemaksun perusteista on säädetty muun ohella jätelain 79 §:ssä.

Olennaista maanomistajan maksuvelvoitteiden kannalta on, että jätemaksu on tosiasiassa maanomistukseen kytkeytyvä julkisoikeudellinen maksu, jonka suuruus määritellään siten, että se vähintään vastaa kunnalle tai muulle jätehuollosta vastaavalle jätehuollosta aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen jätehuollon järjestämisen osalta ei voi syntyä oikeudelliselta kannalta kustannuksia, jotka voitaisiin sisällyttää maanomistajan MRL 12 a luvun taikka muihin maankäyttöön kytkeytyviin maksuihin. Kunnallisen jätetoiminnan tulosta ja sen muodostuksen seurantaa edistää velvoite, jonka mukaan jätetoiminta tulee kirjanpidollisesti ja tuloslaskennan kannalta erottaa kunnan muusta toiminnasta (JäteL 44 §). Sääntelyn tarkoitus on myös lisätä toiminnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä sekä ehkäistä lakisääteisen ja markkinaehtoisen toiminnan ristisubventointia samoin kuin määräävän markkina-aseman väärinkäytöstilanteita jätealalla.[85]

5.4.5 Energialainsäädäntö

Usein kaupungit hoitavat alueellaan omistamiensa energialaitosten tai -yhtiöiden kautta sähkönsiirron sekä kaukolämmön tuottamisen ja toimittamisen[86]. Sen sijaan sähköenergian maanomistaja voi kiinteistölleen ostaa kilpailutuksen kautta useilta eri toimijoilta, mutta kunnan omistaman laitoksen sähkönjakelun ja tästä maksettavan sähköverkkomaksun osalta kunnalla usein on monopoliasema. Kysymys on niin sanotusta luonnollisesta monopolista, joka ei perustu siihen, että muita olisi kielletty harjoittamasta tällaista toimintaa (*lakisääteinen monopoli*), vaan siihen, että kilpailevan sähkö- tai muun jakeluverkon rakentaminen ei olisi taloudellisesti kannattavaa tai mielekästä[87].

Sähkömarkkinalaissa (588/2013) on säännelty sähköverkkomaksun hinnoittelusta. Joka tapauksessa on selvää, että maksu voidaan määrätä vähintään kustannusvastaavasti ja siihen voidaan sisällyttää kohtuullinen tuotto pääomalle. Näin kunta saa omansa sähköverkkotoiminnan osalta. Sama koskee myös

[85] Ks. HE 199/2010 vp, s. 93–94.
[86] Näin on suurten kaupunkien osalta. Sen sijaan monissa ns. maaseutukunnissa esimerkiksi sähkönjakelun hoitaa ja sähköverkkoa ylläpitää alueellinen energiayhtiö.
[87] Ks. luonnollisen ja lakisääteisen monopolin erottelusta esim. Kuoppamäki 2003, s. 625–627.

kaukolämpöön liittämistä ja tästä suoritettavia liittymis- ja käyttömaksuja, jotka niin ikään voidaan määrätä samalla logiikalla. Kaukolämmön tuottamisesta vastaa usein kunnan oma energialaitos tai -yhtiö alueellaan. Juuri tähän kunnan liiketoiminnalliseen monopoliin liittyy tärkeitä kilpailuoikeudellisia ulottuvuuksia. Kilpailuvirasto on katsonut, että kuntien tontinluovutus- ja maanvuokraehdot, joissa velvoitetaan tontin ostaja tai vuokramies liittämään tontti kunnan kaukolämpöverkkoon, ovat kilpailuoikeudellisesti ongelmallisia[88]. Toisin sanoen kunta voi periä useita energiatoimintaan liittyviä kustannuksia maanomistajalta joko välittömästi tai välillisesti omistamiensa yhtiöiden kautta.

5.5 MAANLUOVUTUSEHTOIHIN PERUSTUVAT MAKSUVELVOITTEET

5.5.1 Kauppahintaehdot

Kaupan kohteena ollessa asemakaavoitettu tontti on tavanomaista hinnoitella se rakennusoikeuden mukaan, koska tosiasiassa juuri tontin rakennusoikeus määrittää sen taloudellisen arvon. Kaavoituksen ollessa keskeneräistä on tavanomaista kytkeä kiinteistön lopullinen kauppahinta riippumaan sille vastaisuudessa osoitettavan rakennusoikeuden mukaan.[89] Toisaalta sopimuksettomassa tilassa arvioitaessa esimerkiksi myyjän ja ostajan välistä suhdetta silloin, kun rakennuspaikaksi ostettavan kiinteistön rakennusoikeus ei syystä tai toisesta vastaa osapuolten käsitystä, juuri rakennusoikeudesta olennaisella tavalla riippuu se, minkälaiseksi osapuolten oikeusasemat esimerkiksi hinnanalennusta silmällä pitäen muodostuvat[90]. Näihin tavanomaisiin tilanteisiin nähden aivan uudentyyppinen riippuvaisuussuhde sopimuskäytännössä näyttäisi muodostuvan eräiden kuntien käyttämiin tontinluovutusehtoihin, joilla kytketään kauppahinta joko siihen, minkälaisella hinnalla tontin ostaja myy tontille rakennet-

---

[88] Ks. Ahonen – Karttunen – Vuorio 2013, s. 49–60. Ks. myös Purasjoki 2009, s. 16–19. Eräissä selvityksissä on todettu, että sähkö- ja lämpölaitostaksoitukset ovat olleet joissakin tapauksissa ylihinnoiteltuja eli energialaitostoiminta tuottaa kunnalle merkittäviä liiketaloudellisia voittoja. Tämän johdosta muun ohella lisättiin MRL 57 a § säännös, jolla mahdollistetaan kaukolämpöön liittymistä koskevan velvollisuuden määrääminen asemakaavamääräyksellä. Ks. HE 102/2008 vp, s. 14–15. Tässä on myös se keskeinen seikka, että liittymisvelvollisuuden perustuessa MRL 57 a §:n nojalla annettuun asemakaavamääräykseen, rakennusvalvontaviranomainen ei saa hyväksyä rakennusta käyttöön otettavaksi ennen liittymisvelvollisuuden täyttymistä. Liittymisvelvollisuuden perustuessa sopimusehtoon ei rakennusvalvontaviranomainen voi hylätä rakennuslupahakemusta tällaisen sopimusehdon vastaisena.

[89] Ks. Tepora ym. 2010, s. 112–113.

[90] Ks. Tepora ym. 2010, s. 312–322. Kysymys tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi MK 2:18 vallintavirhettä koskevien säännösten kannalta, ellei sitä ratkaista myyjän selonotto- ja tiedonantosekä ostajan selonottovelvollisuutta koskevien säännösten pohjalta.

tavan rakennuksen tai sen huoneiston[91]. Näin ostaja pääsee itse vaikuttamaan lopputuotteen hinnoittelulla siihen, minkälaisen hinnan se rakennusoikeudesta tosiasiassa kunnalle maksaa. Toisaalta kunta saa näin tuloja mahdollisesta arvonnoususta myös omistajanvaihdoksen jälkeiseltä ajalta.

> Rakennusoikeuden muodostaessa ostettavan tontin keskeisimmän varallisuuserän on kuntien sopimuskäytännössä kehitetty tontinluovutusehtojen ja maankäyttösopimuksen yhdistelmiä, joissa tontin rakennusoikeus on ostohetkellä sinänsä selvillä, muta rakennusoikeus voidaan ottaa vaiheittain käyttöön maksamalla kiinteistön kauppahinta tai muu sopimuskorvaus vaiheittain, jolloin asemakaavan mukainen rakennusoikeus vapautuu sopimusoikeudellisesti tontinostajan käyttöön[92]. Tämä merkitsee de facto sitä, että *rakennusoikeutta ostetaan käyttöön vaiheittain*. Kauppaehto voidaan ymmärtää rahoitusvälineenä, kun rakentajan ei tarvitse suorittaa koko kauppahintaa tai muuta korvausta tontin ostohetkellä, jos rakentamisen on tarkoitus ajoittua joka tapauksessa usean vuoden ajalle. Näin kunta tavallaan vaiheistamalla rakennusoikeuden rahoittaa hanketta. Eri asia on, että käyttämällä tällaista rahoitusmallia kunnan tulee MRL 91 a.2 §:n valossa myöntää samankaltainen mahdollisuus kaikille samassa asemassa oleville tontinostajille[93].

Edellä mainittuun nähden jo hyvin pitkälle menevä rakennusoikeuden ja kiinteistön kauppahinnan kytkentä maanomistajan velvoitteiden kannalta on erään kunnan käyttämä sopimusehto, jolla asiallisesti velvoitetaan tontinostaja suorittamaan lisäkauppahintaa, jos kunta omistajanvaihdosta seuraavan 10 vuoden aikana lisää alueen rakennusoikeutta asemakaavamuutoksella tai muulla sääntelytoimenpiteellä[94]. Toisin sanoen näin kunta pyrkii leikkaamaan osan vastaisuudessa syntyvästä maan arvonnoususta itselleen. Ehdon sitovuus kolmatta kohtaan maapohjan omistajanvaihdoksessa on ongelmallista, samoin se, voiko kunta käyttää yksityisoikeudellista sopimusehtoa ikään kuin kiertääkseen MRL 12 a luvun säännöksiä, jotka muutoin oikeuttaisivat kunnan perimään maksun alueen merkittävää hyötyä saaneelta maanomistajalta.

Tässä ei kuitenkaan voida asetettu tutkimustehtävä huomioiden seikkaperäisesti tarkastella tällaisen tai edellä mainittujen ehtojen pätevyyttä. Sen sijaan olennaista on tyytyä toteamaan, että tontinluovutuksessa ja sopimuskäytännön valossa juuri rakennusoikeus muodostaa usein keskeisen perustan maanomistajan sopimusperusteisten velvoitteiden määräytymisessä. Toisaalta sopimusehtojen vaikutuksen kautta kunta voi rakennusoikeutta sääntelemällä myös vaikuttaa itselleen kertyviin tuloihin. Olennaista kuitenkin on havaita, että tontin

---

[91] Tällaisia tontinluovutusehtoja soveltaa ainakin Helsingin kaupunki.
[92] Tällainen ehto on ollut ainakin eräässä sopimuksessa. Tällöin maanomistaja tosiasiassa ikään kuin ostaa rakennusoikeutta kaupungilta vaiheittain.
[93] Säännöksen mukaan kunnan on kohdeltava maanomistajia yhdenvertaisesti, mikä tosin koskee etupäässä tilanteita, joissa kunta kaavoittaa jo alun perin yksityisen omistuksessa olevia alueita.
[94] Espoon kaupunki on käyttänyt joissakin tapauksissa tällaista ehtoa.

kauppahintaan saatetaan sisällyttää kustannuksia, jotka saattavat tulla maanomistajan maksettaviksi myös jollakin muulla – lähinnä julkisoikeudellisella – perusteella. MRL 12 a lukua lukuun ottamatta useat edellä mainitut julkisoikeudelliset maksut tulevat maanomistajan maksettaviksi joka tapauksessa, vaikka ne olisi sisällytetty tontin kauppahintaan.

5.5.2 Maanvuokraehdot

Rakennuspaikaksi tarkoitetun kiinteistön maanvuokrasopimuksessa vuokran määrä, ainakin asemakaava-alueilla, sidotaan käytännössä tontin rakennusoikeuteen[95]. Tässä ei varsinaisesti ole kyse maanomistajan vaan vuokramiehen asemasta. Tarkastelu on kuitenkin perusteltua, koska kirjatun pitkäaikaisen maanvuokrasopimuksen haltijan asema muistuttaa tosiasiassa pitkälti tontin omistajan asemaa. Erityisesti edellä mainitut julkisoikeudelliset maksut tosiasiassa tulevat usein vuokramiehen maksettavaksi silloin, kun vuokramiehen on tarkoitus rakentaa vuokratulle tontille rakennuksia. Samoin erityislainsäädännön mukaiset tontinomistajan maksuvelvoitteet mainituissa laeissa usein kohdennetaan maanvuokraoikeuden haltijan, ei maapohjan omistajan maksettaviksi[96]. Toisaalta maan arvon osalta problematiikka on erilainen, koska vuokranantajalla, joka käytännössä usein on kaupunki tai muu julkisyhteisö, on maanomistajana mahdollisuus kontrolloida maan arvoa. Esimerkiksi MVL 16 §:ssä on säädetty vuokranantajan samoin kuin vuokramiehen oikeudesta yksipuolisesti tarkistaa vuokran määrää vuokrakohteen käyttömahdollisuuden olennaisesti muuttuessa sopimusosapuolesta johtumattomista syistä. Näin rakennusoikeuden muutos ipso jure voi vaikuttaa vuokramiehen maksuvelvollisuuden määrään samoin kuin kunnan saamiin tuloihin[97].

---

[95] Kyse on sopimusteknisestä kytkemisestä, mutta tosiasiassa kyse on maan arvosta, johon vuokra tiettyjen laskentaperiaatteiden mukaan suhteutetaan. Tältä kannalta katsoen rakennusoikeus on vain laskentatekninen suure vuokrasumman sopimusteknisessä määrittelyssä.

[96] Ks. esim. laki kadun puhtaanapidosta 1.2 §. Juuri tontin rakennusoikeuden kannalta saattaa erikoiseksi muodostua tilanne, jossa vuokranantajana on kunta ja vuokramiehenä yksityinen. Rakennusoikeus määrittää verohallinnon ohjeen mukaan maapohjan verotusarvon asemakaava-alueella ja veronmaksuvelvollisuus kuuluu kunnalle, joka on kuitenkin vapautettu sen maksamisesta itselleen. Toisaalta vuokramies ei maksa kiinteistöveroa maapohjasta, mutta kylläkin vuokramaalla olevasta omistuksessaan olevasta rakennuksesta, joka puolestaan edustaa tontin rakennusoikeuden realisoitunutta arvoa. Sen lisäksi vuokramies maksaa kunnalle myös tontinvuokraa, joka on käytännössä lähes poikkeuksetta sidottu maapohjan rakennusoikeuden arvoon. Näin vuokramies saattaa tosiasiassa suorittaa kunnalle sekä maanvuokraa että kiinteistöveroa samasta etuudesta. Mielestäni tällaisissa tilanteissa kunnan tulisi pitää vuokratasoa vähintään maapohjan laskennallisen kiinteistöveron verran matalampana, sillä muutoin kunnalle syntyy markkinahintaisen vuokratason johdosta muihin maata vuokralla tarjoaviin toimijoihin nähden perusteetonta etua vain siksi, että kunta on vapautettu kiinteistöverosta maapohjan osalta.

[97] Toisaalta kunnan ollessa vuokranantajana on tulkinnanvaraista, miten on arvioitava kunnan

5.6 MAKSUVELVOITTEET OSANA KUNNALLISTALOUDEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄÄ

5.6.1 Lähtökohta

Kuten jo todettiin, rakennusoikeuden sääntelyllä on erittäin keskeinen vaikutus kunnallistalouden menoihin ja tuloihin. Seuraavassa tarkastellaan pääpiirteittäin, mikä on MRL:n nojalla perittävien maankäyttömaksujen systemaattinen asema kunnallistalouden järjestelmässä[98].

5.6.2 Kunnallistalouden tulot ja rahoitus

5.6.2.1 Kunnallisvero

Kuntatalouden rahoitusvälineistä keskeisin on usein kunnallisvero. Kunnallisveroa maksetaan ansiotuloista ja se on yleiskatteinen siinä merkityksessä, että kunta voi sillä lähtökohtaisesti rahoittaa mitä tahansa tehtäviään. Vaikka kunnallisverolla ei ole välitöntä yhteyttä maankäyttömaksuihin, tosiasiassa kunnallisveroin rahoitetaan sellaisia hankkeita, joita ainakin osin on tarkoitus rahoittaa myös maankäyttömaksuin. Tällaisia ovat esimerkiksi asuintalot, sairaalat, koulut, päiväkodit ja tiet. Mitään laissa säädettyä ylä- tai alarajaa ei kunnallisveron tasolle ole säädetty, mutta kunnallispoliittisesti kunnallisveroa ei useinkaan ole mahdollista korottaa ainakaan kovin korkealle. Tähän liittyykin kunnallisveron ja maankäyttömaksujen välinen suhde. Useat maankäyttömaksuihin sisällytetyt kustannuserät ovat sellaisia, että mitään oikeudellista estettä ei olisi korottaa kunnallisveroa ja määrätä maankäyttömaksuja alemmaksi. Siirrettäessä näiden painopiste yleisestä kunnallisverosta yksittäisiin maanomistajiin kohdistuviin maankäyttömaksuihin näiden korotusten muodossa tosiasiassa useiden kaikkien kuntalaisten käyttöön tulevien palveluiden rahoittajaksi tuleekin kuntayhteisön kaikkien jäsenten sijaan yksittäinen maanomistaja.

Maanomistajan maksettavaksi määräytyvä kaavoitusmaksu saattaakin käytännössä sisältää kustannuseriä, jotka rakennettavien rakennelmien tulevan käyttäjäkunnan kannalta olisi oikeudenmukaisempaa rahoittaa yleisellä kunnallisverolla[99].

---

kaavamuutostoiminnan suhdetta maanvuokrasopimukseen. Ks. Forss BLF 2013, s. 243–270. Ks. Kartio 1983, s. 92–119 ja 420–434. Kunta on julkisoikeudellisten velvoitteiden osalta eräillä tavoin edullisemmassa asemassa kuin yksityinen maanomistaja-vuokranantaja. Se ei esimerkiksi maksa kiinteistöveroa maapohjasta, jolloin kunnan periessä sinänsä samantasoista vuokraa kuin muut yksityiset, jää sille lähtökohtaisesti vuokraustoiminnasta suurempi kate.

[98] Ks. järjestelmän rakenteesta tarkemmin esim. Matikainen 2014, s. 183–246.

[99] Ks. esim. Vantaan kaupunginvaltuuston 22.9.2014 hyväksymät maapoliittiset linjaukset.

Maankäyttömaksujen kannalta ongelmallista on, jos samat kustannukset peritään kahteen kertaan sekä verolla että maksulla. Kuntien ollessa taloudellisissa vaikeuksissa saattaa ehkä kunnallispoliittisesti olla helpompaa korottaa maankäyttömaksuja samoin kuin monia muita kunnallisia maksuja ennemmin kuin korottaa yleistä kunnallisveroa. Maankäyttöasioissa tämä näkyy niin, että varsinkin korkean maan arvon kaupunkikeskittymissä kaupungit ovat ryhtyneet asettamaan jopa aggressiivisia tulostavoitteita maanmyynti- ja kaavoitusmaksutulojen osalta. Osa kaupungeista on saattanut ilmoittaa kunnanvaltuustojen vahvistamissa maapoliittisissa ohjelmissaan tavoitteekseen jopa yleisen kunnallistalouden rahoittamisen maankäyttöön liittyvillä maksuilla. On erityisen ongelmallista maankäytön sääntelyllä asetettujen oikeudellisten tavoitteiden ja kunnan harkintaa rajaavien reunaehtojen kannalta, jos maankäyttöratkaisuita ryhdytään tekemään ensisijassa kunnallistaloudellisin perustein.

5.6.2.2 Valtionosuuslainsäädäntö

Kunnallistalouden rahoituksessa valtionosuusjärjestelmä on erittäin keskeinen. Laissa kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009) on säädetty perusteista, joilla valtio myöntää valtionosuutena varoja kuntien käyttöön. Järjestelmä ei välittömästi koske maanomistajan oikeuksia tai velvollisuuksia, mutta asiallisesti se usein liittyy maankäyttöhankkeisiin, joissa on mukana yksityisiä maanomistajia. Se liittyy ennen kaikkea kunnan hanketta varten saamaan valtionrahoitukseen, mikä vähentää kunnan tarvetta saada maksuja maanomistajalta. Toisaalta maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta saattaa johtua, että maksut on silti perittävä maanomistajalta, vaikka kunta saisi rahoitusta valtionosuutena (MRL 91 a.3 §).

Valtionosuusjärjestelmän perimmäisenä tarkoituksena on tasata kuntien keskinäisiä taloudellisia eroja, mutta järjestelmällä on keskeinen ulottuvuus myös maankäytön ja kunnallisten kiinteistökehityshankkeiden kannalta, koska varoja usein myönnetään ainakin välillisesti maa-alueiden ja kiinteistöjen kehittämiseen. Toisin sanoen kunta voi saada esimerkiksi koulun tai päiväkodin rakentamiseen harkinnanvaraista valtionosuutta kunnan tietyn omavastuuosuuden lisäksi. Tällöin syntyy asiallinen yhteys kunnan saaman valtionosuuden ja mahdollisesti samaan kiinteistökehityshankkeeseen esimerkiksi maankäyttösopimuksin sidotun yksityisen kiinteistönkehittäjän kesken. Kunnan saama valtionosuus on otettava huomioon mahdollisen MRL 12 a luvun nojalla määrättävän maankäyttömaksun suuruutta rajoittavana tekijänä.

Maankäyttömaksuihin liittyvän kapitalisaatioilmiön johdosta tosin korotetut maksut tulevat välillisesti kuntalaisten maksettaviksi joka tapauksessa kalliimpien asuntojen muodossa. Tosin tällöinkin maksujen kapitalisoituessa tiettyjen asuntojen hintoihin kohdistuvat maksut osin sattumanvaraisesti eri kunnan jäseniin sillä perusteella, millä alueilla nämä sattuvat asumaan.

Toinen valtionosuusjärjestelmän ja maankäytön yhteys tulee esille MAL-sopimuskäytännön, kunnan kaavoitustehtävän ja maanomistajan aseman määräytymisessä. Maankäyttöä, asumista ja liikennettä (MAL) koskevia sopimuksia on ryhdytty solmimaan valtion ja eräiden kasvavien kaupunkiseutujen kesken. Sopimusten keskeinen idea on, että kunnat sitoutuvat kaavoittamaan tietyn sopimuksessa määritellyn määrän rakennusoikeutta, jota vastaan valtio myöntää kunnille harkinnanvaraisina valtionosuuksina varoja erilaisiin liikenneinvestointeihin[100].

Kunnan sitoutuminen suhteessa valtioon epäilemättä heijastuu maanomistajan asemaan siten, että MAL-sopimus on otettava huomioon *argumenttina* tulkittaessa MRL 51 §:n mukaisen kaavoitusvelvollisuuden täyttymistä, mutta toisaalta se on otettava myös huomioon maanomistajalta erityisesti MRL 12 a luvun mukaan perittäviä maksuja määriteltäessä. Mielenkiintoisinta oikeudellisesti sen sijaan on, mistä näissä MAL-sopimuksissa oikeastaan sovitaan ja onko niitä ylipäänsä mielekästä nimittää sopimuksiksi. Niiden sitovuus on täytäntöönpanoa ajatellen hyvin häilyvää, kuten MAL-sopimuskäytännössä on jo havaittu[101]. Toiseksi sopimuksessa sovitaan ainakin rakennuslainsäädännön näkökulmasta sellaisista kunnan velvoitteista, jotka kunnalle on olemassa jo suoraan MRL:n nojalla, jolloin voidaan kysyä, miten sopimus oikeudellisesti muuttaa kunnan asemaa.

5.6.2.3 Kuntarahoitus Oyj

Kuntien rahoitusjärjestelmässä on keskeinen merkitys kuntien, Kevan ja valtion omistamalla rahoituslaitos Kuntarahoitus Oyj:llä. Kuntarahoituksen tarkoitus on tarjota edullista rahoitusta kunnan investointeihin kuten asuintaloihin, kouluihin, päiväkoteihin, vanhainkoteihin, sairaaloihin ja terveyskeskuksiin sekä teihin ja siltoihin. Toisin sanoen rahoitettavat investoinnit useimmiten koske-

---

[100] Luonnoksessa (10.12.2014) hallituksen esitykseksi eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi on ehdotettu maankäyttö- ja rakennuslakiin uutta 38 g §:ää, jossa olisi luotu metropolisopimus uutena MAL-sopimuksen korvaavana instrumenttina. HE-luonnoksessa ei tosin tuotu lainkaan esille sitä, minkälainen sopimus olisi oikeudelliselta luonteeltaan. Todettiin vain, että sopimus olisi oikeudelliselta velvoittavuudeltaan MAL-sopimuksia velvoittavampi ja että valtion metropolialueelle suuntaamien liikenne- ja muun infrarahoituksen myöntäminen riippuisi metropolihallinnon tai kuntien tehtäväksi metropolisopimuksessa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta. Luonnos ei johtanut hallituksen esityksen antamiseen. Ks. Mäenpää 1989, s. 172–176 viranomaisten välisistä hallintosopimuksista. Epäilemättä valtion ja kuntien väliseen MAL-sopimusmenettelyyn liittyy myös kysymys kunnallisesta itsehallinnosta, jonka ytimeen kaavoitusvallan on katsottu kuuluvan ja johon MAL-sopimuksella tosiasiassa puututaan. Ks. kunnallisesta itsehallinnosta esim. Prusi 2013, joka tosin ei ota kantaa MAL-sopimuksiin.

[101] Esimerkiksi valtio lakkautti vuonna 2015 pääkaupunkiseudun liikennehankkeisiin varatut rahat, vaikka MAL-sopimuksen osapuolena oleva pääkaupunkiseutu oli ilmeisesti täyttänyt rakennusoikeuden kaavoitusvelvoitteensa. Valtion käyttäytymisen muutoksena saattoi olla keväällä 2015 käydyt eduskuntavaalit, jossa tapahtui poliittisten valtasuhteiden muutos.

vat joko välittömästi tai välillisesti maankäyttöä ja kiinteän omaisuuden rakentamis- ja kehittämishankkeita. Kuntarahoitus hankkii varansa kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta ja lainaa ne edelleen kunnille mainittuja hankkeita varten.

Tämä kuntien rahoitusmahdollisuus – mahdollisuus usein saada kohtuuhintaista lainaa investointeihinsa – on otettava huomioon arvioitaessa sitä, minkälaisia todellisia kustannuksia kunnalle aiheutuu erilaisissa maankäyttöhankkeissa ja mitä näistä voidaan sisällyttää esimerkiksi MRL 12 a luvun perusteella maanomistajan maksettavaksi määrättävään maankäyttömaksuun (erit. MRL 91 d §). Esimerkiksi yhdyskuntarakentamisen edellyttämän maaomaisuuden hankinnan ja rakentamisen edellyttämän pääoman hinta voi kunnalle olla Kuntarahoitukselta saatavan kohtuukorkoisen lainan myötä varsin matala. Näin tämä heijastuu siihen, kuinka korkeita maankäyttömaksuja voidaan MRL 12 a luvun nojalla maanomistajalta periä. Arviointi on hyvin tapauskohtaista ja riippuu siitä, millaisin ehdoin lainaa on saatavilla. Keskeistä on korkokustannuksen tarkastelu, johon rahoituksen hinta kulminoituu.

5.6.2.4 Kunnalliset maksut

Periaatteessa kunta voi oikeudellisesti määrätä PL 121 §:ssä säädetyn itsehallintonsa nojalla myös muita kunnallisia maksuja. Jotta maksut eivät olisi PL 121.3 §:ssä tarkoitettuja veroja, on perustuslakivaliokunta edellyttänyt maksulta eräiden muiden edellytysten lisäksi kustannusvastaavuutta. Jos maksu ylittää kunnalle aiheutuvat kustannukset, on maksu ennemmin vero, jolloin sen perusteesta ja määrästä on PL 121.3 §:n mukaisesti säädettävä erillisellä lailla. Sen sijaan maksun vastatessa kunnalle aiheutuvia kustannuksia kunta voi lähtökohtaisesti määrätä maksun itsehallintonsa nojalla.[102]

Eräs maanomistukseen, joskin välillisesti, liittyvä maksu on useissa Suomen suurimmissa kaupungeissa käytössä oleva asukaspysäköintimaksu[103]. Maksujen suuruudet voivat vaihdella ja niiden tarkoituksena lienee usein kerätä kunnalle tuloja katujen ym. kunnossa- ja puhtaanapitoa varten. Usein asukaspysäköintiluvan ostamisen edellytyksenä on todellinen asuminen pysäköintiluvan alueella, mikä voi tapahtua omistus- tai vuokra-asumisen taikka muun oikeusperusteen nojalla. Toisin sanoen auton omistaja usein joutuu joka tapauksessa hankkimaan pysäköintiluvan ellei halua autostaan luopua ja jos auton omistaja on osakkeenomistaja, hän välillisesti on myös maanomistaja. Siinä tapauk-

---

[102] Ks. PeVL 53/2002 vp, s. 2–3 sekä PeVL 12/2005 vp, s. 3. Viimeksi mainitussa lausunnossa on ollut kyse puhtaanapitolain säännösten muuttamisesta, jolla kunnalle on luotu oikeus periä eräitä maksuja kadun puhtaanapidosta aiheutuvien töiden johdosta.

[103] Muita kunnallisia maksuja, ovat esimerkiksi päivähoito-, terveyskeskus- ja vanhuspalvelumaksut, joita välillisesti voidaan käyttää myös näiden palveluiden tuottamiseen tarvittavien kiinteistöjen aiheuttamien kustannusten kattamiseen. Samoin maksut julkisesta liikenteestä. Ks. joukkoliikennelaki (869/2009).

sessa, että asukaspysäköintimaksu ylittää kunnalle aiheutuvat ne kustannukset, jota varten maksua peritään, maksu alkaa muodostua autopaikkana olevasta maa-alueesta maksettavaksi veroksi. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa näyttäisi siltä, että tällöin maksusta tulisi säätää lailla[104].

5.6.3 Kunnallistaloudellinen varainkäyttö

Yleisesti ottaen kunta saa varoja hyvin erilaisista lähteistä ja erilaisin oikeusperustein – kuten edellä todettiin, maankäytön ja rakennusoikeuden muodostumiseen ja olemassaoloon liittyen kunta perii hyvin erilaisia laissa säädettyjä tarkoituksia varten varoja. Tämän vastinparina kunnallistaloudellisessa päätöksenteossa on oikeudelliselta kannalta keskeistä se, missä määrin kunnan talousarviovaltaa rajaa niin sanottu affektaatioperiaate eli kysymys tulojen ”korvamerkitsemisestä” tietyn menoerän kattamiseen[105]. Keskeisin kunnallistaloudellinen varainkäytön oikeudellinen ohjausväline on KuntaL 110.1 §:ssä tarkoitettu kunnanvaltuuston vahvistama talousarvio. Mitä tarkemmin kunnan perimien varojen käyttö on talousarviosta päätettäessä *lailla* tai muilla tavoin sidottu siihen tarkoitukseen, jota varten varat on kerätty, sitä kapeampi on valtuuston päätösvalta ja päinvastoin – ainakin teoreettisen ideaalin mukaan.

Varsinkin vesi-, jäte- ja energiamaksut on tavallaan korvamerkittyjä, koska ne on usein eriytetty kunnan yleistaloudellisen budjettivallan piiristä. Sen sijaan kunnallis- ja kiinteistöverotulot samoin kuin MRL 12 a luvun nojalla perityt maankäyttömaksut samoin kuin muut maan myynnistä ja omistamisesta esimerkiksi vuokratuloina saatavat suoritukset eivät ole lähtökohtaisesti affektoituja eli korvamerkittyjä[106]. Niinpä esimerkiksi MRL:n mukaiset maksut ovat

---

[104] Esimerkiksi Helsingin kaupungissa on käynnissä voimakas asukaspysäköintimaksujen korottamistendenssi. Maksujen käyttöalaa sekä laajennetaan alueellisesti että korotetaan määrällisesti. Näin tavoitellaan merkittäviä lisätuloja kaupungille. Kunnalliseen itsehallintoon perustuvien maksujen kannalta maksut saattavat muodostua ongelmallisiksi juuri kustannusvastaavuuden kannalta. Kaupunki on tuonut esille, että jo vallitsevalla tasolla se saa maksuin katettua ne kustannukset, jotka sille aiheutuu katujen kunnossa- ja puhtaanapidosta. Nyt näyttää siltä, että asukaspysäköintimaksua ollaan korottamassa tasolle, joka jo selkeästi ylittäisi ne kustannukset, joita varten maksua peritään. Tämä tekee maksusta veronluonteisen, jolloin sen perusteesta ja määrästä tulee säätää perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan erillisellä lailla. Helsingin kaupunki on julkisuudessa ilmoittanut, että se ajattelee maksun määrän sitä kautta, minkä laskennallisen tappion kaupunki kokee siinä, kun kadun varrella olevien autopaikkojen käyttämää maapinta-alaa ei voida käyttää rakentamiseen. Ajattelutapa on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa hyvin ongelmallinen. Ongelmallinen se on myös siltä kannalta, että teknis-taloudellisestikaan näitä alueita ei voitaisi käyttää rakentamiseen. Ks. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirja liitteineen 18/10.6.2014.

[105] Voidaan puhua myös yleis- tai erilliskatteisista eristä.

[106] Ks. affektaatioperiaatteesta finanssihallinto-oikeudessa kunnallistalouden osalta esim. Myllymäki 2007, s. 62.

periaatteessa käytettävissä yleisen kunnallistalouden rahoitukseen, vaikka ne kerätään juuri tiettyjen maankäytöllisten kustannusten kattamiseen[107].

Tällaista sääntelyllistä ratkaisutapaa voidaan pitää ongelmallisena erityisesti rakennusoikeuden muodostumiseen liittyvien maankäyttömaksujen osalta. Vaikka affektaation puuttumisesta ei voida päätellä, että maankäyttömaksuja ei käytettäisi tarkoitukseen, jota varten ne on peritty, ei tästä voida myöskään päätellä, että varoja käytetään tähän tarkoitukseen. Suurempi merkitys affektaatiolla on siihen, miten maankäyttömaksujen periminen perustellaan ja minkälaisia argumentteja voidaan esittää määriteltäessä maanomistajan maksettavaksi MRL 12 a luvun nojalla tulevia maksuja. Näyttää osin siltä, että kunnissa on pyrkimystä maksimoida rakennusoikeuden kaavoittamisesta saatavat tulot – osin yleisen kunnallistalouden tasapainottamiseksi. Tämä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus maksujärjestelmää säätäessään.

Nimenomaan se, että maksuja voidaan tosiasiassa käyttää yleisen kunnallistalouden rahoittamiseen, saattaa luoda kannusteen tulkita maksun perusteena olevia säännöksiä vähintään harmaalle alueelle – eli pyrkiä perimään kaavoituksen edellytyksenä ylisuuria maksuja. Niin ikään tähän affektaation puuttumiseen liittyy ns. pienten purojen ongelma, kun mitä tahansa maksua yksittäisenä tarkastellen voidaan aina esittää argumentti, että tämä ei kata kunnalle aiheutuvia kustannuksia, mutta maksuja kokonaisuutena tarkastellen näyttäisi siltä, että maksuja peritään jopa useampikertaisesti.

---

[107] Tätä ei saa sekoittaa siihen, että maankäytön tuloja ja menoja ehkä kirjanpidollisesti seurataan erillään muusta kunnallistaloudesta samoin kuin maankäyttösektorin tulos lasketaan tilinpäätöksessä eriytettynä, mutta tämä kirjanpidollinen ja tuloslaskennallinen seikka ei estä varojen käyttämistä myös muiden kuin maankäytöllisten kustannusten kattamiseen. Yleisen kunnallistalouden ja esimerkiksi maankäyttösektorin välillä ei välttämättä tapahdu varojen positiivista siirtymää eli maankäyttömaksuja ei siirretä kirjanpidollisesti yleisen kunnallistalouden kirjanpidon puolelle ja siten käytettäväksi yleisen kunnallistalouden menojen kattamiseen. Sen sijaan ilmiö lienee käytännössä päinvastainen eli maankäyttösektorille jätetään siirtämättä (negatiivinen siirto) varoja yleisen kunnallistalouden puolelta, vaan maankäyttömaksuja pyritään korottamaan mahdollisimman korkealle niin, että maankäyttösektori pärjäisi tuloillaan. Tämä on tietysti ongelmallista, koska lainsäätäjän tarkoitus erityisesti MRL 12 a lukua säätäessään ei ole ollut se, että maankäyttömaksuilla kunta saisi katetuksi kaikki sille aiheutuneet kustannukset, vaikka näinkin voi joissain tilanteissa lain mukaan käydä. Tarkoituksena on nimenomaan ollut, että maanomistaja osittain osallistuu kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin mutta että muu osa kustannuksista katettaisiin yleisellä kunnallisverolla, koska lopputuotteena syntyvät kadut, yleiset alueet ynnä muut vastaavat alueet palvelevat kaikkia kunnan jäseniä, ei vain rakentajina toimivia maanomistajia. Ks. MRL 12 a luvun tausta-ajatuksesta HE 167/2002 vp, s. 31.

5.7 MAKSUVELVOITTEISTA SUHTEESSA MUIHIN MAANOMISTAJIIN

Rakennusoikeutta saaneelle maanomistajalle ei oikeutemme mukaan suoraan asemakaavoituksen perusteella synny velvoitteita suorittaa maksuja tai korvauksia rakennusoikeudetta jääneille maanomistajille. Yksityisten keskinäisiä suhteita ajatellen rakennusoikeus merkitsee tavallaan varallisuusarvon siirtymää tietyn rakentamiseen soveliaan alueen maanomistajien kesken niin, että varallisuusarvo siirtyy rakennusoikeudetta jääneiltä rakennusoikeuden saaneille. Sen ohella, että rakennusoikeuden kaavoittamisen yhteydessä voidaan edellyttää kunnalle suoritettavaa maksua, koskee oikeudellinen kysymys myös asemakaava-alueen maanomistajien keskinäisiä suhteita maanarvoa silmällä pitäen[108].

Rakennusoikeuden kaavoittamisesta ei aiheudu välittömiä oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisten keskinäisiin oikeussuhteisiin, vaikka asemakaava eriyttää taloudelliset arvot eri alueiden kesken. Rakennusoikeuden kohteena olevat alueet ovat taloudellisesti arvokkaampia kuin rakennusoikeudettomat. Kaavoituksessa tulee kohdella maanomistajia yhdenvertaisesti siinä merkityksessä, että näillä osoitettaisiin rakennusoikeutta suurin piirtein se määrä, mitä näiden omistusosuudet alueelle edellyttäisivät. Näin ei kaavoitukselle asetettavista tavoitteista johtuen useinkaan voida tehdä. Eräissä tapauksissa rakennusoikeudetta jäänyt maanomistaja voi saada kunnalta hyväkseen MRL 101 §:n mukaisen korvauksen tai lunastuksen, jolloin maanomistajien arvoerot tasataan kunnan kassasta.

Rakennuslainsäädännön valmisteluhistoriassa on käsitelty erilaisia maanomistajien keskinäisiä tasausmaksuja ja niiden ongelmia. Teoriassa velvollisuuksien syntyminen suhteessa muihin yksityisiin voisi olla mahdollista *de lege ferenda*, mikäli haluaisimme luoda sellaisen oikeudellisen järjestelmän, jossa kaavoituksesta johtuva ja käytännössä rakennusoikeuteen sitoutuneen taloudellisen arvon nousu tasattaisiin yhteiskunnan eri jäsenten kesken. Tämä tapahtuisi esimerkiksi siten, että kaavoituksella rakennusoikeutta saanut yksityinen maanomistaja velvoitettaisiin maksamaan tätä arvonnousua vastaava korvaus sellaisille alueen maanomistajille, jotka eivät ole rakennusoikeutta saaneet. Vastaava mekanismi voitaisiin toteuttaa siten, että korvaus maksetaan esimerkiksi sellaisille yhteiskunnan jäsenille, jotka eivät omista maata tai vaihtoehtoisesti vain kunnalle. On puhuttu esimerkiksi ns. rakennusoikeustasingosta, jolla tasattaisiin maanomistajien kesken epätasaisesti jakautuneesta rakennusoikeudesta koituneet taloudellisten arvojen epätasainen jakautuminen. Järjestelmä olisi ongelmallinen erityisesti huomattavan suuriksi käytännössä muodostuvien tasinkojen rahoittamisen kannalta. Oikeudellisesti tällainen tasinkojärjestelmä mer-

[108] Ks. Kalbro – Lindgren 2015, s. 161–172.

kitsisi, että rakennusoikeuden kaavoittaminen merkitsisi tasinkovelvollisuuden syntymistä *suhteessa muihin yksityisiin*. Oikeudellisesti tällainen järjestelmä lienee sinänsä luotavissa, mutta järjestelmän käytännön toteuttamiseen liittyvät ongelmat tekisivät siitä erittäin haastavan.[109]

Rahasuoritusten sijaan arvoerot on mahdollista tasata erityisellä kiinteistöjärjestelyllä. Suomessa omaksuttiinkin 1.1.1997 voimaan tulleessa kiinteistönmuodostamislaissa täysin uusi, lähinnä Saksasta mallina otettu, rakennusmaan järjestely -toimitus (KML 12 luku). Rakennusmaan järjestelyssä asemakaava-alueen arvoerot tasataan järjestelemällä kiinteistöt niin, että kukin alueen maanomistaja saa sen osuuden asemakaava-alueen kokonaisarvosta kuin tämä omisti maata alueella pinta-alana mitattuna. Tietyllä tavalla tämä merkitsee ainakin teoriatasolla maanomistajien keskinäisten suhteiden kannalta taloudellispitoisten velvoitteiden syntymistä, vaikka pääasiassa arvoerot tasataan maata vaihtamalla ja vain siltä osin korvauksin, kun maan arvot eivät mene yksi yhteen. Rakennusmaan järjestelyä käsiteltiin edellä (luku 4.6.6.3), johon tässä yhteydessä rajoitutaan viittaamaan.

Aivan oman kysymyksensä sen sijaan muodostavat tilanteet, joissa rakennusoikeuden muodostaminen yhtäällä nostaa ja laskee toteutuessaan maan arvoa toisaalla. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi muodostettaessa asemakaavoituksella – tai muulla sääntelyratkaisulla – rakennusoikeutta olemassa olevan rakenteen ja rannan välimaastoon, jolloin usein arvokas meri- tai järvinäköala peittyy alentaen rakennusten arvoa[110]. Toinen esimerkki on asuinalueen arvoa alentavan rakennuksen rakentaminen tietylle alueelle, jolloin nousee esille kysymys arvonaleneman kohteeksi joutuneiden tonttien omistajien oikeudesta saada korvausta rakennusoikeutta saaneen tontin omistajalta. Suomessa ei rakennuslainsäädäntöön sisälly nimenomaisia säännöksiä tällaisten arvoerojen tasaamiseksi. Kaiken kaikkiaan korvauskysymysten ratkaiseminen tällaisissa tilanteissa saattaa muodostua erittäin vaikeaksi[111].

---

[109] Tämän tyyppisiä kysymyksiä on aikanaan pohdittu rakennuslainsäädännön tulevaisuutta käsitelleessä mietinnössä KM 1974:77, s. 176–179.

[110] Huomattava on myös, että tämä rakennusoikeuden sääntelyssä syntyvä kysymys maanomistajien keskinäisistä suhteista tulee esille myös muissa sääntelytilanteissa kuin asemakaavoituksessa. Esimerkiksi myönnettäessä poikkeaminen rakennuksen korkeutta koskevasta asemakaavamääräyksestä saatetaan sallia rakentaminen, joka peittää toiselta tontilta merinäköalan tai sallittaessa rakentaminen poikkeamalla yhtäälle saattaa tämä merkitä tiheän rakentamiskeskittymän muodostumista niin, että naapuri ei enää vastaavaa lupaa voikaan saada. Näin yhdelle myönnettävä rakentamismahdollisuus vaikuttaa heijastuksena toisen omistaman kiinteistön arvoon tai käyttömahdollisuuteen. Ks. eräänlaisesta maisemavahingon arvioinnista EIT:n langettava ratkaisu *Fotopoulou v. Kreikka* (2004), jossa tosin kyse oli siitä, että viranomaiset eivät puuttuneet riittävän ripeästi valittajan merinäköalan peittäneeseen naapurin luvattomaan rakentamiseen.

[111] Ks. Kuusiniemi DL 1996, s. 594–601. Toisaalta esimerkiksi Norjan PBL 15:3.5:n mukaan mukaan arvonaleneman kokeneelle tontinomistajalle syntyy tällaisissa tilanteissa oikeus saada korvausta rakennusoikeutta saaneelta tontinomistajalta. Mainitun momentin mukaan jos jonkin alueen maanomistaja saa kaavan johdosta käyttää maataan sillä tavoin arvokkaammalla tavalla

5.8 YHTEENVETO: ONKO RAKENNUSOIKEUS VASTIKKEETTA MUODOSTUVA MAANKÄYTTÖMAHDOLLISUUS?

Tässä luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *minkälainen on maanomistajan asema rakennusoikeuteen suhteutuvia maksuvelvoitteita silmällä pitäen ja annetaanko oikeusjärjestyksessä oikea kuva ilmaisulla, jonka mukaan kaavoituksessa määräytyvä rakennusoikeus on vastikkeeton etuus?* Toisin sanoen luvussa pyrittiin tarkastelemaan rakennusoikeuden vastikkeellisuutta ja sitä, minkälaisia maanomistajaan kohdistuvia maksuvelvoitteita rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyy.

Luvussa suoritetun pääpiirteisen tarkastelun pohjalta voidaan yhteenvetona todeta, että *rakennusoikeuden muodostumiseen on oikeusjärjestyksessämme kytketty välittömästi ja välillisesti useita erilaisia maanomistajan maksettavaksi tulevia maksuvelvoitteita*. Maksujen suorittaminen ei juridis-teknisesti ole rakennusoikeuden saamisen *edellytys*, vaan rakennusoikeuden muodostumisen *seuraus*, joka kuitenkin saa ennakollisesti tosiasiassa keskeisen merkityksen rakennusoikeuden muodostamisharkinnassa. Maksut tulevat maanomistajan maksettaviksi verrattuna siihen, että maalla ei ole rakennusoikeutta. Tätä kokonaisuutta on havainnollistettu kuviossa 3.

Maksujärjestelmä on hajanainen. Maksuja peritään eri vaiheissa – osa kertaluonteisesti, osa juoksevasti – ja eri tahoilta maan ”omistuskaaren” eri vaiheissa ja maksut näyttäisivät osin olevan päällekkäisiä. Maksujen perusteet ja määrät näyttäisivät myös vaihtelevan. Osa maksuista on harkinnanvaraisia, osa kunnalla on myös velvollisuus periä tietyn suuruisena. Keskeinen yhdistävä tekijä kuitenkin on, että maksujen tulee kytkeytyä kunnalle rakennusoikeuden kaavoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Ainoastaan kiinteistövero on maanarvoperusteinen, jolta ei edellytetä yhteyttä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin[112].

Mielekkäällä tavalla voidaan kysyä jo tässä suoritetun analyysin perusteella, millä tavoin maksuvelvoitteiden kumulaatiota on arvioitava erityisesti omaisuudensuojan kannalta[113]. Niin ikään ongelmaksi voi muodostua maksujen ka-

---

kuin muut alueen omistajat, että tästä aiheutuu muille arvonalenemaa, on muilla eräin edellytyksin oikeus saada tonttiensa arvonaleneman perusteella korvausta hyötyä saaneelta maanomistajalta. Ks. myös Innjord 2010, s. 431–432.

[112] Toisaalta kiinteistöverolainsäädännön taustalla on kysymys nimenomaan kunnalle katujen ja viemäreiden rakentamisesta aiheutuvien *kustannusten* kattamisesta, vaikka muodollisesti kyse on maan arvoon perustuvasta *verosta*, eikä kustannuksiin perustuvasta *maksusta*. Ks. edellä luku 5.4.1.

[113] Kun erilaisia maksuja lisätään yksi kerrallaan ilman niiden kokonaisvaikutuksen arviointia, saattavat maksut kokonaisuudessaan muodostaa omaisuuteen puuttumisen omaisuudensuojaa loukkaavalla tavalla, vaikka maksut yksittäisinä saattaisivat vaikuttaa pieniltä. Tiedossa ei ole,

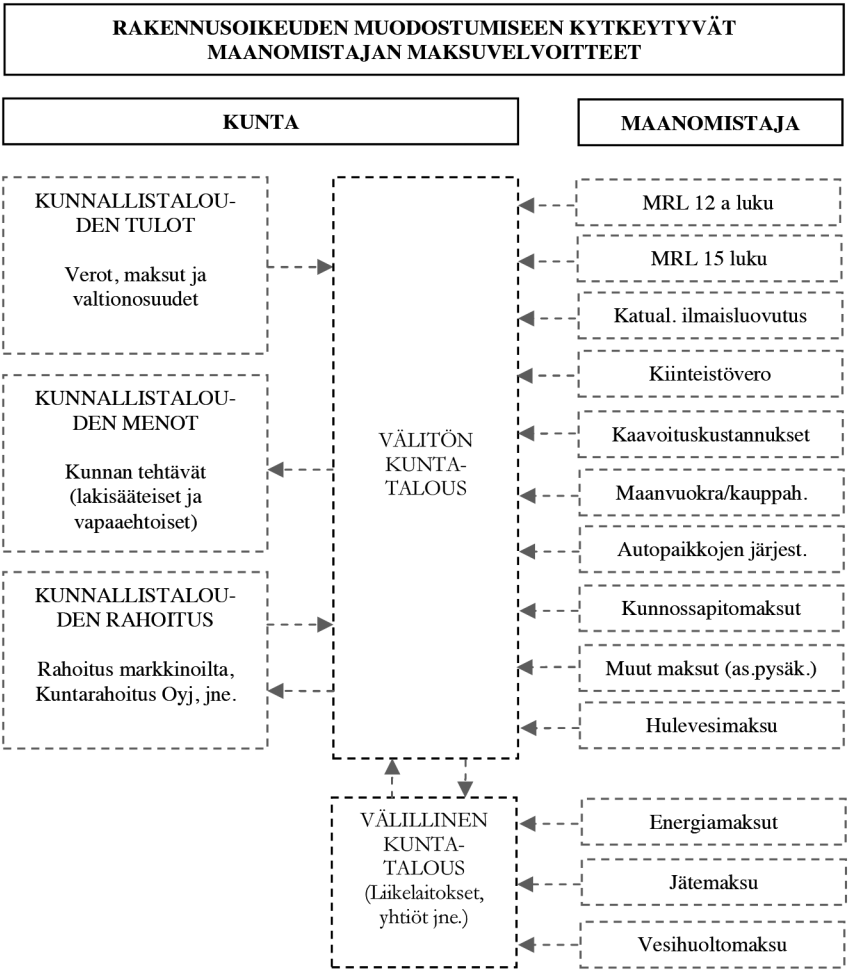
pitalisoituminen maan arvoon ja useampikertainen periminen. De lege ferenda olisikin syytä pohtia, pitäisikö esimerkiksi korvamerkinnällä tai kunnallistaloudellisella erilliskirjanpidolla lisätä MRL 12 a luvun ja muiden rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyvien maksujen ja kustannusten läpinäkyvyyttä[114]. Maksujen perusteet, määrät, keskinäiset suhteet ja mahdolliset päällekkäisyydet olisivat oman jatkotutkimuksen paikkansa.

Vaikka muodollis-juridista kytkentää ei olisi rakennusoikeuden ja maksuvelvoitteiden välillä, tosiasiassa rakennusoikeuden muodostuminen johtaa merkittäviin maksuvelvoitteisiin. Joissakin tapauksissa muodostunut kunnallinen hallintokäytäntö on omiaan kärjistämään rakennusoikeuden vastikkeellistumiskehitystä. Näin on esimerkiksi silloin, kun maanomistajalta on rakennusoikeuden muodostamiseksi edellytetty laissa edellytettyyn nähden merkittävästi korkeampien maksujen suorittamista myös tilanteessa, jossa kunnalle ei synny kustannuksia tai kustannusten syntyminen on vain hyvin väljien arvionvaraisten ketjujen kautta muodostuva. Toisin sanoen rakennusoikeus ei ole kunnalle vain kuluerä, vaan rakennusoikeutta kaavoittamalla kunta saa lainsäädännön nojalla merkittäviä tuloja kuntatalouteen.

---

että tällaista maanomistajan maksuvelvoitteiden kokonaisarviota olisi tehty, ainakaan 2000-luvulla.

[114] Esimerkiksi vesihuoltolain 20 §:n mukaan kunnan tai yrityksen tulee kirjanpidossaan eriyttää vesihuolto muusta toiminnastaan. Vesihuollolle on laadittava säännöksen mukaan tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niiden liitteenä olevat tiedot. Vesihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen HE 85/2000 vp 20 §:a koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan velvoite koskee myös tilanteita, joissa vesihuoltolaitos toimii kunnan osana. Hallituksen esityksen mukaan eriyttämisen tarkoituksena on varmistaa vesihuoltolaitoksen taloudenpidon ja maksujen läpinäkyvyys ja vertailtavuus. Eriyttämisellä luotaisiin edellytykset sen valvomiselle, että maksut ovat kohtuulliset ja että laitos ei käytä väärin määräävää markkina-asemaansa. Samankaltainen eriyttämisvelvoite sisältyy jätelain (646/2001) 44 §:ään. Sen mukaan kunnan hoitaessa alueensa jätehuoltoa sen on eriteltävä tämä toiminta kirjanpidossaan ja siitä on laadittava tilikausittain erilliset laskelmat, jotka kuvaavat toiminnan taloudellista tulosta. Jätelakia koskevan hallituksen esityksen HE 199/2010 vp, s. 93–94 mukaan säännöksen tarkoituksena on lisätä kunnan ja yhtiön toiminnan läpinäkyvyyttä ja tämän seurattavuutta sekä ehkäistä lakisääteisen ja markkinaehtoisen toiminnan välistä ristisubventiota. Edelleen tarkoituksen on turvata kilpailuneutraliteetin toteutuminen jätealalla, ehkäistä määräävän markkina-aseman väärinkäytöksiä ja parantaa luottamusta ja yhteistyötä jätealan toimijoiden keskinäisissä suhteissa.



Kuvio 3. Rakennusoikeuteen kytkeytyvät maanomistajan maksuvelvoitteet.

Oikeudellisen analyysin perusteella näyttäisi siltä, että kunta saa erilaisin rakennusoikeuden muodostumiseen de facto kytkeytyvin maksuin perittyä – tai *ainakin näiden perimiseksi näyttäisi oikeudelliset instrumentit olevan olemassa* – pitkälti ne kustannukset, jotka sen kannettaviksi yhdyskuntarakentamisen osalta tulevat. Näkökohdalla on keskeinen argumentaatioarvo arvioitaessa sitä, millä perusteella kunta voi esimerkiksi kieltäytyä asemakaavoittamasta yksityisen omistuksessa olevaa maata. Toisin sanoen argumentti siitä, että kunnalle aiheutuu kustannuksia, pitää sinänsä paikkansa, mutta useiden maanomistajaan kohdistuvien maksujen kautta kunta saa oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta myös merkittäviä tuloja maanomistajalta näiden kattamiseksi.

Suoritettu tarkastelu antaa aiheen tarkistaa doktriinia, jonka mukaan rakennusoikeus on maanomistajalle vastikkeetta muodostuva maankäyttömahdollisuus. Tämä ei näyttäisi de facto pitävän paikkaansa. Maanomistajan oikeusaseman kannalta rakennusoikeuden muodostumiseen näyttäisi kytkeytyvän useita erilaisia maksuja, jolloin siinä voidaan nähdä vastikkeellisuuden piirteitä.

Analyysin perusteella voidaan myös suosittaa *lainsäätäjälle*, että maanomistajan maksettavaksi eri tavoin tulevista rakentamiseen ja tontin omistamiseen kytkeytyvistä maksuista teetettäisiin kokonaisvaltainen tutkimus, jossa tulisi arvioiduksi yksittäisten maksujen maanomistajan taloudelliseen asemaan muodostama kumulaatiovaikutus sekä selvitetyksi maksujen mahdolliset päällekkäisyydet. Merkillepantavaa on, että kysymys ei ole vain yksittäisen maanomistajan oikeusasemasta, vaan *maksuihin liittyvän kapitalisaatioilmiön takia ne alueilla, missä maan arvo kohoaa, siirtyvät asuntojen ja toimitilojen hintoihin niitä kohottavasti, millä on merkittävä yleiseen etuun liittyvä ulottuvuus*. Maksujärjestelmään tulisi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ottaa kantaa viimeistään silloin, kun seuraavan kerran maanomistajan maksuvelvoitteita koskevia säännöksiä uudistetaan tai muutoin muutetaan[115]. Edellisen kerran maksuvelvoitteet ovat perustuslakivaliokunnassa olleet esillä vuonna 2013 säädettäessä MRL 103 n §:ssä tarkoitettua maanomistajan maksettavaksi tulevaa hulevesimaksua, mutta tällöin tällaista kokonaisarviota ei ole tehty.

[115] Ks. myös Laaksonen 1998, s. 567, joka ehdottaa samankaltaista määrävälein tehtävää kokonaisarviota maanomistajan asemaan kohdistuvista *käytönrajoituksista*. Laaksosen mukaan yksittäiset käytönrajoitukset tullessaan sellaisina arvioiduiksi maanomistajan oikeusaseman kannalta eivät välttämättä merkitse kovin suurta rajoitusta, mutta useat vähäiset rajoitukset kokonaisuutena voivat muodostua erityisesti omaisuudensuojan kannalta kokonaisvaikutuksiltaan ongelmallisiksi.

6 Maanomistajan itsenäinen asemakaavoitusoikeus rakennusoikeuden sääntelyssä de lege ferenda

6.1 KYSYMYKSENASETTELU

Kuten edellä on tullut esiin, argumentilla, jonka mukaan maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada asemakaavaa vahvistetuksi kiinteistölleen eikä näin ollen myöskään subjektiivista oikeutta saada käyttää maataan rakentamiseen, sekä hylätään maanomistajan asemakaava-aloitteita että perustellaan muita sellaisia ratkaisuita, joissa on kyse maanomistajan mahdollisuudesta käyttää maata rakentamiseen[1]. Toisin sanoen usein on oikeudellisesti päätelty yhteys maanomistajan asemakaavoitusoikeuden ja rakennusoikeuden olemassaolon välillä[2]. Tältä kannalta katsoen on mielenkiintoista, että ylipäänsä ilmaisun ”maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada asemakaavaa” paikkansa pitävyyttä ei ole juuri tarkasteltu eikä liioin sitä, mitä maanomistajan kaavoitusoikeus tarkoittaisi de lege ferenda maankäytön sääntelyjärjestelmässä, jos sellainen olisi olemassa.

> Kaavoituskäytännössä on kokeiluluontoisesti tehty niin sanottua *kumppanuuskaavoitusta*, jossa alueen tuleva rakentaja otetaan mukaan suunnittelu- ja kaavoitustyöhön jo kaavoitustyön alkuvaiheessa. Kumppanuuskaavoituksen hyödyt syntyvät siitä, että kunta saa hyödykseen yksityiset suunnitteluresurssit eikä kaavoitus toisaalta muodostu aikanaan suunnittelijoiden rajoitukseksi. Yrityksille kumppanuuskaavoitus tarkoittaa yhtä tonttia laajemman alueen saamista rakennettavaksi, mikä luo liiketaloudellisen kannusteen toiminnalle.[3] Menettelytavassa on piirteitä maanomistajan itsenäisestä asemakaavoitusoikeudesta, mutta oikeudellisesti myös kumppanuuskaavoituksessa rakennusoikeuden kaavoituksellisesta muodostumisesta tai muodostumatta

---

[1] Ks. subjektiivisella oikeudella argumentoinnista erityisesti luvut 4.2 ja 11.2.

[2] Rakennusoikeuden ja maanomistajan asemakaavoitusoikeuden välillä on *jokin* yhteys. Sääntelyjärjestelmän ollessa rakennettu lainsäädännöllisesti niin, että rakentamisen edellytykseksi muodostuu lähes poikkeuksetta asemakaavan olemassaolo, rakennusoikeuden juridis-tekninen muodostuminen kytkeytyy asemakaavan voimaantuloon. Ks. rakennusoikeuden muodostumisesta juridis-teknisenä kysymyksenä edellä luku 4.6.3. Tällöin saatetaan päätellä, että se, kenelle on annettu oikeudellinen toimivalta asemakaavan voimaansaattamiseen, ”luo” päätöksellään rakennusoikeuden. Usein nähdään argumentteja, joista kunnan kaavoitusmonopolista – kunnalla olevasta yksinomaisesta toimivallasta kaavojen laatimiseen – päätellään rakennusoikeuden kuuluvan kunnalle. Samaan tapaan ilmeisesti maanomistajan kaavoitusoikeutta vastustetaan, koska ajatellaan tämän siirtävän rakennusoikeuden kunnalta maanomistajalle.

[3] Ks. VTT:n selvitys Nykänen ym. 2007, s. 9–93.

jättämisestä päättää viimekädessä yksin kunta asemakaavoitusta koskevalla päätöksenteollaan. Eri asia on, että kumppanuuskaavoituksessa on saatettu osapuolten kesken solmia sopimuksia, joista voi projektin keskeydyttyä johtua oikeuksia ja velvollisuuksia osapuolille.

De lege ferenda -kysymyksen lähtökohdan arvioinnille muodostaa rakentamisen sääntelyn perustelu ja kritiikki sellaisena kuin se tämän tutkimuksen luvussa 2.3.1 tuotiin esille. Toisin sanoen nykyinen julkiseen sääntelyyn perustuva suomalainen sääntelyjärjestelmä on vain yksi mahdollinen monien mahdollisten joukossa. Suomessa järjestelmää on mielestäni kehitetty viranomaisvetoiseen suuntaan. Toisaalta maailmalla on ääriesimerkkejä, joissa ei joko lainkaan tunneta kaavoitusta tai joissa kaavoitusjärjestelmä muutoin perustuu enemmän yksityisten toimintavapaudelle. Usein kaavoituskirjallisuudessa esimerkkinä kaavoituksen puuttumisesta mainitaan Houstonin kaupunki Yhdysvalloissa. Näyttää siltä, että maankäytön sääntelyä lähestytään kotimaisessa lainvalmistelussa kunnan tarpeesta saada päättää alueensa maankäytöstä. Tämän sijaan tulisi avoimesti tarkastella sitä, minkälaisella sääntelyjärjestelmällä sääntelyjärjestelmän tavoitteena olevat päämäärät parhaiten tavoitettaisiin. Tässä yhtenä keskeisenä kysymyksenä mielestäni on juuri maanomistajan itsenäinen asemakaavoitusoikeus ja siihen liittyvä periaatteellinen keskustelu. Jos maanomistajalle annettavalla kaavoitusoikeudella saavutettaisiin suurempi yhteiskunnallinen kokonaishyöty kuin nykyisellä järjestelmällä, on tällainen sääntelytapa lähtökohtaisesti yleisen edun kannalta perusteltua, vaikka se rajoittaisi kunnan valtaa.

Kunnan kaavoitusmonopolin kannalta tässä luvussa tarkastellaankin kysymystä siitä, *mitä merkitsisi rakennusoikeuden sääntelyssä maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus de lege ferenda?*[4]

Kantaa on aluksi otettava siihen, mitä maanomistajan asemakaavoitusoikeudella ylipäänsä tarkoitetaan, jotta voidaan arvioida sen merkitystä sääntelyssä. Selvennyksenä voidaan todeta, että voimassa olevassa sääntelyjärjestelmässämme ei tunneta maanomistajan mahdollisuutta saada maataan kaavoitetuksi ilman viranomaisen jonkinlaista myötävaikutusta. Määritelmällisesti tässä lähdetään siitä, että maanomistajan asemakaavoitusoikeudella tarkoitetaan ennen kaikkea *maanomistajalla olevaa mahdollisuutta laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä saada voimaan asemakaava voimaan alueellaan kunnan vastustuksesta tai suostumuksesta riippumatta*. Asemakaavoitusoikeuden subjektiivisuudella puolestaan tarkoitetaan nimenomaan materiaalisen oikeuden ja sen

[4] Rakennusoikeuden luonteeseen maankäytön sääntelyjärjestelmässä vaikuttaa keskeisellä tavalla se, miten maanomistaja voi suhteessa kuntaan kaavoitusvallan käyttäjänä vaikuttaa rakentamisen edellytysten täyttymiseen. Sääntelyä koskevan toimivallan jakautumista koskeva kysymys on rakennuslainsäädännön keskeisimpiä.

toteuttamiseksi käytössä olevan oikeussuojakeinon yhdistelmänä muodostuvaa maanomistajan oikeusasemaa[5]. Toisin sanoen kaavoitustoimivalta olisi asiallisesti ottaen jaettua kunnan ja maanomistajan suhteessa.

Kaavoitusoikeuteen tässä merkityksessä ei siten tule sekoittaa sitä käytännön toimintaa, jossa maanomistaja tai muu rakentaja laadituttaa tai itse laatii kaava-asiakirjan sekä tekee muut kaavoitustekniset työt, jonka kunta sitten päätöksellään vahvistaa voimassa olevaksi kaavaksi. Sillä, kuka laatii tai miten asemakaava *teknisenä asiakirjana* laaditaan, ei ole ratkaisevaa merkitystä tarkasteltaessa maanomistajan abstraktia oikeutta asemakaavan voimaan saattamiseen *oikeudelliselta* kannalta[6]. Tällainen toiminta on mahdollista *de lege lata* jo nyt ja näin myös käytännössä usein toimitaan.

6.2 VOIMASSA OLEVAN OIKEUDEN LÄHTÖKOHTA

Maanomistajan kaavoitusoikeuden normatiivisen lähtökohdan muodostaa se, että kunnalla on MRL 51 §:n nojalla velvollisuus asemakaavoittaa alueita sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve tätä edellyttävät. Toisaalta tätä kunnan velvollisuutta ei vastaa maanomistajan oikeus siinä merkityksessä, että maanomistaja voisi saada asemakaavan voimaan alueelleen kunnan suostumuksesta riippumatta. Tätä asetelmaa usein kuvataan ilmaisulla, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta asemakaavan saamiseen ja siten rakentamisen mahdollistumiseen kiinteistöllään.[7] Kuten jo edellä todettiin, keskustelu näiltä osin liittyy ennen kaikkea maanomistajan käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin, ei siihen, että maanomistajalla ei olisi materiaalisen oikeuden merkityksessä oikeutta odottaa, että kunta laatii MRL 54 §:n sisältövaatimukset täyttävän asemakaavan silloin, kun kunnalle tällainen velvollisuus MRL 51 §:n mukaan syntyy.

Maanomistaja voi tehdä kunnalle aloitteen maanomistajan alueen asemakaavoittamiseksi, johon aloitteeseen kunnan on annettava valituskelpoinen hallin-

---

[5] Subjektiivisen oikeuden käsite on luonteeltaan esitystekninen. Ks. edellä luku 4.2. Siitä tai sen puuttumisesta ei voida päätellä tarkasteltavan oikeussuhteen sisältöä. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on esitysteknisesti eroteltu esimerkiksi heikot, vahvat ja subjektiiviset oikeudet sen mukaan, minkälaisen liikkumavaran ne jättävät viranomaiselle. Subjektiivisiksi oikeuksiksi tässä jaottelussa nimitetään oikeuksia, joiden myöntämisen suhteen viranomaisella ei ole harkintavaltaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Ks. näin esim. Mäenpää 2013, s. 254–256.

[6] Vrt. esim. HE 81/2006 vp, s. 16–17, jossa argumentoidaan, että maanomistajan kaavoitusoikeus olisi tarpeeton mm. siltä kannalta, että jo nyt kunta voi antaa kaavoitustyön maanomistajan tehtäväksi. Kaavoitusoikeus kuuluu normimaailmaan, kaavoitus teknisenä toimintana reaalimaailmaan.

[7] Oikeuksien ja velvollisuuksien kategorioiden kannalta on mielenkiintoista, että kunnalle voi syntyä velvollisuus ilman jollekulle syntyvää oikeutta. Toisaalta kysymys on käsitteellisestä ratkaisusta, josta ei sellaisenaan voida päätellä voimassa olevan oikeuden sisältöä. Ks. edellä omistajan oikeusaseman määräytymisestä luku 3.3.

topäätös[8]. Päätöksestä maanomistaja voi valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaatia tuomioistuinta toteamaan kunnan kaavoitusvelvollisuuden olemassaolo tai sen puuttuminen. Toisaalta tuomioistuin voi ratkaisussaan vain todeta asemakaavoitusvelvollisuuden olemassaolon tai sen puuttumisen, mutta ei asettua kunnan sijaan ja saattaa asemakaavaa voimaan vastoin kunnan suostumusta.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen. Tämä tarkoittaa, että muutoksenhakuviranomaisena toimiva hallinto-oikeus voi virheellisyyden todettuaan vain kumota kaavapäätöksen. Se ei voi omalla päätöksellään korvata kunnan päätöstä. Näiltä osin vallitsee keskeinen ero kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen kesken, joista jälkimmäisen osalta muutoksenhakuviranomainen voi virheen todettuaan joissakin tapauksissa korvata valituksenalaisen päätöksen omalla päätöksellään. Kunnallisvalitus on perusluonteeltaan kunnan toiminnan yleistä laillisuusvalvontaa ja kunnallisesta itsehallinnosta on katsottu johtuvan, että tuomioistuin ei voi tehdä päätöstä, joka kuuluu kunnan itsehallinnon piiriin.[9] Kassatorisuudella on keskeinen periaatteellinen ja käytännöllinenkin merkitys rakennusoikeuden muodostumisessa: hallinto-oikeuden kumotessa kaavoituspäätöksen lainvastaisena ja asian näin tullessa kunnan uudelleen harkittavaksi kuntaa ei voida pakottaa saattamaan voimaan kaavaa muutettuna. Näin rakennusoikeus voi jäädä muodostumatta, vaikka vallitsisi MRL 51 §:n mukainen kunnan asemakaavoitusvelvollisuus ja kaavan puuttuminen muodostuu rakentamisen esteeksi.

> Hallintovalitus on luonteeltaan ennemmin asianosaisen oikeussuojakeino, johon ei liity samankaltaista yleistä laillisuusvalvontaelementtiä. Ero vallitsee myös siinä, että toisin kuin hallintovalitusta kunnallisvalitusta ei voida tehdä tarkoituksenmukaisuus- vaan ainoastaan laillisuusperusteella. Niin ikään valitusoikeutettujen piirissä on merkittävä lähtökohtainen ero kunnal-

[8] Ks. KHO 27.10.2009 t. 2028: ”Kunnan viranomaisen päätös, jolla maanomistajan aloitteesta vireille tulleen kaavamuutoksen valmistelun jatkamisesta oli luovuttu, rinnastui päätökseen, jolla kaavan muuttaminen oli katsottu tarpeettomaksi ja muutosaloite oli hylätty. Kunnan viranomaisen ratkaisusta, jolla mainitulla tavalla vireille tulleen kaavahankkeen valmistelu oli keskeytetty, voitiin siten tehdä kunnallisvalitus.”. Vrt. toisaalta ranta-asemakaavoituksen osalta KHO 5.11.2008 t. 2776: ”Kunnan viranomaisen ratkaisu, jolla hakemukseen ranta-asemakaavan muuttamiseksi ei ole suostuttu, ei ole asemakaavan tai sen muutoksen hyväksymistä koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös eikä liioin mainitun lain 190 §:n 1 momentissa tarkoitettu muu maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu päätös. Kaavan muuttamista koskevaan maanomistajan hakemukseen annettuun kunnan viranomaisen kielteiseen päätökseen haetaan näin ollen muutosta kuntalaissa säädetyssä järjestyksessä. Kunnan viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen ratkaiseminen ei ilman edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.”.

[9] Ks. kassatorisuudesta lähteineen esim. Mäenpää 2013, s. 1010. Ks. kunnallisvalituksen taustalla olevasta ideologiasta Mäkinen 2010, s. 9–32. Jos valitus ei olisi kassatorinen, hallinto-oikeus voisi päätöksellään korvata kunnan kaavoituspäätöksen esimerkiksi oikaisemalla valituksenalaista kaavaa.

lisvalitusoikeuden ollessa kaikilla kunnan jäsenillä hallintovalitusmahdollisuuden koskiessa vain asianosaista. Maanomistajan valittaessa kunnan antamasta kielteisestä kaavoituspäätöksestä taikka voimaan saatetusta kaavasta sekoittuu tässä sekä kunnan kaavoitustoiminnan yleinen laillisuusvalvonta että yksittäisen maanomistajan oikeussuojaintressi. Valitus on kuitenkin luonteeltaan kunnallisvalitus ja hallinto-oikeus ei voi päätöksellään korvata kunnan kaavoituspäätöstä eikä oikaista sitä eräitä teknisluonteisia seikkoja lukuun ottamatta (MRL 203 §).

Tämän lisäksi maanomistaja voi tehdä ilmoituksen kunnan laiminlyönnistä asianomaiseen ministeriöön, joka voi uhkasakon nojalla velvoittaa kunnan täyttämään kaavoitusvelvoitteensa. Ministeriökään ei voi tehdä asemakaavoituspäätöstä kunnan sijaan, vaan se voi ainoastaan uhkasakolla painostaa kuntaa kaavoitusvelvoitteensa täyttämiseen. Maanomistajan on niin ikään mahdollista kannella laiminlyönnistä Oikeuskanslerille tai Eduskunnan oikeusasiamiehelle, mutta näillä ei ole käytössään pakkokeinoja kunnan velvoittamiseksi kaavoittamiseen[10]. Toisin sanoen tällä hetkellä kunnalle syntyy MRL 51 §:ssä säädettyjen edellytysten vallitessa velvollisuus MRL 54 §:n mukaiset sisältövaatimukset täyttävän asemakaavan laatimiseen ja tämän täyttämiseksi on käytössä erilaisia oikeussuojakeinoja. Mikään keinoista ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että asemakaavapäätöksen tekisi joku muu taho kuin kunta eli kunta voi *teknisesti* pidättyä asemakaavan laatimisesta määräämättömän ajan, vaikka sille olisi *oikeudellisesti* syntynyt asemakaavoitusvelvollisuus.

[10] Ks. Oikeuskanslerille tehty kantelu kunnan passiivisuudesta kaavoitusasiassa OKA 28.8.1992 dnro 891/1/90. OKA kiinnitti huomiota siihen, että hiukan alle 30 vuotta voimassa ollut rakennuskielto yhdistettynä yli kymmenen vuotta vireillä olleeseen asemakaavoitusprosessiin saattaa muodostua paitsi hyvän hallinnon periaatteiden, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Ks. myös oikeusasiamiehelle tehty kantelu kunnan maapolitiikasta EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06, jossa kantelija on katsonut, että kunta käyttää kaavoitusvaltaansa väärin taloudellisten etujen tavoittelemiseksi. EOA ei katsonut, että kantelu olisi antanut aihetta kiinnittää kunnan menettelyyn huomiota. Ks. yleisesti oikeussuojasta viranomaisen passiivisuutta vastaan Suviranta LM 2002, s. 914–937. Kunnan velvollisuuden olemassaoloa MRL 51 §:n nojalla koskien on mahdollista panna velvoitteen olemassaolon toteamiseen tähtäävä – siviiliprosessuaalista terminologiaa käyttäen ”vahvistuskanne” – hallintoriita-asia hallintolainkäyttölain 12 luvun mukaan. Menettelyssä tulisi todetuksi kaavoitusvelvollisuuden olemassaolo tai puuttuminen ilman velvoittavaa elementtiä. Toisaalta ks. EIT:n ratkaisu asiassa *Frascino v. Italia* (2003), jossa rakennuslupaviranomaisen kieltäytyminen rakennusluvan myöntämiseen tuomioistuimen tähän velvoittavan päätöksen jälkeen johti langettavaan tuomioon Italian valtiota vastaan. Ks. samankaltaisesti myös langettava tuomio *Antonetto v. Italia* (2000). Ks. myös *Pine Valley Development Ltd v. Irlanti* (1993), jossa on ollut kyse rakennusluvan myöntämisestä.

6.3 MONOPOLIKAAVOITUKSEN ONGELMAKOHTIA

Oikeudellinen monopoli tuottaa haltijalleen vahvan valta-aseman suhteessa vallankäytön kohteeseen. Vahvaan valta-asemaan toisaalta liittyy korostunut vallankäytön kohteen tarve oikeusturvalle. Sääntelyvallan monopolisointi – kunnalle tai kenelle tahansa – ei ole ongelmatonta[11]. Ongelmat ovat sekä oikeudellisia, taloudellisia että poliittisia. Monopolin haltijan näkökulmasta asetelma usein on edullinen, mutta muiden toimijoiden kannalta asia ei välttämättä näyttäydy samankaltaiselta. Taloudellisesta näkökulmasta monopolien haittavaikutuksina on nähty epäluonnollisen korkea hintataso sekä liian vähäinen tuotannon määrä. Usein monopolitoimija rajoittaa tuotantoaan markkinahinnan nostamiseksi, mikä johtaa taloustieteellisesti tehottomuuteen. Toisin sanoen tuotteita tuotetaan kysyntään nähden liian vähän, mikä nostaa hintoja, koska monopolimarkkinoille pääsy on rajoitettua tai täysin estettyä[12]. Monopoleja pidetään yleisesti ottaen haitallisina yleisen edun kannalta, mutta toisaalta esimerkiksi juuri julkisen vallan käyttäminen tietyllä tavalla tuleekin olla monopolisoitu viranomaiselle.

> Toisaalta on huomattava, että monopoleja koskevassa keskustelussa voidaan erottaa niin sanotut luonnolliset monopolit lakisääteisistä monopoleista. Luonnollisessa monopoliasemassa toimija silloin, kun muiden ei ole taloudellisesti kannattavaa tai muutoin järkevää tulla kilpailevaksi toimijaksi. Mitään oikeudellista estettä tälle ei ole. Oikeudellinen monopoli puolestaan perustuu siihen, että jollekulle toimijalle on annettu yksinoikeus toimintaan kieltämällä muita harjoittamasta tätä.[13]

Kansainvälisessä taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty hypoteesi, jonka mukaan kaavoitusmonopolin voimakkuusaste korreloi korkeiden asuntojen hintojen kanssa (*monopoly zoning hypothesis*). Kysynnän pysyessä vakiona rajoittamalla rakentamista tämä yhtäältä nostaa olemassa olevien rakennusten arvoja sekä toisaalta sulkee uudet tulijat pois markkinoilta eli rajoittaa uusien rakennusten rakentamista.[14] Epäilemättä on perusteltua, että jollain taval-

---

[11] Tarkoitan tässä lähinnä sitä, että silloin, kun julkinen valta de facto osallistuu myös taloudelliseen toimintaan joko itse toimijana tai sen sääntelijänä. Sinänsä julkisen vallankäytön monopolisointi viranomaiselle on perusteltua.

[12] Ks. esim. kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013, s. 20, jossa todetaan kaavoituksen hitauden olevan yksi asuntorakentamisen esteistä pääkaupunkiseudulla.

[13] Ks. Kuoppamäki 2003 s. 625–627.

[14] Esimerkiksi Fischel 1987, s. 214–220 käsittelee kysymystä kaavoitusmonopolin asemasta. Tätä voidaan pitää kaavoitusmonopoliin liittyvänä instituutiotason kysymyksenä, joka välillisesti vaikuttaa myös yksittäisen maanomistajan asemaan. Sen sijaan monopoli saattaa oikeudellisesti johtaa myös yksittäisten maanomistajien oikeusturvaongelmien kärjistymiseen, jos monopolin haltija ryhtyy käyttämään monopolivaltaansa sellaisten etuuksien tavoitteluun, mitkä eivät ole olleet monopolivallan antamisen tarkoituksena.

la maankäyttöä säännellään viranomaisen taholta. Kaavoitusmonopoliin liittyy kuitenkin periaatteellisina kysymyksinä se, kaavoittaako sääntelijä riittävän nopeasti ja riittävän paljon sekä oikeanlaista, taloudellista kysyntää vastaavaa rakennusoikeutta. Toisin sanoen kykeneekö sääntelijä resurssiensa puitteissa vastaamaan usein varsin monimutkaisesti määräytyvään kysyntään. Monopolin haltijalla tulee olla kyky tunnistaa markkinoiden preferenssit. Kaavoitusmonopoli luo oikeudellisesti haltijalleen vahvan aseman suhteessa alueen maanomistajiin, mikä voi joissakin tapauksissa luoda houkuttimen luoda monopolivallan avulla monopolituloja tai -voittoja monopolin haltijalle. Tämän takia monopolia on voitava tarkastella kriittisesti.

Instituutiotasolla monopoliin liittyy se ongelma, että monopolin haltijalla tulee olla riittävät tiedollis-taidolliset resurssit tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen, jotta monopolista todella saadaan yleisellä tasolla hyötyä. Jos sääntelijä ei kykene esimerkiksi resurssiensa puitteissa kaavoittamaan rakennusmaata riittävän nopeasti taikka kaavoittamaan kysyntää vastaavaa rakentamista, saattaa tämä johtaa epätarkoituksenmukaiseen maan arvon kohoamiseen sääntelyvallan alueella. Niin ikään jos sääntelijän tehtäväksi muussa lainsäädännössä säädetyt velvoitteet muodostuvat rakennusoikeuden kaavoittamisen esteeksi, vaikutus on samansuuntainen. Monopolin käyttämiseen liittyy myös vaatimus tiedollis-taidollisista resursseista koskien erityisesti erilaisten sääntelytoimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia sekä toisaalta oikeusturvaan ja oikeusnormiston tuntemiseen. Toisin sanoen ellei sääntelijällä ole riittäviä määrällisiä ja laadullisia taikka taloudellisia resursseja tehtävän hoitamiseksi, voi monopolista olla enemmän ongelmia kuin hyötyjä siitä, että sääntelyvalta on monopolinluonteisesti keskitetty yksiin käsiin.

Oikeudelliselta kannalta kaavoitusmonopoli saattaa muodostua ongelmalliseksi silloin, kun sääntelyviranomainen käyttää valtaansa muuhun tarkoitukseen kuin sille annettu valta edellyttää[15]. Keskeisin ongelma sekä yleisen edun että yksittäisen maanomistajan oikeusturvan kannalta koskee kunnan mahdollista pyrkimystä hyödyntää kaavoitusvaltaansa fiskaalisiin tarkoituksiin[16]. Kaavoitusmonopoliahan ei ole kunnalle annettu fiskaaliseksi välineeksi, vaan kyse on kunnan julkisoikeudellisesta tehtävästä, jolla tulee edistää maan järkevää käyttöä. Oikeudellisesti kaavoituksen käyttäminen muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen tulee viimekädessä arvioitavaksi hallinto-oikeudellisen harkintavallan väärinkäytön doktriinin kautta[17]. Toisaalta on mahdollista, että toimin-

[15] Kysymys on niin sanotusta harkintavallan väärinkäytön doktriinista. Ks. harkintavallan väärinkäytön kiellon oikeudellisesta luonteesta Konstari 1979, s. 44–76.

[16] Ks. Fischel 1987, s. 36–37, joka käsittelee kaavoitusvaltaa eräänlaisena ”kollektiivisena varallisuusoikeutena” (*collective property right*).

[17] Kuten Konstari kirjoittaa, harkintavallan väärinkäyttö kietoutuu usein näyttöongelman ympärille eli koskemaan kysymystä siitä, mikä *todella* on ollut jonkin toimenpiteen tarkoitus tai päämäärä. Viimekädessä kysymys on toimijoiden päänsisäisistä asioista, mutta päämäärien tullessa

nan tullessa luonnehdituksi yksityisoikeudelliseksi siihen tulevat sovellettavaksi myös jäljempänä käsiteltävät (luku 7.4.4) kilpailulain säännökset.

Fiskaaliset tarkoitusperät tulevat esille esimerkiksi silloin, kun kunta pidättyy alueen asemakaavoituksesta painaakseen vireille panemansa pakkolunastuksen korvauksen taikka kauppahinnan markkinahintaa matalammaksi tilanteessa, jossa alueen kaavoitukselle ei muutoin ole olemassa mitään maankäytöllistä estettä[18]. Toisaalta fiskaalisin tarkoitusperiin voidaan lukea myös kunnan pyrkimys saada maankäyttösopimuksin, alueluovutuksin tai muin taloudellispitoisin menettelyin korvaus, kaavoituksesta pidättymällä korvauksen saamiseen saakka[19]. Toisaalta aivan omatyyppinen fiskaalinen tarkoitus on tilanne, jossa kunta pyrkii luomaan itselleen eräänlaisen rakennusmaan osto- ja myyntimonopolin alueellaan hyödyntämällä MRL:n sääntelyinstrumentteja luoden näillä tosiasiallisesti rakennuskieltoon rinnastuvat olosuhteet asemakaavoittamattomille alueille ja kieltäytymällä asemakaavoittamasta muuta kuin omaa maataan uudisrakentamiseen[20]. Silloin kun näissä olosuhteissa alueen kaavoittamiselle ei ole mitään oikeudellis-suunnittelullista estettä, presumtiona lienee pidettävä sitä, että kaavoitustoiminta perustuu fiskaalisiin tarkoitusperiin maankäytöllisten syiden sijaan.

---

kirjatuksi asiakirjoihin lienee tämä otettava lähtökohdaksi näyttöä arvioitaessa. Ks. Konstari 1979, s. 152–155. Ks. myös Forss YJ 4/2011, s. 87–93, joka on käsitellyt oikeustapauskommentissaan kysymystä harkintavallan väärinkäytöstä kaavoitusasiassa. Ks. myös Lvk 2:1924, s. 96–97, joka on aikanaan pitänyt ylisuuria kaavoitusmaksuja väärinkäytöksenä ja ehdottanut tämän vastapainoksi maanomistajalle itsenäistä asemakaavoitusoikeutta. Ks. myös mielenkiintoinen edellä viitattu ratkaisu KHO 2015:95, jossa hallinto-oikeus on katsonut, että kunta ei voi kieltäytyä kaavoittamasta yksityisen omistamaa maata vain siksi, että se on yksityisen omistuksessa ja pitänyt tällaista menettelyä harkintavallan väärinkäyttönä. KHO puolestaan katsoi, kaavoitusharkinta voi perustua alueen omistussuhteisiin, mutta että tällaisen kaavoituksellisen ratkaisun tueksi tulee voida esittää muitakin perusteita.

[18] Usein tällaista estettä ei olekaan, koska kunnan tarkoitus on kaavoittaa maa saatuaan sen omistukseensa ja lunastusperusteena on juuri maan ottaminen kunnan rakentamistoiminnan kohteeksi. Ks. fiskaalisista tavoitteista Ellickson ym. 2013, s. 136–137.

[19] Monopoliin liittyvä ongelma MRL:n järjestelmässä koskee sitä, että erimielisyys kaavoitukseen tavalla tai toisella liittyen maksujen suorittamisesta saattaa johtaa siihen, että kunta monopoliinsa vedoten kieltäytyy kaavoittamasta maata, vaikka muuta oikeudellista estettä kaavoittamiselle ei olisi olemassa. Tämä voi johtaa maankäytön pysähtymiseen ja mahdollisen pakkolunastuksen odotteluun. Tällainen ”lukitusvaikutus” voi jäädyttää alueen maankäytön. Yleisen edun kannalta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista usein saada maa rakentamiskäyttöön nopeasti.

[20] Silloin kun suunnittelutarvealuesääntelyllä tai rakennuskiellolla luodaan tosiasiassa pysyväisluontoinen rakennuskielto.

6.4 OIKEUSPOLIITTINEN PERUSTELU JA KRITIIKKI

6.4.1 Historialliset kehityslinjat

6.4.1.1 Asemakaavalain valmistelu 1920-luvulla

Kunnan vahva asemakaavoitusmonopoli ei ole aina ollut luonteeltaan nykyisen kaltainen. Muutoksia on tapahtunut sekä asemakaavan oikeudellisen merkityksen vahventumisen että kaavanlaatimistoimivallan muotoutumisessa lähes yksinomaan kunnan toimivaltaan kuuluvaksi seikaksi. Asemakaavalailla kunnille annettiin monopoli asemakaavojen laatimiseen alueellaan, mutta asemakaava tuli voimaantulon edellytyksenä alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Tätä ennen kaavoitusvalta on kuulunut valtiolle[21]. Asemakaavalailla ulotettiin kunnan asemakaavoitusvalta koskemaan myös yksityisen omistuksessa olevaa maata, jonka liittäminen kaupungin hallinnolliseen alueeseen oli tullut 1920-luvulla oikeudellisesti mahdolliseksi. Maanomistajalle ei lainvalmistelukunnan alkuperäisestä ehdotuksesta huolimatta annettu itsenäistä asemakaavoitusoikeutta, koska katsottiin, että kunnalla on velvollisuus asemakaavoittaa yhtäläisesti omistamaansa ja yksityisen maata eikä sillä ole käytännöllistä syytä olla asemakaavoittamatta yksityisen maata, koska asemakaavalakiin sisällytettiin säännökset kaupungin oikeudesta periä maanomistajalta erityisesti kadunrakentamisesta aiheutuvat kustannukset.

Tarkemmin tarkasteltuna asemakaavalain säätämisen yhteydessä 1920-luvulla pohdittiin seikkaperäisesti kysymystä siitä, tulisiko maanomistajalle antaa kunnan suostumuksesta ja vastustuksesta riippumaton asemakaavoitusoikeus sellaisten tilanteiden varalle, joissa kunta käyttää kaavoituksellista harkintavaltaansa muihin kuin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Alkuperäinen lainvalmistelukunnan vuoden 1924 ehdotus sisälsi maanomistajan kaavoitusoikeutta koskevan säännöksen. Säännöstä ei lopulta tullut 1.1.1932 voimaan tulleeseen asemakaavalakiin, mutta sen yhteydessä käytiin mielenkiintoinen keskustelu, josta voidaan löytää argumentteja tämän päivän keskusteluun, koska asemakaavoitusta koskevat säännökset ovat pysyneet hyvin samankaltaisina asemakaavalain säätämisestä aina nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin saakka. Lainvalmistelukunnan vuoden 1924 alkuperäiseen ehdotukseen sisältynyt säännös kuului seuraavasti:

[21] Ks. Virkkunen 1975, s. 69–83.

AKL 7 § (ehdotus)

”Jos kaupungin alueella, asemakaavan ulkopuolella olevan maan omistaja haluaa, että sellainen maa on otettava asemakaavaan, tehköön siitä anomuksen kaupunginvaltuustolle.

Jos alue havaitaan säännölliselle rakentamiselle sopivaksi ja sen ottaminen asemakaavaan kaupungin kehitykselle hyödylliseksi, laadituttakoon kaupunginvaltuusto asemakaavan sitä varten. Jos kaupunginvaltuusto kieltäytyy maanomistajan anomaa asemakaavaa laatimasta, taikka jos sellaista asemakaavaa kohtuullisessa ajassa ei hyväksytä, olkoon valtioneuvostolla oikeus maanomistajan esityksestä ja kaupungin viranomaisia kuultuaan vahvistaa alueelle asemakaava. Asemakaavaehdotus, jonka maanomistaja on vahvistettavaksi esittänyt, vahvistettakoon muuttamatta tai hylättäköön.

Asemakaava, joka tämän pykälän mukaan vahvistetaan, tuottaa maanomistajalle ne velvollisuudet, joista mainitaan 23 ja 45 §:ssä. Maanomistajan tulee korvata vaatimansa asemakaavan laatimisesta johtuvat kohtuulliset kustannukset.”[22]

Maanomistajan kaavoitusoikeuden edellytyksiksi ehdotettiin siten, että (1) alue havaittiin säännölliselle rakentamiselle sopivaksi ja (2) sen ottaminen on kaupungin kehitykselle hyödyllistä. Ehdotuksessaan lainvalmistelukunta täsmentää maanomistajan kaavoitusoikeuden edellytyksiä ehdottamansa AKL 7 §:n kannalta. Sen mukaan aloiteoikeuden ehdoiksi lienee määrättävä ensinnä, että (a) kaavan hakija omistaa alueen. Kaavoitettavan alueen ei tarvitsisi kuulua yhdelle omistajalle, vaan alueen omistajat voisivat myös yhdessä laadituttaa kaavan. Tällöin omistajat ennen asemakaavan vahvistuttamista sopivat keskenään oikeuksista ja velvollisuuksista sekä asemakaavan toteuttamisesta. Toiseksi edellytettäisiin maan olevan (b) sopiva säännölliselle rakentamiselle, millä tarkoitettaneen alueen fyysisiä ominaisuuksia. Kolmanneksi edellytyksenä olisi (c) asemakaavoituksen hyödyllisyys kaupungin kannalta. Jos hakemus koskisi sellaista aluetta, joka ei yleiseltä kannalta olisi tarkoituksenmukaista, ei hakemukseen tulisi suostua.[23] Ehdotetun säännöksen kolmannessa momentissa maanomistajan maksettavaksi pantiin erilaisia lisävelvoitteita koskien katumaan luovuttamista ja kunnossapitoa. Näihin suostuminen ei kuitenkaan olisi ollut kaavan saamisen edellytys, vaan seuraus suoraan lain nojalla.

Maanomistajan kaavoitusoikeuden edellytykset olisivat muodostaneet tietyllä tavalla ymmärrettynä kaupungin kaavoitusvelvollisuuden ”alarajan” sikäli, että ellei kaupunki näiden edellytysten täyttyessä ryhdy asemakaavan laatimiseen, syntyy maanomistajalle oikeus saada kaava hyväksytyksi muuta tietä kunnan suostumuksesta ja mahdollisesta vastustuksesta huolimatta. Lainvalmistelukunnan alkuperäisenä ajatuksena oli nimenomaan antaa kaavoitusoikeudella

[22] Ks. Lvk 2:1924, s. 2–3.
[23] Ks. Lvk 2:1924, s. 96.

maanomistajalle oikeussuojakeino kaupungin mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan sen vastapainona, että kunnalle annetaan oikeus laatia asemakaava yksityisen maalle. Tarkoituksena on ollut lainvalmistelukunnan sanoja mukaillen ”Estää kaupunkeja väärinkäyttämästä valtaansa maanomistajiin nähden, kiristämällä näiltä kohtuuttomia ja liian rasittavia myönnytyksiä kunnan hyväksi”[24].

Maanomistajan asemakaavoitusoikeuden tarkoituksena olisi ollut toimia kunnalle säädetyn kaavoitusvelvollisuuden sanktiona, koska valtion valvontaa ei pidetty riittävänä silloin, kun kunnalliset viranomaiset vastustavat kaavan laatimista. Samoin pidettiin uhkana sitä, että kaupungin kehitys johtaisi muualle kuin luontainen kehitys edellyttäisi, ellei maanomistajalla ole kaavoitusoikeutta silloinkaan, kun kehitys sitä edellyttää, mutta kaupunki ei suostu laatimaan kaavaa. Lainvalmistelukunnan mukaan olennaista nimenomaan olisi ollut, että jos kunta ”pätevättä syyttä” kieltäytyy laatimasta asemakaavaa tai pitkittää sen laatimista, olisi maanomistajalla tällöin kaavoitusoikeus oikeussuojakeinona käytössään. Säännös olisi tarkoitettu sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti.[25] Lainvalmisteluasiakirjojen valossa näyttää siltä, että lainvalmistelukunta on pitänyt aitona uhkana sitä, että kaupungit väärinkäyttäisivät niille annettavaa kaavoitusvaltaa.

Lainvalmistelukunnan ehdottamaa maanomistajan kaavoitusoikeutta koskevaa 7 §:ää ei sisällytetty lopulta voimaan tulleeseen asemakaavalakiin. Näyttää siltä, että keskeinen vaikutus on ollut Suomen Kaupunkiliiton hallituksen lainvalmistelukunnan vuoden 1924 asemakaavalakiehdotuksesta antamalla lausunnolla. Kaupunkiliitto asettui lausunnossaan jyrkästi vastustamaan kunnan suostumuksesta ja vastustuksesta riippumatonta maanomistajan kaavoitusoikeutta. Kaupunkiliitto katsoi, että ”Mitään kokemusperäistä syytä olettaa, että kaupungit, milloin jokin alue havaitaan säännöstelylle sopivaksi ja sen ottaminen asemakaavan kaupungin kehitykselle hyödylliseksi, kieltäytyisivät laadituttamasta sille asemakaavaa, ei voitane esittää”, eikä siksi ole aihetta kyseisellä säännöksellä rajoittaa kunnallista itsehallinto-oikeutta. Toiseksi kaupunkiliitto katsoi, että maanomistajan kaavoitusoikeus häiritsisi kaupungin asemakaavapolitiikkaa ja kaupungin luonnollista kasvamista sekä sen tasaista, säännöllistä kehitystä yleensä.[26]

Samalla kaupunkiliitto huomautti, että asemakaavan tarkoituksena ei ole ainoastaan esteettisessä ja teknillisessä suhteessa järjestellä kaupungin rakennustoimintaa. Asemakaavoituksen tarkoituksena on kaupunkiliiton mukaan myös määritellä, mihin tarkoitukseen kaupungin eri osat tulee varata, mihin tehtaat, kerrostalot, omakotitalot, puistot yms. sijoitetaan. Kaupunkiliitto katsoi edelleen, että kaupungin eri osat eivät voi muodostaa orgaanista ja sopusuhtaista kokonaisuutta, jos määräysvalta asemakaavan osalta ei ole yksissä käsissä.

---

[24] Ks. Lvk 2:1924, s. 96–97
[25] Ibid.
[26] Ks. Lvk 1:1928, s. 40–41.

Edelleen Kaupunkiliitto katsoi, että maanomistajan kaavoitusaloitteen tekemistä ohjaisivat pikemmin pyrkimys mahdollisimman suuren ansion saamiseen, ei niinkään kaupungin yleinen etu. Samoin Kaupunkiliitto piti epäkohtana sitä, että asemakaavan laatimisesta aiheutuu välillisesti monenlaisia lisäkustannuksia kaupungille kuten koulujen rakentamisesta, valaistuksen rakentamisesta ja terveydenhoidosta. Kaupunkiliiton mielestä kunnalla tulisi säilyä asemakaavoitusvallan kannalta valta päättää näiden kustannusten syntymisestä.[27]

Lainvalmistelukunnan vuoden 1928 tarkistetussa asemakaavalakiehdotuksessa ovat lausunnonantajina yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaupungit, kauppalat ja maalaiskunnat. Näiden intressit maanomistajan kaavoitusoikeuden osalta ovat hyvin yhdensuuntaiset, mikä näkyy lausuntojen sisällöissä. Sen sijaan ”eriävän mielipiteen” on jättänyt myös eräs yksityishenkilö[28]. Yksityishenkilö on voimakkaasti asettunut puolustamaan maanomistajalle annettavaa kaavoitusoikeutta. Hän kiinnitti huomion nimenomaan siihen, että asemakaavoituksen päämääränä on, että se laadittaisiin kaupungin luonnollisen ja terveen kehityksen suuntaisesti. Vaikka useimmat kaupungit omistivatkin ehkä suuren osan alueellaan olevasta maasta, sovellettiin asemakaavoitusta koskevia AKL:n säännöksiä kaupunkien lisäksi kauppaloissa.

Yksityishenkilö kiinnitti huomiota siihen, että kauppaloissa, joita ei siis ole perustettu kruunun lahjoitusmaille, ei muutakaan kautta ole omistuksessaan merkittävää maaomaisuutta. Tämä voi johtaa kauppalan pyrkimykseen joko hankkia maata omistukseensa ennen asemakaavan laatimista esimerkiksi painostuskeinona pidättyminen asemakaavan laatimisesta, vaikka kunnan kehitys tätä edellyttäisi. Toisaalta kauppalalla saattaa olla intressi ohjata kaupungin kehitys sinne, missä kaupunki sattuu omistamaan maata, vaikka kaupungin luonnollinen ja tarkoituksenmukainen kehitys edellyttäisi rakentamisen ohjaamista yksityisen omistamille maille[29]. Tällaisia asemakaavoitusoikeuden väärinkäytöstilanteita silmällä pitäen olisi yksityishenkilön mielestä perusteltua sisällyttää AKL:iin maanomistajan kaavoitusoikeutta koskeva säännös lainvalmistelukunnan vuoden 1924 ehdotuksessa esittämällä tavalla.[30]

Yksityishenkilö kiinnittää huomiota laajemminkin maanomistajan kaavoitusoikeutta koskevaan lainvalmistelukunnan säännösehdotukseen. Maanomis-

---

[27] Ks. Lvk 1:1928, s. 41–42. Kuitenkin Kaupunkiliitto toteaa lausunnossa (s. 42), että jos maanomistajalle Kaupunkiliiton vastustuksesta huolimatta annettaisiin kaavoitusoikeus, tulisi ehdotettua 7 §:ää täsmentää omistusrakenteen ja alueen koon, muodon ja laadun osalta tarkemmaksi. Kaupunkiliiton mukaan tulisi tällöin edellyttää asemakaavoitettavan alueen olevan saman omistajan käsissä ja että alue muuten on sen suuruinen, muotoinen ja laatuinen, että se havaitaan säännölliselle rakentamiselle sopivaksi ja että sille voidaan laatia eheä asemakaavakokonaisuus.

[28] Asiakirjojen mukaan kyse on filosofian tohtori Kai Donnerista.

[29] Ks. Yrjänä 2013, s. 229–231, jossa käy ilmi, että Helsingin kaupunki on pitkälti laajentunut sen mukaan, mistä kaupunki on saanut maata omistukseensa.

[30] Ks. Lvk 1:1928, s. 44–45.

tajan asemakaavoitusoikeutta koskevan AKL 7.3 §:n mukaan katujen yms. kustannukset tulisivat täysimääräisesti maanomistajan maksettaviksi silloin, kun asemakaava laaditaan AKL 7 §:n nojalla maanomistajan toimesta.

Hänen mielestään ehdotettu AKL 7.3 § tarkoittaa, että kustannusvastuu katujen rakentamisen ja ylläpidon suhteen ratkeaa *muodollisella* perusteella ja asettaa maanomistajat eri asemaan ja antaa kunnalle houkutuksen pidättyä asemakaavan laatimisesta. Kun maanomistajan laajennettu korvausvelvollisuus katualueita koskien liittyisi vain tilanteisiin, joissa asemakaavoitukseen ryhdytään maanomistajan aloitteesta, asettaa tämä aloitteen tehneet maanomistajat ja kunnan aloitteesta asemakaavan laatimiseen ryhtyvät eri asemaan, vaikka molemmissa tilanteissa kunnan kehitys edellyttäisi asemakaavan laatimista. Yksityishenkilö ehdottikin AKL 7.3 §:n momentin kumoamista eli että kustannusvastuu katujen rakentamisen ja ylläpidon suhteen ei ratkeaisi sen perusteella, onko kyse maanomistajan vai kunnan aloitteesta yksityisen maalle laadittavasta asemakaavasta.[31]

Yksityishenkilö näki AKL 7.3 §:n mukaisessa oikeustilassa riskin, että kunta viivyttelee kunnan kehityksenkin edellyttäessä asemakaavan laatimisessa niin kauan, että maanomistaja tekee aloitteen, jotta kustannusvastuu saadaan siirrettyä kunnalta maanomistajalle.[32]

Lainvalmistelukunta perusteli AKL 7 §:n poistamista lopullisesta AKL-ehdotuksesta sillä, että asemakaavan laatimatta jättäminen yksityisen maalle ei rajoittasi maanomistajan oikeutta rakentaa kiinteistölleen, koska asemakaavan ulkopuolella rakentaminen olisi pääsäännön mukaan vapaata lukuun ottamatta vähäisiä ns. asemakaavan takaisista määräyksistä tai muista paikallisista määräyksistä johtuvia rajoituksia. Toisin sanoen, jos kaupunki ei suostuisi laatimaan asemakaavaa, ei tämä merkitsisi, että maanomistajalla ei olisi oikeutta käyttää maataan rakentamiseen. Lisäksi perusteluna esitettiin, että kunnalla on joka tapauksessa velvollisuus asemakaavan laatimiseen ja valtion viranomainen valvoo tämän velvollisuuden noudattamista. Lisäksi lainvalmistelukunta katsoi maanomistajan kaavoitusaloitteen käsittelystä ja kustannuksista aiheutuvan erinäisiä käytännön ongelmia.[33]

6.4.1.2 Rakennuslain aikakausi 1959–1999

Asemakaavalailla luotu asemakaavamonopolin perusluonne pysytettiin vuoden 1958 rakennuslailla kaupunkien ja kauppaloiden osalta, mutta kaavoitustehtävä ulotettiin koskemaan taaja-asutuksen muodostumista koskevalla kiellolla (RakL 5 §) myös muita alueita. Maalaiskunnissa vallitsikin 1950-luvun lopulla

---

[31] Ibid.
[32] Ibid.
[33] Ks. Lvk 1:1928, s. 46–47.

rinnakkainen kaavoitusoikeus kunnan ja maanomistajan kesken aina 1960-luvulle saakka, koska katsottiin, että maalaiskuntien hallinto ei ollut riittävän kehittynyt eikä sillä ollut riittäviä resursseja tällaisen tehtävän hoitamiseen. Maalaiskunnille luotiin kuitenkin monopoliasema rakennuskaavojen suhteen 1960-luvulla sen jälkeen kun katsottiin, että (1) kaavoitustehtävä *muodostaa kunnallisen itsehallinnon ytimen*, (2) maalaiskunnat *saivat jo laatia yleiskaavoja* ja (3) tämä olisi linjassa sen tavoitteen kanssa, että *eroja kaupunkien ja maalaiskuntien väillä oli pyritty jo pitkään liudentamaan*[34]. Perustelut kaavoitusmonopolin antamiselle 1960-luvulla lähtivät jossain määrin erilaiselta pohjalta kuin kaavoitusmonopolin antamatta jättämistä koskevat perustelut rakennuslakia säädettäessä 1950-luvulla, jolloin katsottiin, että maalaiskunnat eivät olleet *riittävän kehittyneitä* tällaisen tehtävän hoitamiseen[35].

Alkuperäisen rakennuslain mukaan maanomistajalla oli oikeus saada rakennuskaava vahvistetuksi kiinteistölleen maalaiskunnan suostumuksesta tai mahdollisesta vastustuksesta riippumatta[36]. Esityksen rakennuskaavan laatimisesta saattoi lääninhallitukselle tehdä maanomistaja, kunta, naapurikunta tai paikallinen hallintoviranomainen. Lääninhallitus saattoi RakL 97.1 §:n nojalla ryhtyä kaavoitustoimenpiteisiin ilman esitystäkin sekä RakL 97.2 §:n nojalla antaa kaavoituksen teknisen toteuttamisen yksityisen tehtäväksi. Lopullisen rakennuskaavan vahvisti voimaan lääninhallitus (RakL 98 §). Periaatteellisesti merkityksellinen seikka oli myös se, että vahvistusviranomainen saattoi RakL 97 §:n puitteissa myös *muuttaa* rakennuskaavaa ja saattaa sen muutettuna voimaan eli sen toimivalta ei rajoittunut vain kaavaehdotuksen *vahvistamiseen* tai *vahvistamatta jättämiseen*. RakL 99.2 §:n mukaan ”Jollei kustannusten lopullisesta jakamisesta ole sovittu, on lääninhallituksen asiana määrätä, missä suhteessa kunnan tai maanomistajan, jolla rakennuskaavasta on etua, tahi valtion on kohtuuden mukaan osallistuttava niihin”[37].

Huomionarvoista on, että tämä maalaiskuntia koskenut toimivallanjako rakennuskaavoituksen osalta ei edellyttänyt kunnan taholta väärinkäytöstä tai

---

[34] Ks. kaavoitusmonopolin antamisesta maalaiskunnille HE 156/1965 vp, s. 1–7.

[35] Rakennuslainsäädännössä näkyy nykyäänkin perusteltavan erilaisia toimivaltaratkaisuita sillä, onko kunnan tai kaupungin kaavoitus- tai muu maankäyttötoimi ”riittävän kehittynyt” tehtävän hoitamiseen. Selvähköä usein on, että suurten kaupunkien kaupunkisuunnitteluvirastoilla ja kiinteistötoimella on käytössään aivan eri mittakaavaa olevat resurssit kuin pienillä muutaman tuhannen asukkaan kunnilla. Toisaalta sääntelytarpeetkin usein ovat erilaiset.

[36] Maanomistajan kaavoitusoikeus säilyi alkuperäisessä vuoden 1958 rakennuslaissa, mutta tuli kumotuksi rakennuslakiin tehdyllä muutoksella. Ks. HE 167/2002 vp, s. 7–8. Keskeinen maanomistajan kaavoitusoikeudella toteutettu hanke on Espoon Tapiolan rakentaminen 1950- ja 1960-luvuilla.

[37] Toisin sanoen ainakin kirjoitetun lain tasolla RakL 99.2 §:llä oli otettu kantaa siihen, ettei maanomistaja voisi kaavoitusoikeuttaan käyttämällä saada aikaan kunnalle yksipuolisesti katujen ja muiden yleisten alueiden rakentamiskustannuksia ilman, että maanomistajalle itselleen syntyisi mitään taloudellisia velvoitteita. Ks. nykyinen MRL 12 a luku.

muuta moitittavaa menettelyä, vaan tietyllä tavalla kaavoitustoimivalta oli kilpailevasti jaettu valtion, kunnan ja maanomistajan sekä naapurikunnan kesken. Kuka tahansa mainituista tahoista saattoi tehdä esityksen kaavoitustyön käynnistämiseksi.

Rakennuslain 14 a luvuksi lisättiin vuonna 1969 rantakaavaa koskevat säännökset, joilla oli rakennusoikeuden kannalta keskeinen merkitys ranta-alueilla. RakL 123 a §:ssä oli lausuttu rantakaavoitusvelvollisuudesta sekä luvussa laajemmin rantakaavan sisällöstä ja laatimismenettelystä. Maanomistajan rakennusoikeuden kannalta periaatteellisesti ja käytännössä keskeiset olivat RakL 123 c.1 §, jossa oli säädetty, että rantakaavan laatiminen on kaavoitettavan alueen omistajan tai omistajien asia, sekä RakL 123 d.2 §, jonka mukaan ”Maanomistajalla on oikeus saada rantakaava viivytyksettä hyväksytyksi ja vahvistetuksi, milloin se on laadittu tässä laissa säädetyllä tavalla.” Toisaalta tämän oikeuden rajoituksena todettiin, että kaava voitiin jättää hyväksymättä tai vahvistamatta, jos kysymys olisi RakL 4 §:ssä tarkoitetusta taaja-asutuksesta. Keskeistä sääntelyn kannalta nimenomaan oli, että maanomistajalla oli RakL 123 d.2 §:n nojalla subjektiivinen oikeus saada rantakaava hyväksytyksi, jos se täytti laissa säädetyt edellytykset eikä kunta voinut siten kieltäytyä hyväksymästä taikka ministeriö vahvistamasta lain mukaista rantakaavaa[38].

Tämä maanomistajan subjektiivisluontoinen rantakaavoitusoikeus muuttui periaatteellisesti merkittävällä tavalla 1.1.1997 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (1096/1996) kokonaisuudistuksen sekä siihen liittyvien lainmuutosten myötä. Muutoksella lisättiin rakennuslakiin uusi 6 a §, jonka mukaan meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saa ilman 123 b §:ssä tarkoitettua vahvistettua yleiskaavaa tai asemakaavaa, rakennuskaavaa tai rantakaavaa rakentaa uudisrakennusta eikä tällä vyöhykkeellä ottaa maa-aineksia. Toisin sanoen säännöksellä luotiin myöhemmin MRL 72 §:ää vastaava ranta-alueiden suunnittelutarvesääntely. Maanomistajan oikeusaseman kannalta keskeisempi muutos koski RakL 123 d § 2 momentin kumoamista[39]. Momentti tarkoitti 31.12.1996 saak-

---

[38] Eri asia on, että monet kaavoitusta ohjaavat säännökset ovat siinä määrin väljiä, että niiden sisällöstä voi syntyä tulkintaerimielisyyksiä, jolloin kysymys siitä, milloin rantakaava on laadittu RakL:ssa säädetyllä tavalla, voi aiheuttaa epäselvyyttä.

[39] Ks. HE 79/1996 vp RakL 123 d §:n muuttamista koskevat yksityiskohtaiset perustelut. Momentin kumoamista on perusteltu muun ohella (1) paikallisen väestön vaikutusmahdollisuuksien parantamisella sekä (2) viittaamalla luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaan, jonka katsottiin edellyttävän, että jäsenvaltioilla on mahdollisuudet tarvittaessa estää sellaisten suunnitelmien ja kaavojen hyväksyminen, jotka heikentävät Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Lisäksi viitattiin (3) rannikkovyöhykkeitä koskeviin Euroopan yhteisössä hyväksyttyihin periaatteisiin sekä (4) Itämeren suojelusopimuksesta lähitulevaisuudessa aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseen. Perustuslakivaliokunta näyttäisi arvioineen asiaa vain RakL 6 a §:n kannalta todeten, että suunnitteluvelvoitteen tarkoituksena ei ole rakentamisen estäminen, vaan ainoastaan sallitun rakentamisen edellytykseksi tulee vahvistetun kaavan olemassaolo. Ks. PeVL 21/1996 vp – HE 79/1996 vp, s. 7.

ka sitä, että kunnan oli pakko hyväksyä maanomistajan rantakaava, jos se oli laadittu laissa säädetyllä tavalla. Muutoksen jälkeenkään kunnilla ei ollut vapaata harkintavaltaa rantakaavan hyväksymiseen, vaan se oli velvollinen noudattamaan RakL 95 §:n 2 ja 4 momenteissa sekä RakL 123 a §:ssä rantakaavoitukselle asetettuja ehtoja.

Rakennuslain 123 d § 2. momentin kumoaminen oli nähdäkseni jo yksinään, mutta erityisesti yhdistettynä RakL 6 a §:n säätämiseen, periaatteellisesti erittäin merkittävä muutos kunnan ja maanomistajan välisen oikeussuhteen kannalta rakennusoikeuden muodostumista silmällä pitäen sekä maanomistajan oikeusasemaan laajemmin[40].

6.4.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleella MRL:lla ei muutettu kuntien kaavoitusvaltaan liittyvää toimivallanjakoa suhteessa maanomistajaan. Sen sijaan MRL:lla vahvennettiin kaavoitusmonopolia suhteessa valtioon poistamalla asema- ja yleiskaavoihin liittyvä alistamisvelvollisuus sekä vahventamalla asemakaavan asemaa sääntelyinstrumenttina. Mielenkiintoista on, että ne syyt, joiden johdosta alun perin maanomistajan kaavoitusoikeutta on ehdotettu, ovat edelleen olemassa ja ovat pikemmin voimistuneet 2000-luvulla MRL:n aikana. Samalla syyt, joita Suomen Kaupunkiliitto esitti aikanaan asemakaavalain valmistelun yhteydessä ja joihin lainvalmistelukunta viittasi maanomistajan kaavoitusoikeuden epäämiseksi, ovat olennaisella tavalla muuttuneet 1920-luvulta 2000-luvulle MRL:n järjestelmään tultaessa.

Nykyään rakentaminen kaupunkien tai kuntien keskusta-alueilla asemakaava-alueen ulkopuolella on usein tosiasiassa kiellettyä ja tätä voimistaa eräät kaupunkien voimakkaat pyrkimykset määräävän aseman saavuttamiseen alueensa rakennusmaamarkkinoilla[41]. Tämä johtuu siitä, että joko asemakaavan laatimistarpeen aikaan saavaa kynnystä on madallettu tai sitten kaikki asemakaavoittamattomat alueet tulkitaan MRL 16 §:n nojalla tai on jopa säädetty rakennusjärjestyksen määräyksellä suunnittelutarvealueiksi. Valtion valvonta kunnan kaavoitusvelvollisuuden noudattamiseksi on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, vaikka valtiolla on MRL:nkin mukaan oikeus uhkasakolla velvoittaa kunta laatimaan kaava.

Niin ikään kaupungit ja kunnat avoimesti ilmoittavat maapoliittisissa ohjelmissaan, että ne eivät kaavoita kuin omistamaansa maata tai vain sellaisten yksityisten maata, jotka suostuvat sopimukseen kunnan kanssa. Kaupunkiliiton

---

[40] Kuten edellisessä alaviitteessä todettiin, perustuslakivaliokunta näyttäisi tosin arvioineen asiaa vain RakL 6 a §:n kannalta todeten, että suunnitteluvelvoitteen tarkoituksena ei ole rakentamisen estäminen, vaan ainoastaan sallitun rakentamisen edellytykseksi tulee vahvistetun kaavan olemassaolo. Ks. PeVL 21/1996 vp – HE 79/1996 vp, s. 7.

[41] Ks. jäljempänä erityisesti luku 7.4.

argumentit näyttäytyvät mielenkiintoisessa valossa tänä päivänä MRL:n järjestelmän kannalta. Toisaalta lainvalmistelukunta totesi, että kokemusta ei tällaisesta oikeastaan olisi voinutkaan vielä AKL:ia 1920-luvulla valmisteltaessa olla, koska vastaa muutama vuosi aiemmin oli ylipäänsä tullut oikeudellisesti mahdolliseksi kaupungeissa liittää yksityisen maata kaupunkialueeseen ja siten asemakaavoituksen piiriin. Kauppaloissa puolestaan kehitys oli yhteiskuntaoloista johtuen sellaista, että niissä rakentamisen asemakaavoituksellinen järjestäminen ei olisi ollut tarkoituksenmukaistakaan.[42]

Toiseksi nykyään kunnilla on käytössään oikeusvaikutuksiltaan jo varsin vahva yleiskaava, jolla se voi ja sen tuleekin suunnitella kunnan kehitys orgaanisena ja sopusointuisena kokonaisuutena. Edelleen yleiskaavan ohjausvaikutuksen kautta asemakaavaa ei saa laatia yleiskaavan vastaisena. Jos maanomistajalle annettaisiin asemakaavoitusoikeus, kunnalla säilyisi edelleen yleiskaavalla mahdollisuus varmistaa kunnan alueen kehityksen sopusuhtaisuus kokonaisuutena. MRL:n järjestelmässä kunnalla on laajat keinot myös velvoittaa maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, samoin kunnan käytössä on yleinen kiinteistövero[43].

Olennaista on, että kuluneiden 90 vuoden aikana kunnan kaavoitusoikeutta on asteittain vahvennettu samoin kuin kunnan käytössä olevia maanhankintakeinoja. Tältä kannalta katsoen on merkillepantavaa, että maanomistajan kaavoitusoikeutta ei ole pohdittu maanomistajan oikeusturvakeinona kunnan ilman asiallista syytä kieltäytyessä kaavoituksesta. Maanomistajan kaavoitusoikeutta – eikä toisaalta kunnan kaavoitusoikeuden rajoja, josta asiassa toisaalta on kyse – ei ole 1920-luvun jälkeen pohdittu lainvalmisteluaineistossa käytännössä lainkaan, mitä voidaan pitää jopa erikoisena, kun otetaan huomioon, että kuluneen 90 vuoden aikana rakennuslainsäädäntö on kokonaisuudistettu kahteen kertaan sekä tehty lukuisia osauudistuksia. Vasta vuonna 2006 tonttitarjonnan lisäämiseen tähdänneessä MRL:n muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä on lyhyesti otettu kantaa maanomistajan kaavoitusoikeuteen. Hallituksen esityksessä on suhtauduttu kielteisesti maanomistajan kaavoitusoikeuteen, jota on ehdotettu kuulemistilaisuudessa.

Vuoden 2006 muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä perusteluna on esitetty, että kunta voi jo nyt antaa kaavan laatimisen yksityisen tehtäväksi[44]; että maanomistajan kaavoitusoikeus loukkaa kunnan itsehallintoa; että kunnan näkemys saattaa poiketa maanomistajan näkemyksestä siitä milloin ja minne

---

[42] Ks. Lvk 1:1928, s. 45–46.

[43] Ks. maanomistajan maksuvelvoitteista edellä luku 5.

[44] Maanomistajan kaavoitusoikeudessa ei ole kyse siitä, kuka teknisesti laatii asemakaavan, vaan siitä, millä edellytyksillä asemakaava saadaan voimaan eli lähinnä siitä, onko edellytyksenä kunnan suostumus tai esteenä kunnan vastustava kanta laissa säädettyjen edellytysten lisäksi.

rakentamista tulisi osoittaa[45]; että maanomistajien kaavoitusaloitteiden käsittely ruuhkauttaisi kunnan toiminnan; ja että maanomistajien kaavoitusoikeus sirpaloittaisi yhdyskuntarakenteen.[46] Perustelut ovat hyvin samankaltaiset kuin jo 1920-luvulla esitettiin syiksi sille, miksi maanomistajalle ei ole annettu kaavoitusoikeutta. Olennaista on kuitenkin havaita, että sekä tosiasialliset että oikeudelliset olosuhteet ovat olennaisella tavalla muuttuneet MRL:n järjestelmään tultaessa 2000-luvulla. Kaikkiin hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin voidaan suhtautua hyvin kriittisesti. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksessä on vain yksipuolisesti esitetty kriittisiä huomioita, mutta ei ole lainkaan otettu huomioon maanomistajan tarvetta oikeussuojalle eikä toisaalta mahdollisia positiivisia vaikutuksia rakentamisen vauhdittumisena.

> Itsehallintoargumentti (PL 121.1 §) on mielenkiintoinen siitä näkökulmasta, että maanomistaja on KuntaL 3 § 3 kohdan mukaan kunnan *jäsen* jo pelkän *maanomistuksen* perusteella. Maanomistaja saattaa olla kunnan jäsen samanaikaisesti myös sillä perusteella, että tämä on kunnan *asukas* KuntaL 3 § 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Keskeistä on huomata, että maanomistajan ei välttämättä tarvitse olla kunnan asukas ollakseen kunnan jäsen, mikä asetelma on käytännössä varsin tyypillistä. Tähän erotteluun nähden on eri asia, että esimerkiksi oikeus kunnallisiin palveluihin, velvollisuus kunnallisveron suorittamisen samoin kuin oikeus äänestää kunnallisissa vaaleissa ei kytkeydy kunnan *jäsenyyteen*, vaan laveasti ymmärrettynä siihen, onko henkilöllä kunnassa *asuinpaikka* taikka onko kunta tämän kotikuntalaissa tarkoitettu *kotikunta*. Ks. tästä edellä luku 3.4.2. Voidaan kysyä, mikä merkitys itsehallinnolle tulee antaa nimenomaan tarkasteltaessa sitä kunnan ja sen jäsenen välisessä suhteessa. Itsehallinnon ydinaluetta lienee kunnan päätäntävallan suoja suhteessa valtioon, ei niinkään kunnan suojasta suhteessa jäseniinsä. Kyse itsehallinnossa on nimenomaan *asukkaiden* suojasta ja oikeudesta saada päättää alueellaan tehtävistä toimista, johon nähden kunta oikeushenkilönä on tämän päätöksenteon oikeudellinen väline.[47]
>
> Se, että kaavan laatisi kunnan asukkaana oleva maanomistaja, ei näyttäisi olevan ristiriidassa sellaisenaan kunnallisen itsehallinnon kanssa ainakaan ymmärrettäessä itsehallinto kunnan ja valtion välistä suhdetta pääasiassa koskevana kysymyksenä. Maanomistajan asemakaavoitusoikeutta *de lege ferenda* ei tulekaan tarkastella ensisijassa kunnan itsehallinnon kannalta, joka on vain nimike. Sen sijaan on tarkasteltava sitä sääntelyn tavoitteiden,

---

[45] Tämä ei ole peruste torjua maanomistajan kaavoitusoikeutta, koska tämä on syy sille, että maanomistajalle tulisi antaa kaavoitusoikeus. Olennaista on huomata, että kunnalla on nykyään käytössään oikeusvaikutteinen yleiskaava, jolla se voi ohjata ja turvata kunnan eheän kehityksen siitä huolimatta, kuka asemakaavoja laatii. Jos maanomistajalle annettaisiin kaavoitusoikeus, korostaisi tämä kunnan yleiskaavatyön oikeudellista merkitystä. Maanomistajan laatima kaavahan ei voisi olla oikeusvaikutteisen yleiskaavan vastainen, jos yleiskaavan nykyisenkaltainen vahva ohjausvaikutus olisi edelleen olemassa.

[46] Ks. HE 81/2006 vp, s. 16–17. Ks. myös tonttitarjontatyöryhmän mietintö YM 2006, s. 26–27 selvitysmiehen ehdotus Tarasti 2007, s. 26, joissa on käsitelty maanomistajan kaavoitusoikeutta.

[47] Ks. itsehallinnosta Harjula – Määttä 2015, s. 56 ss. ja Holopainen 1969, s. 197–198.

paremman elinympäristön ja matalamman maan hinnan kannalta. Toisaalta on huomattava, että yksittäisen maanomistajan päästessä määrittämään maankäyttöä tietyllä alueella ohi kunnan valitseman kunnanvaltuuston saatetaan tässä ohittaa muiden kunnan jäsenten mahdollisuus päästä kaavoituksen kautta vaikuttamaan maankäyttöön alueella. Toisaalta maankäytön sääntelyjärjestelmässä tällaisten tahojen asema on nimenomaan turvattu MRL 8 luvun osallistumista koskevin säännöksin sekä jokaiselle kuntalaiselle kuuluvin valitusoikeuksin. Sikäli kuin maanomistajan kaavoitustoimintaan sovelletaan samoja menettely- ja muutoksenhakusäännöksiä kuin kunnan laatimaan kaavaan ja kaava täyttää sille laissa säädetyt sisältövaatimukset, on itsehallintoargumentilla mielestäni varsin kapea soveltamisala[48].

Maanomistajan asemakaavoitusoikeutta on vastustettu myös siltä kannalta, että sen nähdään johtavan voitontavoitteluun. Voiton tavoittelu ei kuitenkaan ole ristiriidassa kaavoitustehtävän tavoitteiden kannalta, silloin kun voitontavoittelu johtaa hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseen. Pikemmin voiton tavoittelun mahdollistaminen on omiaan edistämään yksityistä toimeliaisuutta, mikä koituu edelleen kaikkien kuntalaisten eduksi, kun kunnassa on saatavilla asuntoja ja toimitiloja. Koulujen ja päiväkotien rakentaminen ja rahoittaminen kuuluvat asiallisesti muun kuin rakennuslainsäädännön alaan ja niistä päättämistä tulisi arvioida näitä koskevien säädösten valmistelun ja järjestelmän rahoituksen yhteydessä. Jos näillä perusteilla halutaan rajoittaa kaavoittamista, silloin kaavoittamisella itse asiassa halutaan rajoittaa *ylipäänsä ihmisten muuttamista kuntaan, mikä kysymys ei lähtökohdiltaan kuulu millään tavalla rakennuslainsäädännöllä tai sen piirissä tehtävillä päätöksillä ratkaistavaksi*[49]. Sen sijaan kunta voi kunnan *rajojen sisäpuolella* ohjata sitä, mihin rakentaminen ja sitä myöden kuntaan tulevat asukkaat voivat sijoittautua.

Tätä kirjoitettaessa on valmistunut selvitys siitä, mitä merkitsisi siirtyminen kaavoitusvalituksissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Selvityksen taustalla on hallitusohjelman tavoite kaavoituksen ja asuntotuotannon nopeuttamisesta. Tältä kannalta katsoen mielenkiintoista on, että selvitystyö on kohdennettu juuri kaavoitusprosessin loppupäähän – hetkeen, jolloin on jo tehty mittavat kaavoitustyöt ja kaava on hyväksytty kunnanvaltuustossa. Selvityksen lopputulos ei ole tilastollisesti eikä valitusjärjestelmän perusperiaatteiden näkökulmasta yllättävä. Sen sijaan yllättävää on se, että toimeksianto ei ole koskenut kaavoituksen alkuvaiheen nopeuttamista eli sitä, miten kaavoitus lähtisi

[48] Ks. yksityistä kaavoitustoiminnasta ja itsehallinnosta Ruotsissa Hybbinette 2013, s. 51–79.

[49] Tämän kysymyksen periaatteellinen ja oikeudellinen lähtökohta on lausuttu perustuslain 9.1 §:ssä turvattuna Suomen kansalaisen ja maassa laillisesti oleilevan ulkomaalaisen vapautena liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Sikäli kuin kuntaan muuttaminen johtaa kunnan kannalta lisääntyneisiin taloudellisiin velvoitteisiin kunnallisten palveluiden tuottamisessa on kysymys ratkaistava kunnan tulorahoitusta koskevilla instrumenteilla kuten valtionosuuksilla taikka kunnan omalla verotusoikeudella. Ks. kunnan tuloista edellä luku 5.6.2.

nopeammin käyntiin. Mielestäni tämä on juuri se kipupiste, johon selvitystyö tulisi jatkossa kohdentaa haluttaessa nopeuttaa kaavoitusta ja tonttitarjontaa. Tältä kannalta katsoen yksi mahdollinen jatkoselvitystyön kohde olisi maanomistajan asemakaavoitusoikeus kunnan laatiman yleiskaavan ja muun rakennuslainsäädännön puitteissa.[50]

6.4.2 Vertailevat havainnot

Tässä ei ole mahdollista eikä asetettu tutkimustehtävä huomioiden tarkoituksenmukaista tehdä kattavaa vertailua siitä, miten eri valtioissa on järjestetty sääntelyviranomaisen ja maanomistajan välinen oikeussuhde. Vertailun tekeminen on siinä mielessä haastavaa, että tarkastelua ei voida suorittaa vain tarkastelemalla vieraiden valtioiden lainsäädäntöä etsien sieltä mahdollisia ilmaisuita siitä, onko maanomistajalla subjektiivista kaavoitusoikeutta vai ei. Sen sijaan olisi otettava koko oikeusjärjestys tarkastelun kohteeksi ja tarkasteltava sitä tietyn sisällöllisen kysymyksen kautta. Maanomistajan kaavoitusoikeuden kannalta sisällöllinen kysymys koskee sitä, voiko vieraan valtion oikeuden mukaan maanomistajalle syntyä rakentamismahdollisuus rakentamiseen siten, että tämä ei edellytä sääntelyviranomaisen sellaista päätöstä tai suostumusta, joka sisältää viranomaiselle jätettyä niin sanottua tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa ja voidaanko tällainen ”oikeus” panna oikeussuojakeinoja käyttäen täytäntöön. Vastauksen antaminen kysymykseen edellyttäisi sekä aineellisen oikeustilan että maanomistajan käytössä olevien oikeussuojakeinojen kokonaisvaltaista analysointia.[51]

Ruotsin vuoden 2010 plan- och bygglagin taustaselvityksissä on varsin seikkaperäisesti analysoitu maanomistajan itsenäistä kaavoitusoikeutta. Selvityksessä ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan Norjan mallin mukaista maanomistajan aloiteoikeutta lähinnä kaavoitusjärjestelmän eroavaisuuksista johtuen.[52] Norjan plan- og bygningslovin 12:11:ssä on säädetty yksityisen kaavoitusaloitteen käsittelystä. Säännöksen mukaan kunnan on annettava määrätyssä ajassa ratkaisu maanomistajan kaavoitusaloitteeseen, joka muutoinkin tulee käsitellä

[50] Ks. Mäkinen 2016, s. 43–49.

[51] Saksassa tunnetaan kaavoitusmalli, jossa maanomistajan asema on vahva. Ks. Saksan BauGB 12 §, jossa on säädetty ns. projektikaavasta. Kaava laaditaan yhteistyössä kunnan kanssa ja kaavoituksessa näyttäisi ainakin säännöstasolla olevan maanomistajan määräämistoimilla suurempi merkitys. Ks. myös HE 167/2002 vp, s. 11. Englannissa maan ottaminen rakentamiskäyttöön edellyttää paikallisviranomaiselta saatavaa kaavoituslupaa (*planning permission*). Ks. Denyer-Green – Ubhi 2013, s. 92 ss.

[52] Ks. SOU 2008:68, s. 119–135 ja taustaselvitys Kalbro – Lindgren 2008 erit., s. 65–87. Ks. myös Ekbäck SvJT 2009, s. 929–945. Ruotsin nykyinen vuonna 2011 voimaantullut PBL on muutettu toimijoiden kannalta enemmän vapautta antavaksi ja jopa markkinavetoisemmaksi.

kuten kunnan itsensä laatima kaava. Keskeistä on, että ehdotuksen tulee muun ohella olla yleiskaavan kanssa sopusoinnussa sekä muutoinkin täyttää laista johtuvat vaatimukset, ja kaavan tulee olla asiantuntijan laatima.[53]

Kuten edellä tuotiin esille, Norjassa ei ehkä voida edes puhua kunnan kaavoitusmonopolista, koska kaavoituksen käynnistäminen ei ole yksin kunnan päätäntävallan piirissä[54]. Myös Suomessa kunnan tulee antaa valituskelpoinen päätös maanomistajan tekemään asemakaavoitusaloitteeseen, vaikka tästä ei nimenomaista säännöstä MRL:ssa olekaan. Järjestelmien vertailua ei voida tehdä tarkastelemalla säännöstekstejä, vaan tämä edellyttäisi oikeastaan kaiken kaavoitusta koskevan normiston samanaikaista huomioon ottamista, jotta maanomistajan asemasta saataisiin systemaattinen kokonaiskuva[55]. Oleellista on havaita, että kysymystä maanomistajan kaavoitusoikeudesta on seikkaperäisesti selvitetty ulkomailla.

Sikäli kuin nähtäisiin oikeuspoliittisesti tarkoituksenmukaiseksi ottaa MRL:n järjestelmässä esimerkiksi Norjan mallin mukainen sääntely, se voisi tarkoittaa MRL 7 lukuun otettavia säännöksiä siitä, että maanomistajan tehtyä asemakaavoitusaloitteen kunnalle olisi kunnan tietyn määräajan kuluessa annettava päätös siitä, ryhtyykö se laatimaan asemakaavaa tai sen muutosta vai ei. Lisäksi olisi mahdollista säätää vaatimus, jonka mukaan asemakaavan laatimista koskevassa päätöksessä tulisi määritellä jokin määräaika, jonka kuluessa laatimiseen on ryhdyttävä, tai jokin muu aikataulu. Norjan PBL 12:15:n mukaan on lisäksi mahdollista eräin edellytyksin käsitellä samanaikaisesti sekä detaljikaavoitusehdotus että tämän perusteella haettu rakennuslupa, mikä voisi oikeuspoliittiselta kannalta nopeuttaa menettelyä myös Suomessa. Sinänsä kunnan on jo voimassa olevan oikeutemme mukaisesti annettava maanomistajan asemakaavoitusaloitteeseen valituskelpoinen päätös, joten sääntely ei tältä kannalta muuntaisi voimassa olevan oikeutemme sisältöä.

---

[53] Ks. Innjord 2010, s. 362–363. Norjan PB 12:2.2, jonka mukaan kunta voi antaa detaljikaavan laadintatehtävän yksityisen maanomistajan tehtäväksi. Ks. aloitteen käsittelystä PB 12:11: Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret. Ks. myös Falkanger – Falkanger 2012, s. 525–523. Toisaalta yksityiskohtaisten detaljikaavojen osalta näyttäisi siltä, että vain maanomistajalla, kiinteistökehittäjällä, organisaatiolla yms. on mahdollisuus tehdä aloite tietyn aloitteen kaavoittamiseksi (PL 12:3.2).

[54] Ks. luku 4.3.

[55] Suomen, Ruotsin ja Norjan kaavoitusjärjestelmät poikkeavat merkittävällä tavalla esimerkiksi muutoksenhaun ja oikeussuojan osalta, mikä on merkittävä kysymys maanomistajana oikeusasemaa kokonaisuutena tarkasteltaessa. Tämän selvittämisen tulisi tapahtua erillisen tutkimuksen puitteissa.

Sen sijaan sääntelyyn liittyvillä *määräajoilla* saattaisi olla keskeisempi merkitys, koska tällä hetkellähän oikeuteemme ei tällaisia sisälly asemakaavoitusaloitteeseen annettavan päätöksen taikka asemakaavoitukseen ryhtymisen suhteen. Näiltä osin maanomistajan asemakaavoitusaloitteen käsittelyaikoja koskevat säännökset liittyvät siihen yleiseen hallinto-oikeudelliseen ja viranomaisen toimintaan koskevaan keskusteluun, jossa pyritään asettamaan käsittelyaikavaatimuksia[56]. Merkille pantavaa myös olisi, että Norjan mallin mukainen maanomistajan asemakaavoitusaloitteen käsittelyaikavaatimus ei sellaisenaan tarkoita sitä, että maanomistajalle sinänsä syntyisi *toimivaltaa* asemakaavan voimaan saattamiseen, vaan ainoastaan *oikeus saada käsittelyajat tietoon,* mikä toisaalta kyllä velvoittaisi kuntaa. Niin ikään on eroteltava asemakaavoituksen käynnistämiselle määriteltävä määräaika asemakaavan voimaan saattamiselle määritellystä määräajasta, joista jälkimmäinen olisi huomattavasti ongelmallisempi.

Huomattava on myös, että näin muotoiltuna kyse ei edes olisi maanomistajan asemakaavoitusoikeudesta siinä merkityksessä kuin tässä luvussa se on määritelty oikeudeksi saada asemakaava vahvistetuksi laissa säädettyjen edellytysten vallitessa kunnan mahdollisesta vastustuksesta tai suostumuksesta riippumatta. Jos MRL:iin haluttaisiin sisällyttää esim. edellä AKL:n valmistelun yhteydessä käsitellyn kaltainen maanomistajan asemakaavoitusoikeus, se edellyttäisi myös sellaisten säännösten sisällyttämistä MRL:iin, joissa säädettäisiin *materiaalisista edellytyksistä*, joiden täyttyessä maanomistajalle syntyy toimivalta saattaa asemakaavan sisältövaatimukset täyttävä asemakaava voimaan alueelleen[57]. Tämä tietysti olisi mahdollista kytkeä asemakaava-aloitteen käsittelyä koskevin määräaikojen laiminlyöntiin, jolloin määräajoilla olisi de facto merkitystä maanomistajan asemakaavoitustoimivallan muodostumisen kanssa.

6.4.3 Sääntelyvaihtoehdot

Subjektiivisesta asemakaavoitusoikeudesta voidaan puhua eri merkityksissä siinäkin viitekehyksessä, että sillä tarkoitetaan maanomistajalla olevaa oikeutta laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä saada voimaan asemakaava alueellaan kunnan vastustuksesta tai suostumuksesta riippumatta. Ensinnäkin laissa säädetyt edellytykset voidaan säätää joko niin, että oikeus (1) *syrjäyttää* kunnan asemakaavoitusoikeuden maanomistajan alueelle, asemakaavoitusoikeus on (2) *rinnakkainen ja kilpaileva* kunnan kaavoitusoikeuden kanssa taikka asemakaavoitusoikeus syntyy tietyn (3) kunnan väärinkäytökseksi katsottavan menettelyn seurauksena *oikeussuojakeinona*. Ensin mainitulla tarkoitettaisiin sitä, että kunnalle ei olisi lainkaan toimivaltaa asemakaavoittaa yksityisen omistamaa

[56] Ks. esim. OM 2008:5, s. 18.
[57] Ks. edellä luku 6.4.1.1.

maata, toisella sitä, että kumpi tahansa kunta tai maanomistaja voisi ryhtyä asemakaavoittamaan yhtäläisen edellytyksin. Kolmannella tarkoitettaisiin lähinnä sitä, että kunta ilman asiallista syytä kieltäytyy tai kieltäytymiseen rinnastettavalla tavalla pidättyy asemakaavan laatimisesta, jolloin maanomistajalle syntyisi oikeus asemakaavoittamiseen. Tässä jaottelussa AKL:ssa ehdotettu asemakaavoitusoikeus olisi ollut väärinkäytösperusteinen. RakL:n maalaiskuntia koskeva kaavoitusoikeus oli rinnakkainen samoin kuin nykyinen MRL 74 §:ssä säädetty ranta-asemakaavaa koskeva kaavoitusoikeus.

Maanomistaja voi MRL 74 §:n mukaan huolehtia ranta-asemakaavaa koskevan ehdotuksen laatimisesta omistamalleen ranta-alueelle. Kaava-alueen tulee muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus ja sen yhteydessä on laadittava MRL 63 §:n mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kaavoitusaloite on käsiteltävä kunnassa ilman tarpeetonta viivytystä ja sen käsittelyyn sovelletaan MRL 8 luvun säännöksiä. Ranta-alueen asemakaavoittaminen poikkeaa luonteeltaan merkittävästi sisämaan asemakaavoituksesta.

Maanomistaja ei voi omalla ranta-asemakaavoitustoiminnallaan lähtökohtaisesti luoda uutta sellaista rakennusoikeutta, jota maanomistajan alueella ei ranta-alueille maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi sovellettavan emätilatarkastelun perusteella alueelle kuuluisi[58]. Asemakaavoitus on tavallaan nähtävä eräänlaisena juridis-teknisenä rakentamisen esteen poistavana tekijänä, joka on vaihtoehto kunnan laatimalle oikeusvaikutteiselle yleiskaavalle, ranta-asemakaavalle taikka poikkeamisluvalle. Juuri edellä mainitun syyn johdosta maanomistajan tulee ennen asemakaavoitusta keskustella siitä, onko maanomistajan alueella rakennusoikeutta, joka voitaisiin kaavoittaa eli joudutaan suorittamaan eräänlainen rakennusoikeuden simulointitarkastelu, jotta ei tulisi laadituksi käytännössä turhaa asemakaavaa, jossa ei kuitenkaan voida osoittaa rakentamista alueelle.

Maanomistajan MRL 74 §:ssä säännelty ranta-asemakaavoitusoikeus on perusluonteeltaan siten varsin erityyppinen kuin 31.12.1996 saakka voimassa ollut RakL 14 a luvussa säännelty rantakaava, jonka saamiseen maanomistajalla oli subjektiivinen oikeus, jos rantakaava oli säädetty RakL:ssa säädetyllä tavalla (RakL 123 d.2 §)[59].

Maanomistajan kaavoitusoikeuden syntymisessä on ensisijaisesti kyse toimivallasta saattaa asemakaava voimaan. Asemakaavan materiaalisten sisältövaatimusten ja muutoinkin kaavan sisällön laillisuuden arviointiin sovellettavat säännökset olisivat samat riippumatta siitä, kenen päätöksellä tai aloitteesta asemakaava laaditaan[60]. Toki kaavan sisältövaatimukset voisivat olla erilaiset,

---

[58] Ks. emätilaperiaatteesta suunnittelutarvealueilla edellä luku 4.5.4. Luvusta ilmenee, että emätilatarkastelu on alun perin ”kehitetty” hallintokäytännössä juuri ranta-alueilla rakennusoikeuden kautta tapahtuvaa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteuttamista varten, mistä se on levinnyt vähitellen koskemaan myös muita alueita.

[59] Ks. RakL:n mukaisesta ranta-asemakaavasta edellä luku 6.4.1.2.

[60] Argumenttiin, jonka mukaan aineellisen velvoitteen täytäntöönpanokeinon tarpeellisuus tulisi

mutta tälle ei liene perusteita olemassa. Toki toimivallan jakautumisen ja sisältövaatimusten välillä on sikäli yhteys, että sisältövaatimukset usein on ilmaistu niin väljästi, että ne mahdollistavat useat vaihtoehtoiset kaavoitukselliset ratkaisut[61]. Näin ollen maanomistajan laatiessa asemakaavan tämä saattaa painottaa asioita eri tavalla kuin kunta painottaisi. Ehkä ajatellaan, että maanomistaja painottaisi maan reaalitaloudellisen käytön maksimoivia elementtejä, kun taas kunta ehkä pikemmin yleiseen etuun liittyviä näkökohtia. Toisaalta näkemys asettuu erikoiseen valoon kunnan ollessa maanomistajana: kumpaa tai kenen intressiä se silloin painottaa?

Kaavoitusoikeuden konkreettinen voimaansaattamismenettely olisi niin ikään mahdollista ratkaista monella erilaisella tavalla. Selvää lienee kuitenkin se, että voimaan saattaminen edellyttää jonkinlaista viranomaispäätöstä, kaavan vahvistamistointa. Samoin lienee edellytettävä, että kunta nimenomaisella päätöksellä kieltäytyy tai pidättyy tietyn määräajan kuluessa asemakaavan laatimisesta. Toimen tekeminen tulisi tapahtua jonkin muun orgaanin kuin kunnan toimesta kuten ministeriön vahvistuspäätöksellä, tuomioistuimen, ELY-keskuksen taikka muun tahon päätöksellä. Lienee niin, että tästä vahvistamispäätöksestä tulisi järjestää kunnan jäsenille ynnä muille valitusoikeus nykyisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tapaan ja muutoinkin kaavan laadinnassa tulisi noudattaa samoja menettelysääntöjä kuin kunnan laatiessa kaavan. Olennaista kuitenkin olisi, että tässä menettelyssä kunta olisi vain eräänlainen lausunnon antaja tai kuultava, mutta ei päätöksentekijä. Keskeinen kysymys koskisi myös sitä, mikä olisi vahvistusviranomaisen toimivalta eli voisiko tämä tehdä muutoksia vahvistettavaan kaavaan vai vain vahvistaa tai jättää vahvistamatta sen.

---

arvioitavaksi vain sillä perusteella, onko velvoitetulla mitään reaalista syytä kieltäytyä velvoitteen täyttämisestä, voidaan kohdistaa kritiikkiä. Onhan mahdollista päätellä samasta tosiseikastosta myös se, että mitään haittaa ei oikeussuojakeinon säätämisestä olisi, vaikka sille ei olisikaan käytännössä esiintyvää tarvetta. Toisin sanoen haittaa ei aiheutuisi siitä, että keino säädettäisiin ”varmuuden vuoksi”. Toisaalta velvoitteiden täytäntöönpanokoneistolla on käytännössä velvoitteiden täyttämistä ennakolta ohjaava vaikutus, eikä täytäntöönpanokeinon faktuaalista käyttöfrekvenssiä voida pitää täysin relevanttina mittarina arvioitaessa keinon olemassaolon reaalista merkitystä.

[61] Toisin sanoen asemakaavan laillisuuden arviointiin samoin kuin kaavoitusmenettelyyn sovellettaisiin samoja sääntöjä riippumatta siitä, laatiiko kaavan kunta vai maanomistaja. Esimerkiksi MRL 54 §:ssä säädetyt asemakaavan sisältövaatimukset olisivat samat molemmissa tapauksissa. Eri asia on, että säännösten jättäessä laatijalle varsin väljän harkintamarginaalin painotukset kaavan sisällössä voisivat olla tosiasiassa erilaiset. Toisaalta maanomistajan asemakaavoitusvaltaa rajaisivat samat kaavoitusharkintaa rajaavat periaatteet kuin edellä luvussa 4.6.5 tuotiin esille kunnan osalta. Samankaltainen kysymyksenasettelu liittyy poikkeamistoimivaltaan ranta-alueilla sekä tämän toimivallan siirtämiseen valtion ELY-keskuksilta kunnille itselleen. Ks. HE 148/2015 vp, s. 3–10. Kyse on vain toimivallan siirtämisestä ilman aineellisten vaatimusten muuttamista, mutta juuri laajasta harkintavallasta johtuen toimivallan siirto on käytännössä asiallisessa yhteydessä usein siihen, minkä sisältöisiä päätöksiä tosiasiassa tehdään. On niin ikään huomattava, että keskeistä maankäytön sääntelyn tavoitteiden kannalta ei ole se, *kuka* kaavan laatii, kunhan se toteuttaa laissa säädetyt päämäärät.

6.4.4 Edut ja ongelmat MRL:n järjestelmässä

Maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus vaikuttaisi periaatteellisesti merkittävällä tavalla maankäytön ohjausjärjestelmään. Täysin rinnakkaisen – kilpailevan – asemakaavoitusoikeuden antaminen maanomistajalle saattaisi tarkoittaa maankäytön julkisen kontrollin merkittävää kaventumista[62]. Tällä voisi olla rakennuslainsäädännön kannalta epäedullisia vaikutuksia. Sen sijaan jonkinlaisen asemakaavoitusoikeuden säätämistä osaksi MRL:n järjestelmää ei voida MRL:n järjestelmästä *itsestään* johtuvista syistä vastustaa vahvoin perustein[63].

Maanomistajan kaavoitusoikeuden puolesta ja vastaan voidaankin esittää erilaisia argumentteja. On sanottu, että tämä vaarantaisi kunnan kehityksen, sitoisi kunnan resursseja kaavoitusaloitteiden käsittelyyn, pirstaloisi kunnan kehityksen, lisäisi maanomistajan spekulatiivista toimintaa ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon[64]. Toisaalta se tasapainottaisi kunnan ja maanomistajan välistä neuvotteluasetelmaa, nopeuttaisi hidasta poliittista prosessia, mahdollistaisi yksityisten kaavoitusresurssien tehokkaamman hyödyntämisen, parantaisi kustannustietoisuutta, nopeuttaisi maan saamista rakentamiskäyttöön sekä ehkäisisi kunnan harjoittamia väärinkäytöksiä sekä edistäisi kilpailua. Keskeiset kysymykset koskevat sitä, miten turvattaisiin riittävä suunnitelmallisuus sekä toisaalta kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa kaavan sisältöön.

Kunnan ja maanomistajan mahdollinen erimielisyys kaavoituksessa ei välttämättä koske itse maan käyttötapaa, vaan sitä, millä tavoin rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ja hyödyt jaetaan kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa. Kuntaa kiinnostaa kaavoituksesta sille aiheutuvat taloudellisesti raskaatkin kustannukset, maanomistajaa kaavan mahdollistama taloudellisesti arvokas rakentaminen. Ongelmana on nähty se, että kustannukset koituvat kunnalle, taloudellinen hyöty maanomistajalle. Toisaalta kunnalle aiheutuvien kustannusten kannalta on huomattava se edellä esille tuotu seikka, että kunta näyttäisi oikeudellisesti kykenevän perimään useat sille aiheutuvat kustannuk-

---

[62] Tasavertainen kilpaileva kaavoitusoikeus merkitsisi, että kumpi tahansa voisi kaavoittaa maan eli syntyisi eräänlainen kilpailutilanne. Toisaalta jos sääntelyjärjestelmän tarkoitus on saada aikaan järjestäytynyttä rakentamista, niin ei ole itsestään selvää, että tällaiseen sääntelyvaihtoehtoon tulisi suhtautua kielteisesti. Olisihan mahdollista, että juuri näin kaavoitustoiminta myös nopeutuisi ja tontteja olisi kasvukeskuksilla enemmän tarjolla, mikä laskisi maan hintaa.

[63] Joskin, kuten edellä todettiin, eräissä maailman valtioissa, joissa ei lainkaan tunneta viranomaisvetoista kaavoitusta, ei rakentaminen ole johtanut täysin järjestäytymättömään rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön. Tämä selittynee sillä, että julkisoikeudellisen sääntelyn sijaan on kehitetty varsin pitkälle meneviä yksityisoikeudellisia instrumentteja kuten erilaisia rasiteoikeuksia sekä naapuruusoikeudellista sääntelyä.

[64] Ks. toisaalta maanomistajan kaavoitusoikeudesta perustuslaillisesta näkökulmasta Ruotsin osalta esim. Hybbinette 2013, s. 51–79 lähteineen.

set maanomistajalta erilaisin erityislainsäädäntöön perustuvin maksuin[65]. Tästä näkökulmasta voidaan kysyä, missä määrin argumentti kunnalle aiheutuvista kustannuksista maanomistajan mahdollisesti saadessa maansa asemakaavoitetuksi pitää yksittäistapauksessa paikkaansa. Vaikka maanomistajan asemakaavoitusoikeuden ongelma olisi kunnalle aihetuvat kustannukset, niin toisaalta kaavoitusoikeus estäisi kuntaa perimästä itselleen kaavoitusvaltaa käyttämällä tuloja enempää kuin lainsäätäjä on tarkoittanut eli se toisi tältä kannalta myös oikeussuojakeinon maanomistajalle[66].

On huomattava, että MRL:n järjestelmässä maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus ei suinkaan merkitsisi rakentamisen vapauttamista. Maanomistaja olisi kaavoituksellisesti samoihin sääntöihin ja periaatteisiin sidottu kuin kunta. Yleiskaavoituksen ja rakennusjärjestyksen säilyessä kunnan toimivallassa se voisi edelleen näiden turvin varsin tehokkaasti ohjata eri alueiden keskinäisiä suhteita, käyttötarkoituksia ja rakentamistehokkuuksia[67]. Samoin rakentamisen edellyttäessä edelleen kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myöntämää rakennuslupaa tulisivat kaupunkikuvalliset kysymykset edelleen kunnan ratkaistavaksi samoin kuin turvattaisiin rakennusten turvallisuus ja terveellisyys. Kunnalla säilyisi yleiskaavoituksen avulla vahva ohjausvalta ja jos katujen ja muiden yleisten alueiden rakentamiskustannukset tulisivat maanomistajan kustannettavaksi, maanomistajalle annettavaa kaavoitusoikeutta ei oikeastaan voida vastustaa muilla kuin rakentamisen yleiseen ajoittamiseen ja rajoittamiseen perustuvilla syillä.

Toisaalta jos velvollisuus kustantaa täysimääräisesti katujen ja yleisten alueiden rakentaminen kytkettäisiin vain siihen tekniseen seikkaan, kenen aloitteesta kaavoitukseen ryhdytään, saattaisi kunnalle syntyä kannustin pidät-

---

[65] Ks. edellä luku 5. Vettä ja viemäröintiä, jätettä, sähköä ja lämpöä ei voida käyttää kustannusargumenttina, koska nämä on oikeus periä erillislainsäädännön nojalla, kuten edellä tuotiin esille. Myöskään katualueita ei voida käyttää argumenttina, koska ensivaiheen asemakaavoituksessa kaikki katu-alueet siirtyvät ilmaiseksi kunnan omistukseen samoin kuin tontinomistajilla on velvollisuus kunnossapitomaksuin osallistua katujen kunnossa- ja puhtaanapitoon. Torit ja katuaukiot ynnä muut sen sijaan ovat eri asia. Näistä aiheutuu kunnalle kustannuksia, joiden hankinta voidaan sisällyttää MRL 12 a luvun maksuun. Kustannuksia tosin aiheutuu koulujen, päiväkotien ynnä muiden yleisten rakennusten rakentamisesta.

[66] Toisaalta maanomistajan asemakaavoitus saattaisi myös vauhdittaa kaavoitusta, mikäli lisäisi rakentamista. Tämä ei ole vain yksityinen, vaan myös julkinen intressi. Julkisen edun ja yleisen intressin olemassaoloa ei tule ehdottomasti samastaa kunnan intresseihin. Ks. yleisen edun ja yleisen tarpeen käsitteistä Talas 1924, s. 89–101 ja 101–113 sekä Majamaa JJ 1987, s. 259–272.

[67] Maanomistajan itsenäinen asemakaavoitusoikeus saattaisi edellyttää toisaalta usein muiden MRL:n sääntelyinstrumenttien tarkistamista tai kehittämistä. Keskeisessä asemassa olisi yleiskaavoituksen kehittäminen. Vertailun vuoksi esimerkiksi Norjassa kuntatason yleiskaava jakautuu (1) sosiaaliseen osaan sisältäen täytäntöönpano-osan sekä toisaalta (2) maankäyttöosaan (PB 11:1.1). Sosiaalinen osa ohjaa kunnan hallinnon ja viranomaisten toimintaa, täytäntöönpano-osa kunnan resurssien priorisointia ja koordinointia (PB 11:3). Maankäyttöosa sen sijaan määrittää sitovalla tavalla maankäytön kaava-alueella (PB 11:6). Ks. edellä luku 6.4.2.

tyä asemakaavoituksesta saadakseen kustannukset täysimääräisesti maanomistajan maksettavaksi samalla, kun maanomistajalle syntyisi kannustin odottaa kunnan olevan aloitteellinen. Epäedulliset kannustinvaikutukset voivat äärimmillään hidastaa maan saamista rakentamiskäyttöön, mitä voidaan yleisen edun kannalta kritisoida. Sama koskee mielestäni valintaa yksityisen maan kaavoittamisen ja pakkolunastamisen välillä: kunnan ja maanomistajan kannalta taloudelliset suoritteet tulisi määräytyä samantasoisesti siitä riippumatta, tapahtuuko rakentaminen yksityisen maalla vai kunnan omistukseen pakkolunastetulla maalla. Jos jompikumpi vaihtoehdoista on nimenomaan kunnalle edullisempi, saattaa tämä muodostaa epäedullisen kannusteen kunnalle ryhtyä toimimaan tällä tavoin, vaikka toimintatapa johtaisi maan saamisen rakentamiskäyttöön hidastumiseen. Toisaalta samanaikaisesti maanomistajalle syntyy intressiä pyrkiä edistämään itselleen edullisen lopputuloksen aikaansaamista, mikä ei edesauta kompromissin syntymistä.

Kaavoitusoikeuden suurin merkitys olisikin ehkä sen heijastuksenomainen, *periaatteellinen vaikutus* kunnan ja maanomistajan välisiin erilaisiin sopimusyms. neuvotteluihin. Esimerkiksi maankäyttösopimus olisi aidommin sopimus, jos se olisi syntynyt olosuhteissa, joista kumpi tahansa osapuoli voi edetä pakkotoimin saadakseen jonkinlaisen ratkaisun asiaan neuvotteluiden kariuduttua. Nyt tilanne saattaa äärimmillään olla se, että neuvotteluiden kariuduttua sopimuserimielisyyteen myös kaavoitushanke kariutuu, vaikka hankkeelle ei sinänsä olisi maankäytöllisiä esteitä ja vaikka kunta saisi MRL 12 a luvun nojalla perittyä maanomistajalta kehittämiskorvauksen. Maanomistajan asemakaavoitusoikeudella olisi keskeinen merkitys myös oikeussuojakeinona silloin, kun kaavoitukselle ei olisi maankäytöllisiä esteitä, mutta syntyy erimielisyys kaavoitukseen kytkeytyvistä maksuista.

Maanomistajan kaavoitusoikeudesta käydyllä keskustelulla on merkitystä myös tulkittaessa jo nyt voimassa olevia MRL:n säännöksiä. Sinänsä on selvää, että maanomistaja ei voi suoraan subjektiivisena oikeutena vaatia kuntaa asemakaavan laatimiseen edes kunnan kehityksen sitä edellyttäessä (MRL 51 §), mutta maanomistaja voi valittaa kaavoitusaloitteensa hylkäämisestä muusta kuin maankäytöllisestä syystä. Arvioitaessa sitä, onko valituksenalainen asemakaava tai asemakaava-aloitteeseen annettu hylkäävä päätös perustunut maankäytöllisiin syihin, on arviossa otettava edellä AKL-ehdotuksen yhteydessä esiin tuotu lainsäätäjän historiallinen tarkoitus ja syy sille, miksi maanomistajan kaavoitusoikeutta ei alun perin ole annettu maanomistajalle sekä suhteutettava tämä MRL:n järjestelmän aikaiseen oikeustilaan[68].

---

[68] MRL:lla on siinä määrin vahvennettu kunnan kaavoitusmonopolia ja arvonleikkausvälineitä, että MRL 51 §:ää tulisi varsinkin rakentamispainealueilla kasvukeskuksissa herkästi tulkita niin, että kaavoituksesta kieltäytyminen kuvatussa tapauksessa on vailla maankäytöllisiä perusteita. Ks. tästä aiemmin luku 4.6.3. Kunta ei voi hylätä eikä tuomioistuin jättää kumoamatta kunnan

Esimerkiksi yksityisen maa on jätetty laaditun asemakaavan ulkopuolelle, voi tämä jo nykyisinkin valittaa asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä väittäen, että asemakaavan laadinta perustuu maanomistuksellisiin syihin ja siksi se tulee lainvastaisena kumota.

Maanomistajan kaavoitusoikeuden säätämisellä olisi vaikutusta myös oikeudelliseen argumentaatioon. Joskus on saatettu argumentoida, että koska maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta – tehokasta oikeussuojakeinoa – ei tällä myöskään ole oikeutta esimerkiksi saada korvausta tai kaavoitusaloitettaan hyväksytyksi kunnassa. Kuten edellä jo on tuotu esille, asiaa ei voida päätellä subjektiivisen oikeuden käsitteestä, vaan vastaus on kiinnitettävä sovellettaviin säännöksiin. Tältä kannalta katsoen oikeussuojakeinon säätäminen johtaisi argumentoimaan esimerkiksi korvauskysymysten tai kaavoitusaloitteeseen annettavan päätöksen aineellisoikeudelliseen normistoon kiinnittyen, ei oikeustieteen luomaan käsitteeseen[69].

Tarkkaan ottaen maanomistajan itsenäisen asemakaavoitusoikeuden säätäminen pikemmin antaisi maanomistajalle vain eräänlaisen oikeussuojakeinon ilman, että aineellista oikeustilaa sinänsä kovin radikaalisti edes muutettaisiin.

6.5 YHTEENVETO: MITÄ MERKITSISI RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELYSSÄ MAANOMISTAJALLE ANNETTAVA ITSENÄINEN ASEMAKAAVOITUSOIKEUS?

Luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *mitä merkitsisi maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus de lege ferenda rakennusoikeuden sääntelyssä*. Luvun yhteenvetona voidaan todeta, että ensinnäkin keskustelu siitä, mitä maanomistajan itsenäisellä asemakaavoitusoikeudella tarkoitetaan, saattaa vaihdella eri asiayhteyksissä. Käsitteelle ei ole olemassa yhtä oikeaa merkitystä, mutta tässä lähdettiin siitä, että kysymys on ennen kaikkea maanomistajan oikeudellisesta mahdollisuudesta pakkotoimin saada maansa asemakaavoitetuksi tiettyjen laissa ennakolta säädettyjen edellytysten täyttyessä kunnan vastustuksesta ja suostumuksesta riippumatta. Maanomistajan asemakaavoitusoikeuden sisällyttäminen maankäyttö- ja rakennuslakiin ei välttämättä merkitsisi

---

kielteistä kaavoituspäätöstä, joka perustuu argumenttiin siitä, että maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada asemakaava alueelleen.

[69] Ks. näin esim. Pietilä LM 1973, s. 762–763. Samalla vaikutettaisiin siihen lunastuskorvauksen määrittelykäytäntöön, jossa saatetaan päätellä maanomistajan oikeussuojakeinon puuttumisesta maanomistajan oikeusaseman materiaalinen sisältö sekä edelleen tästä päätellään maan arvo ikään kuin se olisi oikeudellisesti rakentamiskelvotonta, vaikka olisi varsin todennäköisesti todettavissa, että alueelle tullaan lähitulevaisuudessa laatimaan rakennusoikeutta osoittava asemakaava.

sääntelyn sisältöä koskevaa muutosta kaavoitusta ohjaavaan normijärjestelmään, vaan se olisi ainoastaan oikeussuojakeino jo nyt kunnalle muutoinkin MRL 51 §:n nojalla syntyvän velvoitteen täyttämiseen[70].

Nykyinen keskustelu maanomistajan asemakaavoitusoikeuden subjektiivisuudesta tulee pikemmin ymmärtää keskusteluna oikeussuojakeinon olemassaolosta, ei niinkään materiaalisen oikeuden sisällöstä.

Toisaalta on lähdettävä siitä, että keskustelu perusteista, joilla on aikanaan vastustettu asemakaavalain valmistelun yhteydessä itsenäisen asemakaavoitusoikeuden antamista maanomistajalle, ei ole vain keskustelua de lege ferenda, vaan argumentteja arvioitaessa kunnan kaavoitusharkinnan ulkorajoja voimassa olevan oikeuden kannalta. Toisin sanoen seikat on otettava huomioon tulkittaessa MRL 51 §:ää, jota on useaan otteeseen kiristetty viime sadan vuoden aikana[71]. Oikeussuojakeinon sisällyttäminen MRL:iin sen sijaan muuntaisi periaatteellisesti maanomistajan asemaa, koska esimerkiksi tällöin maankäyttösopimusneuvottelut olisivat todella sopimuksia, kun molemmilla osapuolilla olisi mahdollisuus edetä pakkotoimin alueen kaavoituksessa, jos ainoa kiistakysymys koskee maan arvoa, eikä maankäytön ohjaamista.

---

[70] Todennäköisesti menettelystä tulisi melko raskas eikä sitä käytettäisi, mutta sen vaikutus olisi samankaltainen kuin MRL 12 a luvun mukaisella kehittämiskorvauksella ja pakkolunastuksella eli se heijastuisi vapaaehtoisiin menettelyihin.

[71] Ks. Majamaa LM 1995, s. 1338–1339 MRL 51 §:ää vastanneen RakL 33 §:n tulkinnasta. MRL 51 §:ää on useaan otteeseen 2000-luvulla muutettu. Vuonna 2006 siihen lisättiin vaatimus asuntotuotannon ja vuonna 2015 kilpailuvaatimusten huomioon ottamisesta. Ks. HE 81/2006 vp, s. 25. Sikäli kuin tällaisen maanomistajan asemakaavoitusoikeuden säätäminen nähtäisiin poliittisesti perusteltuna, voitaisiin se ottaa ns. kokeilulainsäädännöllä määräaikaisesti käyttöön jonkin tai joidenkin kuntien alueilla. Ks. toisaalta 7.3.3 ja siinä lunastuskorvauksen määrittelystä lausuttu.

7 Kunnan maapoliittisten linjausten vaikutus rakennusoikeuden muodostumiseen

7.1 KYSYMYKSENASETTELU

Kuten edellä tuotiin esille, rakennusoikeuden määräytymistä koskevat säännökset ovat luonteeltaan varsin väljiä jättäen kunnalle merkittävän harkintavallan. Harkintavallan oikeudellisten ulkorajojen puitteissa pysyvää toimintaa ja päätöksentekoa voidaan niin haluttaessa nimittää kunnan harjoittamaksi maapolitiikaksi taikka laajemmin maankäyttöpolitiikaksi. Se, millä termillä tätä harkintavaltaa kuvataan, ei ole olennaista harkintavallan oikeudellista laajuutta määriteltäessä. Tämä ”maankäyttöpoliittinen harkintavalta rajoineen” on hyvin monitahoinen sääntelykokonaisuus, joka saa oikeastaan sisältönsä koko oikeusjärjestyksestä, joskin keskeinen perusnormisto sisältyy rakennuslainsäädäntöön sekä kunnan maanhankintaa koskevaan erityissääntelyyn. Käytännössä *rakennusoikeuden ja maanomistajan aseman määräytymiseen vaikuttaa merkittävällä tavalla se, miten kunta käyttää sille oikeusjärjestyksessä jätettyä liikkumavaraa ja mitä oikeudellisia reunaehtoja tähän toimintaan liittyy*[1]. Seuraavassa tarkastellaan tätä kysymystä.

7.2 MAAPOLITIIKAN OIKEUDELLINEN LUONNE

7.2.1 Laintasoinen sääntely

MRL 20.1 §:n mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Maapolitiikalla tarkoitetaan MRL 5 a §:n legaalimääritelmän mukaan kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle[2].

---

[1] Muutoksenhaun perustana olevat MRL:n säännökset ovat luonteeltaan niin väljiä, että ne mahdollistavat usean erisisältöisen hallinnollisen päätöksen tekemisen ilman lainvastaisuutta. Oikeudellisessa muutoksenhakussa tämä tarkoittaa, että hallintopäätöstä on tuomioistuimen hyvin vaikea kumota, koska lainvastaisuutta on vaikea todeta. Tämä mahdollistaa sen, että sääntelyn puitteissa voidaan toteuttaa useita vaihtoehtoisia ratkaisuita. Sääntelyn kohteena olevan maanomistajan kannalta ”liian” joustava sääntely heikentää oikeusvarmuutta ja saattaa tehdä sääntelystä mielivaltaista.

[2] Mainitut säännökset on lisätty MRL:iin 1.5.2015 voimaan tulleella MRL:n muutoksella. MRL 5 a §:llä lainsäätäjä on ottanut maapolitiikka-termin osaksi kirjoitettua lainsäädäntöä, mutta jät-

Tehtävän määrittely näin ei oikeudellisesti anna vastausta siihen, missä kulkevat maanhankinta- ja luovutustoiminnan *oikeudelliset reunaehdot* eikä näin ole lainsäätäjän mukaan ollut mainittuja säännöksiä säädettäessä tarkoituskaan tehdä. Sen sijaan kunnan hankkiessa maata pakkolunastamalla tai etuostomenettelyllä taikka vapaaehtoisilla kiinteistönkaupoilla näiden hankintatoimien oikeudelliset edellytykset tulevat arvioiduksi kuhunkin toimeen sovellettavien lakien ja erityissäännösten perusteella[3]. Toisin sanoen maata ei voida hankkia pakkolunastamalla eikä muullakaan toimenpiteellä perusteleamalla toimenpidettä kunnan tehtävään harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa.

> MRL 20.1 §:ssä ja MRL 5 a §:ssä laveasti määritelty alueiden käytön suunnittelun ja maapolitiikan muodostama tehtäväkokonaisuus johtaa kysymään maanhankinnan ja luovutuksen osalta, milloin toiminta liittyy nimenomaan MRL:n tavoitteeseen järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä (MRL 1.1 §). Onko esimerkiksi katsottava, että aina MRL:n mukaisen lunastusperusteen ollessa olemassa, lunastaminen liittyisi myös kunnan MRL:n mukaisiin tehtäviin. Entä miten olisi arvioitava kunnan vapaaehtoista maanhankintaa olosuhteissa, joissa kunta on ilmoittanut kieltäytyvänsä yksityisen maan asemakaavoittamisesta. Entä liittyykö maanhankinta ja -luovutustoiminta MRL:n mukaisiin tehtäviin myös silloin, kun kunta ilmoittaa avoimesti tavoittelevansa maanhankinnalla ja -luovutuksella myyntivoittoja ja tuloja kuntatalouden rahoittamiseen ja tasapainottamiseen. Kysymykseen siitä, milloin kunnan maanhankinta ja -luovuttaminen liittyvät MRL:n mukaisten tehtävien toteuttamiseen, on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta.

Tältä kannalta katsoen sääntelyllä ei ole oikeudellista merkitystä maapoliittisten keinojen soveltamisedellytyksiä ja oikeudellisia reunaehtoja määriteltäessä. Käytännössä maapolitiikka on erottamattomassa yhteydessä asemakaavoitukseen ja rakennusoikeuden sääntelyyn. Käytännössä kaavoituksen ajoitus, sisältö ja alueellinen kohdentaminen sekä alueiden omistus- ja käyttösuhteiden ”jär-

---

tänyt selventämättä, *miksi* tällainen säännös on MRL:iin sisällytetty. Tämä ei ole vähäpätöinen ongelma. Politiikan ja oikeuden erottelussa ensin mainittu saattaa helposti synnyttää ajatuksen siitä, että sen piirissä tapahtuva toiminta ei olisi oikeudellista. Näin asia ei ole, vaan toiminta on aina oikeudellisesti tavalla tai toisella säänneltyä, vaikka viranomaisen harkintavalta olisikin useiden kysymysten osalta laaja. Ks. maapolitiikasta Euroopassa EU-komissio 1997, s. 96–98. Ks. myös maapolitiikasta Ruotsin vuoden 1987 PBL:n valossa Fog ym. 1992. Ks. myös Wiiala 1969, s. 400–417. Ks. myös Hovila YJ 2010, s. 7–69 sekä Hovila 2009, s. 131–198.

[3] Tältä kannalta katsoen MRL:n maapolitiikkaa koskevat säännökset ovat vain informatiivisia eikä niistä johdu oikeuksia tai velvollisuuksia. Arvioitaessa esimerkiksi kunnalle syntyvää oikeutta lunastaa rakennusmaata MRL 99 §:n nojalla on arvioinnissa kiinnitettävä huomiota vain pakkolunastamisen edellytyksiin, jotka lunastusperusteen osalta on lausuttu MRL 99 §:ssä sekä yleisten edellytysten osalta LunL 4 §:ssä. Sama koskee maankäyttösopimusmenettelyä, etuoston edellytyksiä ynnä muita maapoliittisia toimenpiteitä. Jos halutaan muuttaa esimerkiksi rakennusmaan pakkolunastamisen edellytyksiä, on tällöin muutettava lunastuslakia ja lunastusperusteita.

jestely” kulkevat käsi kädessä. On huomattava, että kunnalla on kaavoituksella mahdollisuus teknisenä kysymyksenä määritellä se, milloin, minkä suuruisena ja minne rakentamisen mahdollistuu sekä näin vaikuttaa maan arvoihin. Järjesteltäessä maapolitiikan puitteissa rakennusoikeuden kohteeksi tulevien alueiden omistus- ja käyttösuhteita joko vapaaehtoisin oikeustoimin tai pakkotoimin tulee kuitenkin huomata, että maan arvo muodostuu tai jää muodostumatta usein jo ennen kuin rakentaminen juridis-teknisesti mahdollistuu, eikä (maa) poliittisilla päätöksillä voida sinänsä luoda reaalitaloudesta erillistä varallisuutta, vaan ainoastaan päättää, mihin rajaan saakka maata voidaan taloudellisesti hyödyntää[4].

7.2.2 Hallinnolliset linjaukset

Kunnan maapolitiikan oikeudelliseen arviointiin liittyy läheisesti kysymys kunnanvaltuustojen hyväksymistä periaateluontoisista maapoliittisista ohjelmista tai vastaavista kunnan maapolitiikkaa ohjaavista asiakirjoista[5]. Oikeudelliselta luonteeltaan ne ovat ohjeellisia eivätkä oikeudellisesti sido kuntaa itseään sen toimiessa kaavoittajana, rakentamisen lupaviranomaisena tai maan hankkijana ja luovuttajana, mutta niistä saa jonkinlaista osviittaa siitä, minkälaisen käytännön muodostumiseen kunta pääpiirteittäin pyrkii. Käytännössä maapoliittiset ohjelmat sisältävät eri tavoin ilmaistuja lausumia asemakaavoituspolitiikasta, maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvauksen käyttämisestä, suunnittelutarveratkaisuiden myöntämisestä sekä tonttien luovuttamisesta. Kaikilla näillä mekanismeilla vaikutetaan siihen, millainen valta kunnalle muodostuu alueensa maankäyttöön. Käänteisesti tämä vastaavasti heijastuu maanomistajan mahdollisuuteen käyttää maata rakentamiseen kunnan alueella. Kunnanvaltuuston hyväksyessä esimerkiksi sinänsä periaateluontoisen maapoliittisen ohjelman muutoksen, jolla kunta ilmoittaa vastaisuudessa kieltäytyvänsä yksityisen maan asemakaavoittamisesta, heijastuu epäilemättä maanomistajan tulevaan mahdollisuuteen saada käyttää maataan rakentamiseen.

Kunnan maapoliittisen ohjelman oikeudellinen luonne on ollut esillä ratkaisussa KHO 7.3.2006 t. 499. KHO on katsonut, että kunnanvaltuuston vahvistama maapoliittinen ohjelma on sisältänyt lakiin perustumattomia lausumia kuten sen, että asemakaavoituksen edellytykseksi on asetettu maankäyttösopimuksen solmiminen. Äänestyspäätöksen jälkeen KHO on kuitenkin katsonut, että maapoliittisessa ohjelmassa on kyse vain tuolloin voimassa olleen kuntalain 91 §:ssä tarkoitetusta valmistelusta, eikä siitä siksi voida valittaa. Muutoksen-

[4] Ks. edellä kaavoituksen ja maan arvon välisistä yhteyksistä edellä luku 2.4.
[5] Ks. maapoliittisten ohjelmien luonteesta esim. Hovila 2013, s. 11–14. Ks. soft law -instrumenteista ympäristöoikeudessa laajemmin Määttä OTJP 2005, s. 337–458.

haku muun ohella juuri kaavoitusta koskevien päätösten osalta on KHO:n mukaan ratkaistu erikseen. Eri mieltä ollut hallintoneuvos olisi palauttanut asian hallinto-oikeuteen, joka niin ikään oli katsonut valtuuston päätöksen vain valmisteluksi, painottaen maapoliittisen ohjelman kunnallisoikeudellista ohjausvaikutusta sekä sitä, että ohjelmassa mainituista linjauksista on olemassa nimenomaista lainsäädäntöä.

Apulaisoikeusasiamies on asiasta tehdyn kantelun johdosta antanut ratkaisun 9.5.2008 dnro 1730/4/06, jossa se on päätynyt niin ikään pitämään maapoliittista ohjelmaa ”vain” periaateluontoisena. Toisaalta apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että ohjelmissa tulisi selkeästi ilmaista, että kyse on ohjeluonteisista maininnoista, jotta ei syntyisi epäselvyyttä niiden oikeudellisesta luonteesta.

Kysymystä maapoliittisen ohjelman hyväksyttävästä sisällöstä ei mielestäni tule ratkaista *muodollisesti* vain siltä kannalta, onko sillä ratkaistu esimerkiksi kunnan kaavoitusta tai rakentamisen lupia koskevia asioita ennalta, ja annettaessa tähän kielteinen vastaus toteamalla, että maapoliittisiin ohjelmiin sisältyvät mahdollisesti oikeusjärjestyksemme kanssa jännitteessä tai jopa ristiriidassa olevat määräykset ovat vain valmistelua. Maapoliittisen ohjelman luonnetta hallinnollisena päätöksenä tulee pikemmin lähestyä sen kunnan rakennusoikeuden sääntelytoimintaan ulottuvien tosiasiallisten vaikutusten kautta eli tulee omaksua *sisällöllinen* lähtökohta. Tämä olisi perusteltua ensinnäkin siltä kannalta, että (1) periaatelinjaukset epäilemättä ohjaavat kaavoituksesta ja maankäytöstä vastaavien kunnallisten viranhaltijoiden toimintaa[6] ja (2) maapoliittisissa ohjelmissa käytettyjä lausumia tosiasiassa käytetään varsin runsaasti perusteltaessa esimerkiksi kunnan harjoittamaa kaavoituspolitiikkaa, suunnittelutarve- tai poikkeamislupien myöntämistä tai epäämistä, lunastuslupien hakemista taikka tonttien luovuttamistapaa[7]. Toisin sanoen näiden päätösten tulisi teoreettisen ideaalin mukaan perustua niihin sovellettavaksi tuleviin säännöksiin ja tapauksen tosiseikkoihin ilman, että maapoliittiselle ohjelmalle annettaisiin merkitystä.

Edellä mainittu ei sinänsä vielä olisi ongelma, jos ja kun kaavoitusta ja rakentamisen lupia koskevista päätöksistä voidaan valittaa, jolloin valitusta voi-

---

[6] Kunnanvaltuuston periaatelinjaukset tosiasiassa velvoittavat kunnan sisäisesti niin kunnan johtavia kuin MRL:n mukaisia tehtäviä johtosäännön mukaan hoitavia viranhaltijoita. Toisin sanoen vaikka heillä ei välttämättä ole muodollis-juridisesti ehdotonta velvollisuutta toimia periaatelinjausten mukaisesti, heidän tosiasialliset mahdollisuutensa kieltäytyä toimimasta kunnanvaltuuston linjaamalla tavalla saattavat olla kovin vähäiset. Yksittäisen viranhaltijan kannalta on merkille pantavaa tietysti se, että hänen on viranhaltijana hallinnollista päätöstä tehdessään ensisijassa noudatettava päätökseen sovellettavaa laintasoista sääntelyä ja jätettävä esimerkiksi perustuslain kanssa ristiriidassa oleva hallintokäytäntö soveltamatta (PL 107 §).

[7] Ks. esim. ratkaisussa KHO 1.10.2014 t. 2926 esillä ollut tosiseikasto. Ks. myös edellä luku 4.5.5.

daan perustella sillä, että maapoliittisissa linjauksissa esitetyillä perusteluilla tiettyjä ratkaisua ei olisi saanut oikeudellisesti tehdä tai olisi tullut tehdä toisenlainen ratkaisu. Sen sijaan ongelma muodostuu siitä, että eräissä tapauksissa esimerkiksi linjaus olla solmimatta maankäyttösopimuksia ja määräämättä kehittämiskorvauksia johtaa siihen, että kunnan toiminnasta (3) *ei synny* sellaista *päätöstä*, joka realistisesti ajatellen olisi saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi[8]. Asiallisestihan kyse on tällöin siitä, että kunta ei myöskään asemakaavoita yksityisen maata. Sinänsä kunnan on annettava maanomistajan asemakaavoitusaloitteeseen perusteltu valituskelpoinen päätös, mutta tällainen valitus on luonteeltaan kassatorinen eikä kuntaa siksi voida pakottaa asemakaavan laatimiseen. Niin ikään on ongelmallista se, että (4) maapoliittisen ohjelman muodostaessa usein kokonaisuuden ei tällaisen kokonaisuuden arviointiin välttämättä sovellu kovin hyvin se, että valvonta tapahtuisi vain yksittäisten mahdollisten valitusten johdosta.

Kaiken kaikkiaan mielestäni maanomistajan ja muidenkin kunnan jäsenten *preventiivisen oikeussuojan* kannalta saattaisi olla perusteltua, että kunta julkista valtaa käyttävänä viranomaisena ei voi vahvistaa itselleen de facto noudatettavaksi sellaista ohjelmaa, joka sisältää joko suoraan oikeusjärjestyksemme vastaisia taikka sen kanssa jännitteessä olevia linjauksia. Arvioitaessa vastaisuudessa esimerkiksi oikeusasiamiehen toimesta maapoliittisten ohjelmien luonnetta tulisikin pikemmin painottaa niiden tosiasiallista merkitystä kuin sitä muodollista seikkaa, onko niillä ennakollisesti ratkaistu tulevia kaavoituksen tai rakentamisen päätöksiä.

7.2.3 Kunnan kaksoisrooli sääntelijänä ja maanomistajana

Kuten edellä on tuotu esille, kunnalla on MRL:n järjestelmässä kaksoisrooli sekä julkisoikeudellisena sääntelijänä että yksityisoikeudellisena maanomistajana[9]. Kunta sekä kaavoittajana määrittelee eri alueiden sallitut ja kielletyt käyttötavat että voi hankkia ja luovuttaa maata pakkotoimin tällaisilta alueilta.

Vahvimmillaan kunta voi ohjata maankäyttöä sekä maanomistuksella että julkisoikeudellisella sääntelyllä. Kaksoisroolin rakenteellinen ongelma sen sijaan kohdistuu siihen, että kunnan *maanomistajaintressi saattaa joissain tapauksissa saada etusijan maankäytöllisten intressien sijaan*. Tämä voi tarkoittaa yhtäältä sitä, että (1) kaavoitusta ohjataan kunnan omistamille alueille, vaikka yhdyskunnan kehitys saattaisi pikemmin puoltaa kaavoituksen ohjaa-

[8] Negatiivista päätöstä – pidättymistä jonkin päätöksen tekemisestä – on vaikea tosiasiassa saada oikeudellisen kontrollin piiriin. Tällainen viranomaisen tietynlainen passiivisuus ja siihen kohdistuvat oikeussuojamekanismit ovat yleinen hallinto-oikeudellinen kysymys. Ks. edellä luku 6.
[9] Ks. edellä luku 3.4.

mista muiden omistamille alueille[10]. Toisaalta kaavoitusvallan ja maanomistuksen yhdistäminen saattaa joissain tapauksissa johtaa siihen, että (2) sääntelyvaltaa käytetään tarkoituksin saada jokin maa-alue kunnan omistukseen ja kaavoituksesta pidättymällä vaikuttaa esimerkiksi pakkolunastuskorvauksen määrään tavalla, joka ei ole kaavoitusharkintaa ohjaavien säännösten kannalta ongelmatonta[11]. Toisaalta on mahdollista sekin, että maankäytölliset intressit saavat etusijan maanomistusintresseihin nähden. Tällöin kunta esimerkiksi omistajana toteuttaa ilman kaavoitusta maallaan toimenpiteitä, joilla tosiasiassa edistetään kaavoituksellisia päämääriä perinteisten omistajanintressien sijaan.

Juuri maapolitiikan piirissä kunnan kaksoisrooli kaavoittajana ja maanomistajana voi saada kärjistyneen merkityksen. Kirjallisuudessa on eräissä yhteyksissä katsottu, että näiden kahden roolin yhdistäminen ei olisi *ylipäänsä* mahdollista[12]. Kuten edellä on niin ikään jo tullut esille, ei MRL:iin eikä sen maapolitiikkaa koskeviin MRL 20.1 §:n taikka MRL 5 a §:n säännöksiin ole sisällytetty lausumia siitä, millä tavoin tämä rakenteellinen kysymys on tarkoitettu järjestettäväksi. Nimenomaisen sääntelyn puuttuessa kysymystä on arvioitava MRL:n ja oikeusjärjestykseen sisältyvien viranomaistoimintaa koskevien säännösten kautta siten kuin tässä tutkimuksessa on jo edellä tuotu esille[13]. Selvää on, että nimenomaisen sääntelyn puuttumisesta ei tule päätellä, että asia olisi oikeudellisesti sääntelemätöntä.

7.3 MAAPOLIITTISTEN PERUSKYSYMYSTEN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT

7.3.1 Rakentamisen rajoittamisen voimakkuustaso

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset kaavoituksesta ja rakentamisen sääntelystä on valtaosin kirjoitettu joustavaan muotoon. Toisin sanoen lainsäätäjä on jättänyt kunnalle useissa kohdin varsin laajan harkintavallan sen suhteen, millä tavalla se hallintokäytännössään soveltaa sille annettuja sääntelyinstrumentteja. Tätä liikkumavaran puitteissa tapahtuvaa toimintaa voidaan niin

---

[10] Ks. tällaisesta keskustelusta esim. edellä luku 6.4.1.1, jossa on käsitelty kysymystä maanomistajalle säädettävästä itsenäisestä asemakaavoitusoikeudesta.

[11] Näin on esimerkiksi silloin, jos asemakaavoituksesta yksityisen maalle pidätytään *vain* siksi, että kunta haluaa alueen omistajaksi, vaikka alueella vallitsisi MRL 51 §:n mukainen velvollisuus asemakaavan laatimiseen. Niin ikään jos alueen asemakaavoittamisesta pidättyminen näissä olosuhteissa tapahtuu *vain* tarkoituksin saada pakkolunastuskorvausta ja siihen de facto suhteutuva mahdollisen niin sanotun vapaaehtoisen kiinteistön kaupan kauppahinta painetuksi alas, tulee asiaa arvioida mm. hallinnon tarkoitussidonnaisuuden (HL 6 §) periaatteen kannalta. Ks. tästä luvut 4.6.6.6 ja 7.4.3.1.

[12] Ks. erityisesti Hyvönen DL 1972, s. 101–112.

[13] Ks. erityisesti luku 4.6.7.

haluttaessa kutsua esimerkiksi kunnan maapolitiikaksi tai laajemmin maankäyttöpolitiikaksi.[14] Erilaisia sääntelyinstrumentteja silmällä pitäen MRL:n järjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa eri instrumentit saavat merkityksensä suhteessa toisaalla tehtyihin ratkaisuihin: esimerkiksi kunnan asemakaavoitustoiminta on erottamattomassa yhteydessä rakentamisen kontrollointiin asemakaava-alueiden ulkopuolella ja päinvastoin. Sen ohella, että kunta voi valita erilaisia painotuksia sääntelyn jättämän liikkumavaran puitteissa, painotuksissa voi olla ja käytännössä onkin eroja eri kuntien kesken.

Painotukset ovat usein seurausta kunnan alueeseen kohdistuvasta rakentamispaineesta, jota varsinkin kaupungistuminen kiihdyttää. Tämä tarkoittaa sitä, että *maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen voi vaihdella yhden kunnan alueella ajallisesti kunnan muuttaessa sääntelyn painopistettä samoin kuin se voi vaihdella alueellisesti eri kuntien kesken.* Toisin sanoen saman kunnan alueella rakentaminen voi painotusmuutoksen johdosta muuntua sallitusta kielletyksi tai päinvastoin ilman lain muutosta vain kunnan muuttaessa sääntelypolitiikkaansa. Toisaalta rakennusoikeus voi tavallaan määräytyä eri tavoin eri kuntien alueilla, vaikka näissä sovelletaan sinänsä samoja säännöksiä, jos kunnat painottavat niille jätettyä sääntelyllistä liikkumavaraa eri tavoilla[15]. Painotuserot voivat koskea niin asemakaavoituspolitiikkaa, maankäyttösopimusten solmimista ja kehittämiskorvausten määräämistä, suunnittelutarvealuesääntelyä kuin maanhankintaa ja -luovutusta.

Rakentamisen rajoittamisen painopistevalintojen kuvaamiseksi voidaan karkeana jaotteluna esittää jako (a) *voimakkaaseen*, (b) *neutraaliin* ja (c) *heikkoon* sääntelyyn[16]. Erottelukriteerinä on se, miten kunta käyttää sille joustavien normien varaan rakennetun sääntelyjärjestelmän jättämää liikkumavaraa. Rakennusoikeuden muodostumisen kannalta keskeistä on se, miten kunta asemakaavoittaa yksityisen omistuksessa olevaa maata, miten ja minkälaisin ehdoin se soveltaa maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvausjärjestelmää, miten se hankkii maata omistukseensa, miten ja millä ehdoin se luovuttaa tontteja sekä miten se erityisesti suunnittelutarveratkaisuin sääntelee asemakaavoittamattomien alueiden rakentamismahdollisuuksia. Merkitystä on myös kunnan soveltamalla kiinteistöveron tasolla sekä rakentamiskehotusjärjestelmällä, vaikka

---

[14] Oikeuden ja politiikan erotteluun käsitetasolla on kuitenkin syytä suhtautua suurella varovaisuudella, jotta käsite-erottelusta ei tehdä oikeusjärjestyksen vastaisia päätelmiä siitä, miten kunnan toimenpiteitä tulisi oikeudellisesti arvioida. Ks. oikeudellisen ajattelun tasolla luoduista erotteluista ja näiden pohjalta tapahtuvasta oikeudellisesta päättelystä maankäytön piirissä erityisesti Majamaa JJ 2001, s. 271–288. Ks. joustavista normeista ympäristöoikeudessa Määttä JJ 2007, s. 265–299.

[15] Ks. MRL:n toimivuusarvio Ympäristöministeriö 2014, s. 51, jossa on käsitelty kysymystä alueidenkäytön ohjaamisesta kaupunkialueilla verrattuna muihin alueisiin.

[16] Erottelusta ei voida tehdä voimassa olevan oikeutemme sisältöä koskevia päätelmiä. Sen tarkoitus on vain havainnollistaa erilaisten sääntelytapojen olemassaoloa ja vaikutusta rakennusoikeuden yleiseen luonteeseen.

näistä ei olisi mainintoja maapoliittisissa ohjelmissa.

(a) *Voimakasta* sääntelyä soveltava kunta pyrkii tosiasiassa luomaan rakennuskieltoon rinnastettavan tilan asemakaavoittamattomien alueiden ulkopuolella ja asemakaavoittamaan vain omistuksessaan olevaa maata. Kunta usein määrittelee koko kunnan alueen suunnittelutarvealueeksi ja rajoittaa määrällisin perustein myönnettäviä suunnittelutarveratkaisuita. Edelleen kunta harjoittaa aktiivista lunastusuhkaista maanhankintaa sekä luovuttaa tontit pääasiassa markkinahinnalla eteenpäin. Kunta pyrkii luomaan itselleen eräänlaisen monopolin uudisrakentamisen suhteen niin, että rakentaminen mahdollistuu vain kunnan omistuksessa jo oleville tai vastaisuudessa hankittaville alueille. Samoin kunta soveltaa arvonleikkausluontoisesti maankäyttösopimussääntelyä sekä hyödyntää raakamaan lunastusten matalan korvaustason ja markkinahinnalla luovutettavien tonttien erotuksena syntyvää liikevoittoa kuntataloudessa. Tällaisen kunnan alueella tosiasiassa rakennusoikeus sekä faktisena käyttömahdollisuutena että taloudellisena arvona katoaa yksityisen omistamilta alueilta.

(b) *Neutraalissa* sääntelyssä kunta pysyttelee ikään kuin sääntelyn tarkoituksen ydinalueilla. Kunta asemakaavoittaa yhtäläisesti omistamaansa ja yksityisen maata, solmii maankäyttösopimuksia ilman varsinaista pyrkimystä arvon leikkaamiseen, hankkii maata vain silloin, kun syntyy aito vapaaehtoinen kauppa ja lunastaa vain kun tämä todella on viimesijainen keino. Kunta hyödyntää kuntatalouden rahoituksessa verotusoikeuttaan eikä pyri maanmyyntitiloilla samaan päämäärään. Kunta ei määrittele koko kunnan aluetta suunnittelutarvealueeksi eikä aseta varsinaisesti määrällisiä rajoja myönnettäville suunnittelutarveratkaisuille, vaan myöntää näitä sitä mukaa kuin rakentaminen tätä edellyttää.

(c) *Heikkoa* sääntelyä soveltava kunta pikemmin suhtautuu ylipäänsä myönteisesti kaikkeen alueellaan tapahtuvaan rakentamiseen. Tällaiset kunnat eivät ole usein kasvukuntia eikä maan arvo myöskään mahdollista merkittävää kunnallistaloudellista tulonhankintaa sääntelyn keinoin. Heikosti sääntelevä kunta ei harjoita juurikaan maanhankintaa, se asemakaavoittaa maata omistusrakenteesta riippumatta eikä välttämättä peri sopimuskorvauksia tai kehittämiskorvausta eikä hyödynnä suunnittelutarvesääntelyn mahdollistamaa rakentamisen kontrollointia eli ei harjoita ns. aktiivista maapolitiikkaa.[17]

Rakennusoikeuden oikeudellisen luonteen ja maanomistajan oikeusaseman kannalta keskeisimmät kysymykset tulevat esille sovellettaessa voimakasta sääntelyä. Voimakkaaseen sääntelyyn liittyy monia oikeudellisia ongelmia, joista keskeisimmät koskevat sitä, millä edellytyksin ja minkä suuruisia maksuja kunta voi maanomistajalta periä rakentamisen mahdollistavan asemakaavoituksen yhteydessä, mihin tarkoituksiin ja millä edellytyksin kunta voi

[17] Heikkoa sääntelyä soveltanevat kunnat, joissa rakentamiseen ei kohdistu kovin suurta kysyntää eikä maan arvo ole kovin korkea.

pakkolunastaa maata rakentamistarkoituksiin ja mitä kysymyksiä tähän liittyy rakennusoikeuden kannalta, voiko kunta asettaa omistamansa maan etusijalle suhteessa yksityisen maahan ja luoda yksityisen maalle tietynlaisen tosiasiallisen rakennuskiellon sekä miten on oikeudellisesti arvioitava kunnan toimintaa silloin, kun sen soveltama hallintokäytäntö lähenee sisällöllisesti kiinteistöliiketoimintaa pyrkimyksenä tulojen hankkiminen kuntatalouteen.

Kunnan maanhankinta ja -luovutus tulevat yhtäältä arvioiduksi MRL:n oman sääntelyn lisäksi maanhankintaan ja -luovutukseen sovellettavaksi tulevien erityissäädösten ja -säännösten kannalta. Tällaisia ovat viranomaistoimintaa yleisesti sääntelevät periaatteet kuten kunnan toimialaa rajaavat periaatteet[18], kunnan varojen käyttöä rajoittavat periaatteet, kilpailuoikeudelliset säännökset samoin kuin sopimustoimintaan sovellettavaksi tulevat lähinnä siviilioikeudelliset säännökset. Toisin sanoen kunnan maanhankinta- ja luovutustoiminnassa ei ole kyse vain MRL:n säännösten soveltamisesta eikä MRL:n järjestelmä muodosta ”suljettua muusta oikeusjärjestyksestä eristettyä järjestelmää”, vaan toimintaa on arvioitava ottaen huomioon koko oikeusjärjestys ja siihen sisältyvät erilaiset säännökset. Seuraavassa tarkastellaan kunnan maapoliittisten toimenpiteiden oikeudellisia reunaehtoja silloin, kun maapolitiikkaa ohjaavat kunnan taloudelliset pyrkimykset.

7.3.2 Kieltäytyminen yksityisen maan asemakaavoittamisesta

Kunnan maapolitiikkaan on katsottu kuuluvan kysymys siitä, pyrkiikö kunta asemakaavoittamalla rakennusoikeutta vain omistuksessaan oleville alueille kanavoimaan maan arvon kuntatalouteen. Kysymys on MRL:n järjestelmässä erittäin keskeinen varsinkin silloin, kun asemakaavoittamattomien alueiden rakentamista rajoitetaan voimakkaasti jopa tosiasialliseen rakennuskieltoon rinnastuvalla tavalla siten kuin edellä on tuotu esille[19]. Tällaisessa tilanteessa yksityisen omistuksessa oleva rakennuskelpoinen maa tulee tosiasiassa suljetuksi pois rakennusmaamarkkinoilta. Kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on varsin usein katsottu lähinnä kunnan kaavoitusmonopolin käsitteestä ja luonteesta tehtävin päätelmin[20], että olisi kunnan varsin vapaasti päätettävissä se, kaa-

[18] Ks. kunnan toimialaa rajaavista periaatteista Ruotsin osalta Bohlin 2011, s. 92–133.
[19] Ks. edellä luku 4.5.5.
[20] Ks. erityisesti KHO 2015:95, jossa on todettu, että ”Asiassa saadun selvityksen mukaan asemakaava-alueen rajaukseen oli vaikuttanut kunnan tavoite laatia asemakaavoja ensisijaisesti omistamilleen alueille. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla on tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan. Pelkästään sillä perusteella, että kaava-alueen rajaukseen olivat vaikut-

voittaako kunta ensisijassa vain omistuksessaan olevia alueita. Niin ikään ei ole nähty ongelmaa voimassa olevan oikeutemme kannalta siinä, että asian kääntöpuolena kunta tulee tällöin de facto kieltäytyneeksi yksityisen maan asemakaavoittamisesta siksi, että maa ei ole kunnan omistuksessa, vaikka maankäytöllistä estettä yksityisen maan asemakaavoittamiselle ei olisi olemassa.

> Yksityisen maan asemakaavoittamisesta kieltäytyminen maapoliittisena linjauksena koskee useimmiten alueita, joilla ei ole vielä tai on vain purettavaksi tarkoitettuja rakennuksia eli kun täysin uusia alueita otetaan rakentamiskäyttöön. Sen sijaan niin sanotussa täydennysrakentamisessa tällaista linjausta ei lähtökohtaisesti käytetä. Täydennysrakentamisella tarkoitetaan rakentamista olemassa olevan rakennuskannan yhteyteen uusia rakennuksia taikka laajentamalla olemassa olevaa rakennusta ja se tapahtuu useimmiten kaupunkien tai kuntien keskusta-alueilla[21].
>
> Rakennusoikeuden kannalta keskeinen kysymys täydennysrakennushankkeissa koskee tontin omistajalta – usein asunto-osakeyhtiöltä – perittävän maankäyttömaksun suuruuden määrittelyä MRL 12 a luvun mukaan. MRL 12 a luvun mukaan tontinomistajan maksettavaksi tulevan maksun tulee perustua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin *kustannuksiin*, mutta on epäselvää missä määrin niitä kunnalle aiheutuu rakennettaessa olemassa olevan ja jo rakennetun yhdyskuntatekniikan yhteyteen uusia rakennuksia[22].

Tätä aihetta on käsitelty seikkaperäisesti edellä luvussa 4.6.7 ja päädytty rakennuslainsäädännön historian ja kehityslinjojen analysoinnilla selvittämään lainsäätäjän tarkoitusta, joka nähdäkseni on pikemmin päinvastainen edellä esiin tuotuihin käsityksiin nähden, joiden mukaan valinta olisi tehtävissä de facto kunnan parhaaksi katsomallaan tavalla. Niin ikään asetettiin kyseenalaiseksi se, vallitseeko MRL:n järjestelmässä tai oikeusjärjestyksessämme mitään sellaista PL 6 §:ssä tarkoitettua *hyväksyttävää perustetta*, joka oikeuttaisi asettamaan kunnan itsensä ja yksityisen omistaman maan erilaiseen asemaan rakennusoikeuden suhteen. Jäljempänä luvussa 7.4 käsiteltäessä kunnan maapolitiikan ja kilpailuvaikutusten suhdetta tuodaan esille tällaiseen maapolitiikkaan liittyvät haitalliset taloudelliset vaikutukset yleisen edun kannalta. Tässä kohden ei voida enemmälti käsitellä kysymystä yksityisen maan kaavoittamisesta kieltäytymisestä, vaan viitataan mainittuihin lukuihin. Kunnan kaavoitusmonopolista ei kaiken kaikkiaan tule mitään sisällöllisiä päätelmiä kunnan kaavoituksellisen harkintavallan sisällön tai reunaehtojen kannalta[23].

---

taneet maanomistukselliset seikat, kaavapäätöstä ei siten ollut pidettävä lainvastaisena. Kaavaratkaisun lainmukaisuus oli kuitenkin voitava perustella myös muilla kuin maanomistukseen liittyvillä näkökohdilla."

[21] Ks. täydennysrakentamisen tavoista jäljempänä luku 10.4.4.

[22] Ks. myös edellä luku 5, jossa on käsitelty maanomistajan maksuvelvoitteita.

[23] Ks. edellä luku 4.3, jossa on lähdetty siitä, että kunnan kaavoitusmonopoli on vain esitystekninen käsite, josta ei tule eikä voida päätellä kunnan kaavoituksellisen harkintavallan laajuutta.

7.3.3 Maanhankinta ja pakkolunastusinstituutio

Kunta voi maapolitiikkaa harjoittaessaan hankkia maata omistukseensa monin erilaisin tavoin. Käytännössä niin sanotut vapaaehtoiset kiinteistön kaupat lienevät tavanomaisin tapa, mutta hankinta on mahdollista myös esimerkiksi etuostomenettelyllä silloin, kun jokin yhdyskuntarakentamisen kannalta keskeinen alue vaihtaa omistajaa ja etuoston edellytykset täyttyvät. Periaatteellisesti keskeisin instituutio kunnan maahankinnan taustalla on kuitenkin kunnan mahdollisuus pakkolunastaa maata. Pakkolunastusta ei välttämättä kovin usein juridis-teknisesti käytetä, mutta se epäilemättä muodostaa perustan useissa tapauksissa niin sanottujen vapaaehtoisten kauppojen solmimiselle. Ainakin silloin, jos tiedossa on, että alue tultaisiin viimekädessä pakkolunastamaan[24]. Niinpä maanhankinnan kannalta – tapahtuipa se vapaaehtoisen kaupoin tai muodollisesti pakkolunastamalla – keskeinen kysymys koskee sitä, millä edellytyksin ja reunaehdoin pakkolunastaminen milloinkin on oikeudellisesti käytettävissä. Edelleen se, miten kunta tätä mahdollisuuttaan käyttää, käänteisesti heijastuu maanomistajan asemaan.

Keskeisin peruste maapoliittiseen maanhankintaan lienee MRL 99 §, jonka nojalla kunta voi lunastusluvan saatuaan pakkolunastaa maan omistukseensa ennen alueen mahdollista kaavoittamista ja muuta kehittämistä[25]. Merkillepantavaa kuitenkin on, että maahankintaa rajoittaa viimekädessä PL 15 §:ssä säädetty omaisuudensuoja, joka on laintasoisesti konkretisoitu lunastuslailla. Pakkolunastamisen edellytyksen määräytyvät sekä lunastuslain 4 §:n yleisten että MRL:n erityisten edellytysten kautta. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että LunL 4 §:n mukaan pakkolunastukselle tulee olla MRL 99 §:ssä konkretisoitu yleinen tarve, että lievempiä keinoja saman tavoitteen saavuttamiseksi ei ole olemassa ja että pakkolunastuksella saavutettava etu on suurempi kuin siitä pakkolunastuksen kohteeksi joutuneelle aiheutuva haitta[26]. Keskeistä on se, että

---

[24] Toisaalta kuntakohtaisia eroja saattaa vallita siinä, miten valmiita pakkolunastusta ollaan kunnassa valmiita käyttämään. Koska varsinkin lunastusluvan saamista edellyttävät pakkolunastusmenettelyt kuten MRL 99 §:n nojalla tapahtuva pakkolunastaminen edellyttävät kunnanvaltuuston päätöstä lunastusluvan hakemisesta, myös kunnallispoliittisilla seikoilla on pakkolunastusmenettelyn käynnistymisen kannalta merkitystä.

[25] Kunta voi MRL 13 luvun säännösten lisäksi hankkia maata myös etuostolain mukaisella etuostolla taikka ns. vapaaehtoisella kiinteistön kaupalla, mutta varsinkin viimeksi mainitun taustalla usein on tavalla tai toisella kunnan mahdollisuus halutessaan pakkolunastaa alue tai pitää se kaavoittamattomana. Näin pakkolunastusinstituution merkitys kunnan maanhankinnassa on periaatteellisesti erittäin keskeinen, vaikka pakkolunastusta sellaisenaan ei kovin usein käytettäisikään. Ks. MRL 99 §:ää vastaavasta lunastusperusteesta Ruotsin pakkolunastuslain 2:1:n osalta Dahlsjö – Hermansson – Sjödin 2010, s. 90–95. Ks. myös ratkaisu KHO 2009:92, jossa on katsottu teollisuustarkoituksiin osoitetun alueen hankkiminen yleisen tarpeen vaatimaksi.

[26] Ks. Ekroos JJ 2007, s. 17–33, joka on käsitellyt erityisesti MRL 12 a luvun merkitystä arvioitaessa pakkolunastamisen LunL 4 §:ssä säädettyjen vaihtoehtoisuus- ja suhteellisuusedellytystysten täyttymistä. Ks. ratkaisu KHO 2006:84. Ks. myös Dahsljö – Hermansson – Sjödin 2010, s.

kunta ei voi maapoliittisesti vaikuttaa siihen, täyttyvätkö esimerkiksi pakkolunastamisen oikeudelliset edellytykset vai eivät. Tämä on perustuslain ja lunastuslain alaan kuuluva kysymys. Maa*politiikkaa* voidaan harjoittaa vain näiden säännösten mahdollistaman *oikeudellisen* liikkumavaran puitteissa.

Maanomistajan aseman kannalta keskeistä on juuri se, että kunta ei voi pakkolunastaa maata milloin tahansa, vaan ainoastaan pakkolunastamisen edellytysten täyttyessä. Tämä estää muun ohella sen, että pakkolunastaminen ei ole käytettävissä silloin, jos tavoitteena on ainoastaan maan saaminen kunnan omistukseen taloudellisen hyötymisen tarkoituksessa.

Pakkolunastuksen edellytysten täyttyessä ja kunnan saadessa lunastusluvan taikka saadessa lunastaa maata suoraan kaavan perusteella on maanomistajan kannalta keskeistä se, millä tavoin määrätään maanomistajalle maksettava korvaus tämän menettämästä omaisuudesta. PL 15.2 §:n mukaan pakkolunastuksesta suoritetaan täysi korvaus, mikä tarkoittaa maanomistajan saattamista taloudellisesti siihen asemaan, jossa tämä olisi, jos pakkolunastukseen ei olisi ryhdytty[27]. Pakkolunastuskorvaus on, varsinkin maata rakentamistarkoituksiin pakkolunastettaessa, ymmärrettävä ennen kaikkea maanomistajan menettämän maan taloudellisen hyödyntämismahdollisuuden sijaan tulevana suorituksena eli eräänlaisena surrogaattina. Keskeistä usein on, miten ymmärretään kunnan kaavoitustehtävän ja maan arvon suhde tässä pakkolunastuskorvauksen määrittelyssä[28].

> Kunnan hankkiessa asemakaavoittamatonta maata omistukseensa pakkolunastamalla tai kiinteistön kaupoin muodostuu keskeiseksi kysymys siitä, mikä arvo on toimenpiteen kohteeksi tulevalle maa-alueelle annettava. Seikalla on merkitystä sekä LunL 30.1 §:n täyden korvauksen että kiinteistön kauppahinnan määrittelyn kannalta.
>
> Arvioinnin perustan muodostaa se, millä tavoin omistajan käyttömahdollisuus tulee oikeudellisesti luonnehtia maankäytön ja rakentamisen sääntelyjärjestelmässä. Keskeisen lähtökohdan arvioinnille muodostaa se, että kunnalla on MRL 51 §:ssä säädetyllä tavalla velvollisuus alueen asemakaavoittamiseen[29]. Vaikka kuntaa ei oikeutemme mukaan voida pakottaa velvoit-

---

139 ss. intressivertailusta pakkolunastuksessa ExpL 2:12:n kannalta. Ks. Dahsljö – Hermansson – Sjödin 2010, s. 93 ExpL:n ja PBL:n suhteesta Ruotsissa. Ruotsissa pakkolunastus- ja rakennuslainsäädännön suhde on lakiteknisesti järjestetty eri tavalla kuin Suomessa LunL:n ja MRL:n kesken. Suomessa lunastusperusteet sisältyvät MRL:iin ja lunastusmenettely LunL:iin kun Ruotsissa molemmat on sisällytetty ExpL:iin.

[27] Merkittävän poikkeuksen tähän tuo LunL 31.2 §:ssä säädetty niin sanottu arvonleikkaussäännös, jolla asiallisesti ottaen voidaan leikata asemakaavan tuottama hyöty täydestä korvauksesta säännöksessä mainituin edellytyksin.

[28] Tämä aihepiiri edellyttää itsenäistä tutkimustyötä ja allekirjoittaneella on jo vireillä ja pitkällä oleva tätä koskeva jatkotutkimushanke.

[29] Vrt. toisaalta Peltola ym. 2009, s. 12, jossa on todettu, että MRL:iin ei sisältyisi RakL 33 § tapaan säännöstä kunnan kaavoitusvelvollisuudesta, joskin on todettu, että kaavoitusvelvollisuus *lienee* silti olemassa. Kyse on maanmittauslaitoksen Raakamaan hinta -julkaisusta, jolla epäile-

teen täyttämiseen, ei maanomistajan käyttömahdollisuutta ja maan markkina-arvoa – ja sitä myöden LunL 30.1 §:n mukaista menetystä – tule päätellä yksinomaan siitä juridis-teknisestä seikasta, onko alueella voimassa asemakaavaa vai ei[30]. Pikemmin maan markkina-arvon määrittely tulee kiinnittää siihen, mikä on alueen todennäköinen *oikeudellinen* käyttömahdollisuus lähitulevaisuudessa ja suorittaa omistusoikeuden taloudellinen arvonmääritte-ly tältä pohjalta[31].

Kansallisen lainsäädännön kannalta maan pakkolunastusperusteiseen hankintaan merkittävän rajoitteen tuovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat. EIT on useissa ratkaisuissaan ottanut kantaa sekä maaomaisuuden pakkolunastamisen edellytyksiin että pakkolunastuksen johdosta omaisuuttaan menettäneelle suoritettavaan korvaukseen. Esimerkiksi *Arsovski v. Makedonia* (2013) tapauksessa EIT katsoi omaisuudensuojaa loukatun kun valtio oli pakkolunastanut maan ja luovuttanut sen edelleen kolmannelle yksityiselle selvittämättä lievempien keinojen käyttämistä[32]. *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (2004) tapauksessa EIT antoi langettavan tuomion kun valtio oli pakkolunastanut omaisuutta kaupunkirakentamista varten, eikä rakentamista ollut toteutettu kohtuullisessa ajassa eikä omaisuutta palautettu alkuperäiselle omistajalle. Tapauksessa *Motais de Narbonne v. Ranska* (2002) EIT antoi langettavan tuomion omaisuudensuojan loukkauksen nojalla kun pakkolunastuksen ja pakkolunastustarkoituksen välinen aika oli ylipitkä ja EIT katsoi valtion harjoittaneen näin kiinteistökeinottelua. EIT:n ratkaisuiden muodostamat linjat asettavat ulkorajat myös kansalliselle lainsäädännölle ja kuntien maanhankintatoimenpiteille.

---

mättä on vähintään jonkinlainen ohjaava vaikutus kiinteistöjen arvon määrittelyyn lunastustoimituksissa. Näkemys asettuu erikoiseen valoon tarkasteltaessa MRL 51 § säännöstä, jossa nimenomaan todetaan tällaisen velvoitteen olemassaolo. Ks. näin esim. HE 334/2014 vp, s. 15. Se, millä tavoin juuri tämä kysymys on lainsäädännössä ratkaistu, heijastuu keskeisellä tavalla siihen, millä tavoin on ymmärrettävä arvioinnin kohteena olevan maan oikeudellinen käyttömahdollisuus ja sitä myöden se, miten kohteen arvo on taloudellisesti määriteltävä.

[30] Ks. rakennusoikeuden erilaisista syntytavoista edellä luku 4.6.3.

[31] Ks. edellä luku 2.4.6, jossa on käsitelty maan markkina-arvon määrittelyä. Eri asia on, että LunL 31.2 § arvonleikkaussäännöksen soveltamisessa joudutaan arvioimaan, mikä osuus maan arvosta johtuu juuri asemakaavoituksesta ja mikä muista tekijöistä.

[32] Ks. myös *Kemp and Others v. Luxembourg* (2008).

7.4 KUNNAN MÄÄRÄÄVÄ MARKKINA-ASEMA RAKENNUSMAAMARKKINOILLA JA MAAN ARVON KANAVOIMINEN KUNTATALOUTEEN

7.4.1 Maapolitiikan liiketaloudellistuminen

Maanhankinnalla ja -luovutuksella yhdessä rakennusoikeuden sääntelyn kanssa on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Rakennusoikeutta sääntelemällä kunta voi vaikuttaa hankittavien ja luovutettavien maa-alueiden taloudellisiin arvoihin ja sitä kautta itselleen aiheutuviin tuloihin ja menoihin. Kunta voi maapoliittisina perusratkaisuina joko (a) hankkia kaavoitettavan alueen *omistukseensa ennen asemakaavoitusta* ja näin pyrkiä saamaan kontrollivallan maahan ennen rakennusoikeuden muodostumista ja kattamaan aikanaan tontinluovutustuloilla kunnalle aiheutuvat yhdyskuntatekniikan kustannukset. Toinen perusvaihtoehto on (b) *asemakaavoittaa rakennusoikeutta yksityisen omistamalle maalle maankäyttösopimuksin* niin, että sopimuskorvauksilla katetaan kunnalle aiheutuvat menot. Rakennusoikeudella on keskeinen asema myös sopimuskorvauksia määriteltäessä, koska korvausten määrä käytännössä suhteutunee kaavoituksella muodostettavan rakennusoikeuden määrään ja muihin ominaisuuksiin. Valinta näiden kahden perusratkaisun välillä on sekä oikeudellinen, poliittinen että taloudellinen.

> Maapolitiikan liiketaloudellistuminen kytkeytyy läheisesti maan arvoon ja sen kohoamiseen kasvukeskuksissa sekä rakennusoikeuden sääntelyyn, jolla arvon käyttöönottaminen mahdollistetaan tai estetään edellä luvussa 2.4 esitetyllä tavalla. Mahdollisuus ylipäänsä liiketaloudellisen hyödyn tavoitteluun maapolitiikalla liittyy siten kohoavien maanarvojen alueisiin eli käytännössä kasvukeskuksiin. Kasvukeskusten ulkopuolella maanarvokehitys ei usein sellaisenaan mahdollista liiketaloudellisen hyödyn tavoittelua.

Maapoliittisissa käytänteissä on havaittavissa kuntien voimistuva pyrkimys hyödyntää molemmissa tapauksissa alueellaan vallitsevaa korkeaa maan arvoa kuntataloudessa kaavoittamalla rakennusoikeutta niin, että se tukee tätä tulonmuodostustavoitetta riippumatta siitä kaavoittaako kunta yksityisen maata vai hankkiiko se sen omistukseensa ennen kaavoitusta.[33] Rakennusoikeutta ei toisin sanoen anneta ilmaiseksi. Kunnat joko kieltäytyvät kaavoittamasta raken-

[33] Ks. Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 3–15, jossa on seikkaperäisesti tuotu esille mekanismi, jolla juuri maan pakkolunastaminen johtaa liiketaloudellisen voiton muodostumiseen kunnalle. Ks. myös Vantaan kaupungin maapoliittinen periaateohjelma 22.9.2014, jossa Vantaan kaupunki ilmoittaa nimenomaisesti tavoittelevansa kaavoitus- ja maanhankintatoiminnalla liiketaloudellista voittoa tasapainottaakseen muutoin kireää talouttaan. Periaatelinjauksista on näiltä osin nähtävissä kuntiin kohdistuva yleinen paine tulojen hankkimiseksi eri tavoin kasvavien kunnallistalouden menojen kattamiseksi.

nusoikeutta yksityisen omistuksessa oleville alueille ennen niiden hankkimista kunnan omistukseen tai kaavoittaessaan yksityisen maata määrittelevät maankäyttösopimuksen maksuvelvoitteet kaavoitettavien rakennusoikeusneliöiden mukaisesti. Oikeudelliselta kannalta voimakkaassa tulonhankkimistoiminnassa on ongelmia silloin, kun kunnan saamat tulot ylittävät selkeästi sille maankäyttötoiminnasta aiheutuvat menot[34], eli kun kunnalle alkaa muodostua liiketaloudellista voittoa maanhankinnasta ja -luovutuksesta.

Kuten edellä tuotiin esille, oikeudellisesti kunnalle aiheutuu rakennusoikeuden asemakaavoittamisesta sekä välittömiä että välillisiä velvoitteita. Kunnalle syntyy välittöminä velvoitteina velvollisuus asemakaava-alueen katujen, vesijohtojen ja viemäreiden sekä yleisten alueiden toteuttamiseen. Välillisiä velvoitteina kunnalle saattaa syntyä velvollisuus joko rakennuslainsäädännön tai muun lainsäädännön nojalla rakentaa myös muita yhdyskuntateknisiä rakennelmia. Näiden kustannusten kattamiseksi kunta saa valtionosuuksina osan valtionverotuksesta, perii kunnallisveroa, kiinteistöveroa, jätemaksua, vesimaksua ja maksuja katujen puhtaana- ja ylläpidosta sekä saa korvauksetta asemakaava-alueen katualueet. Näiden lisäksi kunnalla on oikeus periä yksityiseltä maanomistajalta kehittämiskorvauksena tai sopimuskorvauksena osan kunnalle asemakaavoituksesta johtuvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista MRL 12 a luvun mukaisesti. Toisin sanoen maksujärjestelmän myötä tulee samalla myös ratkaistuksi se, miten lainsäätäjä on ajatellut rakennusoikeuden arvon jakautuvan kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa.

Liiketaloudellista voittoa saattaa syntyä lähtökohtaisesti silloin, kun kunnalle syntyy maan hankinnan, luovuttamisen ja kaavoittamisen sekä maankäyttösopimustoiminnan kokonaisvaikutuksena enemmän tuloja kuin sille aiheutuu menoja. Toisaalta sama problematiikka syntyy vielä selkeämmin lunastuksessa, jossa maasta suoritetaan usein lunastuskorvauksena ns. raakamaan hinta, joka voi olla moninkertaisesti pienempi kuin tonttien hinta. Kun tontinmyyntihinta ylittää kunnalle aiheutuneet kustannukset, alkaa kunnalle muodostua liiketaloudellista voittoa. Useissa tapauksissa näyttää myös siltä, että kunnan on liiketaloudellisesti tuottoisampaa kaavoittaa vain omistamaansa maata. Samoin näissä tapauksissa näyttää siltä, että kunnalle syntyy voittoa, eli kunta saa maan arvona enemmän kuin sille aiheutuu kustannuksia. Näin kaavoituksella rakennusoikeutta sääntelemällä kunta voi yhdessä maanhankinta- ja luovutustoiminnan alueella saada aikaiseksi merkittäviä tuloja kuntatalouteen.[35]

---

[34] Kunnalle muodostuvien kustannusten ja näitä vastaavien maanomistajalta kerättävien tulojen suhdetta on tarkasteltu edellä luvussa 5. Luvussa esiintuotujen seikkojen valossa näyttäisi siltä, että ainakin oikeudellisen sääntelyn kannalta kunnalle näyttäisi muodostuvan merkittäviä tuloja rakennusoikeuden kaavoittamisesta yksityisen omistuksessa olevalle maalle.

[35] Ibid.

Toiminta voi joissakin tapauksissa muodostua eräänlaiseksi julkisoikeudelliseksi kiinteistöliiketoiminnaksi ja ongelmalliseksi siksi, että sen ytimen muodostaa kunnan tekninen mahdollisuus pidättyä rakennusoikeuden asemakaavoittamisesta yksityisen maalle[36], vaikka tämä ei olisi perusteltua kunnalle säädetyn alueidenkäytön suunnittelutehtävän kannalta. Maankäyttöä koskevien säännösten ohella kunnan maanhankintaa tulee arvioida eräiden muiden kunnan toimintaan sovellettavien säännösten kannalta. Olennaista säännösten soveltamisen kannalta on juuri se, että kunta voi oikeutemme mukaan saada maata edullisesti, kaavoittaa sille rakennusoikeutta ja näin saada tuloja ja varallisuuden lisäystä kuntatalouteen. Edelleen se voi luovuttaa näin ”jalostamansa” maaomaisuuden ja realisoida kaavoituksen ja sillä osoitetun rakennusoikeuden luoman arvonlisän. Asia ei ole MRL:n sisäinen kysymys, vaan tällaiseen taloudelliseen toimintaan tulee sovellettavaksi useita muita kunnan liikkumavaraa kaventavia oikeudellisia reunaehtoja.

7.4.2 Määräävän markkina-aseman muodostuminen

Kunta saattaa MRL:n sääntelyinstrumentteja voimakkaasti soveltamalla saavuttaa läheisesti kilpailulain 4 § 2 k:ssa tarkoitetun määräävän tai siihen rinnastuvan markkina-aseman alueensa kiinteistömarkkinoilla. Määräävä asema saattaa muodostua joko niin, että kunnalle muodostuu eräänlainen tosiasiallinen *rakennusoikeudettoman maan ostomonopoli*, jossa kunta sääntelytoimillaan tekee merkittävästä osasta rakentamiskelpoisesta vielä rakentamattomasta maasta sellaista, että kukaan muu kuin kunta ei ole halukas sitä ostamaan. Toisaalta kunnalle voi suurelta osin tähän ostomonopoliin liittyen myös muodostua monopoli myytävien uudisrakentamiseen tarkoitettujen tonttien osalta eli *rakennusoikeudellisten tonttien myyntimonopoli*. Merkillepantavaa on, että jotkut kunnat ovat jopa ilmoittaneet maapoliittisissa ohjelmissaan tavoitteekseen tonttimarkkinoiden hallinnan alueellaan[37], mikä asiallisesti ottaen tarkoittaa juuri edellä mainittua.

> Kilpailulaissa määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan ”- - yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määräävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka mer-

[36] Kuten edellä luvussa 4.6.9 todettiin, maanomistajalla ei ole käytössään oikeussuojakeinoa kunnan pakottamiseksi tietynsisältöisen kaavan laatimiseen, vaikka kaavan voimaan saattamiselle ei olisi olemassa oikeudellista estettä.

[37] Ks. esimerkiksi Vantaan kaupunginvaltuuston 22.9.2014 hyväksymät maapoliittiset linjaukset kaavoitusta, maanhankintaa ja luovutusta koskien, s. 6, jossa todetaan maapoliittisen ohjelman keskeisenä tavoitteena olevan se, että kaupungille muodostuu tonttimarkkinoiden hallinta.

kittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla". (KilpL 4 § 2 k)

Maan osto- ja myyntimonopoli muodostuvat kunnalla olevan kaavoitustehtävän ja lunastusoikeuden avulla[38]. Kunnat soveltavat nykyään yleisesti kaavoituskäytäntöä, jonka mukaan kunta ei kaavoita uudisrakennusoikeutta yksityisen omistuksessa olevalle maalle (ks. KHO 2015:95). Samanaikaisesti kunnat määrittelevät MRL 16.3 §:n nojalla koko kunnan rakentamiskelpoisen maan suunnittelutarvealueeksi ja maapoliittisin linjauksin epäävät suunnittelutarvehakemukset[39]. Maanomistajalla ei ole oikeutemme mukaan mahdollisuutta saada rakentamisen edellytyksenä olevaa asemakaavaa laadituksi alueelleen ilman kunnan myötävaikutusta. Nämä olosuhteet luovat kunnan alueella yleisen tietoisuuden siitä, että rakentamiskelpoiselle yksityisen omistuksessa olevalle maalle ei ole mahdollista rakentaa, jolloin halukkuus tällaisen maan ostamiseen rakentamistarkoituksiin merkittävästi laskee. Ainoa, joka voi mahdollistaa rakentamisen, on kunta kaavoitusvallan käyttäjänä. Näin kunnalle muodostuu ostomonopoli uudisrakennettavien asemakaavoittamattomien alueiden osalta[40].

Ostomonopoli luo kunnalle mahdollisuuden päästä vaikuttamaan maan hintaan ja painamaan maan arvon keinotekoisen alas. Voimakas rakennusoikeuden epääminen asemakaavoittamattomilta yksityisen omistamilta alueilta johtaa käytännössä siihen, että kunnan alueella ei juuri tapahdu yksityisten keskinäisiä ns. raakamaan kiinteistön kauppoja, koska tiedossa on, että niille ei voisi kuitenkaan kunnan maapoliittisista linjauksista johtuen rakentaa[41]. Tämä on todet-

---

[38] Kunnan osallistuminen alueensa kiinteistömarkkinoille saattaa johtaa maan arvon kohoamiseen, jos samalla tulee suljetuksi yksityisen maan tarjonta pois kiinteistömarkkinoilta. Ks. yleisesti sääntelyn vaikutuksesta asuntuotantoon taloudellisesta näkökulmasta Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013, s. 19–29, jossa on käsitelty sekä rakentamisen sääntelyä että tontinluovutustoimintaa. Jos näin todella on, voidaan mielestäni perustellusti kysyä, missä määrin tällainen toiminta johtaa KuntaL 1.1 §:n mukaisesti kunnan jäsenten edun mukaiseen toimintaan, jotka kuitenkin loppujen lopuksi ovat korkeampien asuntojen ja toimitilojen hintojen maksajina. Kilpailuoikeuden perimmäisenä tarkoituksena toisaalta on markkinoiden toiminnan turvaaminen, minkä tulisi hintakilpailun kautta vaikuttaa kuluttajien etuun.

[39] Näyttää myös siltä, että suunnittelutarvealueella sovellettavaksi tulevat rakennusluvan erityiset edellytykset (MRL 137 §) on muotoiltu niin väljiksi, että tuomioistuimen on vaikea todeta, milloin ratkaisu ei perustu laissa säädettyihin kriteereihin. Tämä on johtanut mm. siihen, että tilastollisestikin on erittäin harvinaista kunnan tekemän kielteisen suunnittelutarveratkaisun kumoutuminen maanomistajan valituksesta. ELY-keskuksen valitukset ovat menestyneet tilastollisesti useammin. Toisaalta tilastoista ei voida voimassa olevan oikeuden sisällön osalta päätellä oikeastaan mitään.

[40] Käytännössä tämä tarkoittaa voimakkaasti kasvavien kaupunkien alueilla lähes kaikkea kaupungin alueella sijaitsevaa maata.

[41] Tilanteet, joissa tapahtuu raakamaan yksityisten keskinäisiä kauppoja, liittynevät käytännössä joko tarpeeseen myydä alue pakkotilassa esimerkiksi perinnönjaon seurauksena tai siihen, että ostaja on neuvotellut kunnan kanssa alueen asemakaavoituksesta ja sitoutunut maankäyttösopi-

tavissa maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä. Sen sijaan tällaista maata koskevat kiinteistön kaupat solmitaan yksityisen maanomistajan ja kunnan kesken, joissa kunta on ostajana. Näissä tilanteissa maanomistajalla on usein käytännössä vaihtoehtoina pitää maa omistuksessaan rakentamattomana, luovuttaa maa kunnalle kunnan ehdottamin ehdoin taikka odottaa maan pakkolunastusta. Tällaisessa asetelmassa kunta pääsee määrittämään sen, millä hintatasolla kunnan alueella yleisesti ottaen ollaan valmiita ostamaan asemakaavoittamatonta teknis-taloudellisesti rakentamiskelpoista maata, koska sillä ei ole todellisia kilpaostajia.

Ostomonopolin muodostumisella puolestaan on erittäin merkittävä yhteys kotimaiseen pakkolunastuskorvauksen määrittelytapaan. Määriteltäessä LunL 30.1 §:n mukaista kohteenkorvausta lunastettavasta maa-alueesta käytetään arviointikäytännössä niin sanottua kauppahintamenetelmää. Kauppahintamenetelmää käytettäessä kohteen arvo määritellään vertailukelpoisten samankaltaisten kohteiden kauppojen osalta, joissa ostajana ja myyjänä ovat olleet toisistaan riippumattomat osapuolet.

Käytännössä vertailukaupat etsitään maanmittauslaitoksen kauppahintarekisteristä saman kunnan alueelta, jolla arvioitava kiinteistö sijaitsee. Kun edellä mainitusta syystä kunnan alueella ei käytännössä tehdä yksityisten keskinäisiä, vaan ainoastaan kunnan ja yksityisten välisiä kauppoja, kauppahintatilastoissa ei useinkaan ole aidosti toisistaan riippumattomien osapuolten tekemiä kiinteistön kauppoja käytännössä lainkaan. Tämä johtaa siihen, että hinta, jolla kunta saa vapaaehtoisin kaupoin ostettua maata yksityisiltä, tulee kauppahintamenetelmän myötä määrittämään myös lunastuskorvauksen tason, jos kunta kaupan sijaan haluaisi vaihtoehtoisesti lunastaa alueen[42].

Näin maalle alkaa kunnan sääntelytoimenpiteiden johdosta aikaansaaman ostomonopolin myötä muodostua tavallaan keinotekoinen kunnan määrittelemä hinta – jolla maanomistajan on pakko luovuttaa maa, ellei halua pitää sitä rakentamattomana – sekä markkinahinta, jotka eriytyvät toisistaan[43]. Ongelma on se, että kunta kieltäytyy asemakaavoittamasta rakennusoikeutta yksityisen maalle vain omistuksellisin perustein ja estää muullakin tavoin tapahtuvan rakentamisen yksityisen maalla, vaikka sillä on MRL 51 §:n nojalla velvolli-

---

muksin korvaamaan kunnalle tietyn osan alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Ensin mainitussa tapauksessa saattaa olla taipumusta suostua myös alihintaiseen kauppaan, jälkimmäisessä hinta vastannee paremmin alueen markkina-arvoa. Viimeksi mainituissa tilanteissa kiinteistön kauppahinta usein sidotaan sopimusehdoin vireillä olevan kaavoituksen aikanaan mahdollistaman rakennusoikeuden taloudelliseen arvoon.

[42] Jos kunta onnistuu tekemään alueellaan yhdenkin raakamaan kaupan, tätä on joskus käytetty argumenttina perusteltaessa uusia ostotarjouksia tai määriteltäessä lunastuskorvausta.

[43] Sikäli kuin näin määräytyvän hinnan ja markkinahinnan erotus muodostuu kovin suureksi, voi tämä olla ongelmallista siltä kannalta, minkä arvon pohjalta pakkolunastuskorvaus oikeutemme mukaan tulee määrätä.

suus kaavoittaa maata aina asemakaavatarpeen vaatiessa[44]. Toisin sanoen kunta hyödyntää kaavoitusvaltaansa ja saa tästä hyödykseen monopolivoittoa laskennallisen kauppahintamenetelmällä saadun arvon ja maan todellisen markkina-arvon mukaisen erotuksen verran. Markkinahinta määräytyisi kahden aidosti toisistaan riippumattoman osapuolen kesken siten, että kauppahinta peilattaisiin siihen ennakoituun rakennusoikeuteen, joka maalle olisi odotettavissa kunnan täyttäessä MRL 51 §:n mukaisen asemakaavoitustehtävänsä[45], mutta tällaisia kauppoja ei kunnan sääntelytoiminnasta johtuen pääse kunnan alueella syntymään.

Oikeudellinen ongelma ei ole se, ettei kunta osta aidosti vapaaehtoisin kaupoin maata yksityisiltä. Onhan katsottu, että kunnan maapoliittisiin tehtäviin kuuluu sellaisen maapolitiikan harjoittaminen, joka hillitsee maan arvon liiallista kohoamista kunnan alueella[46]. Niinpä kunnan osallistuminen maan ostomarkkinoille estää sen, että yksittäiset maanomistajat pääsisivät keinottelemaan maan arvolla[47]. Samoin kunnan ei tarvitse maksaa yksittäisistä alueista maanomistajan mahdollisesti pyytämää spekulatiivisen korkeaa hintaa, vaan kunta saa maan tarvittaessa omistukseensa viimekädessä pakkolunastuksin. Sen sijaan kauppahinnat ja lunastuskorvaukset määräytyvät kunnan kaavoitustoiminnan seurauksena, ei todellisen markkinahinnan mukaisesti. Kilpailuoikeudellisesti on ongelmallista, että kunta näin saa eräänlaista monopolivoittoa ja maanomistajalta jää perustuslain 15 §:ssä turvattu täysi korvaus omaisuudestaan saamatta. Reaalisena ongelmana on myös se, että alhainen korvaus- ja kauppahintataso johtanee maanomistajien haluttomuuteen luovuttaa maata rakentamiskäyttöön.

Ostomonopolista johtuu välillisesti myös se, että kunnalle tietyn ajan kuluttua ostomonopolin muodostumisesta alkaa muodostua myös uudisrakentamiseen tarkoitettavien tonttien myyntimonopoli[48]. Myyntimonopolin kautta kunta

---

[44] Juuri tällaisia väärinkäytöstilanteita varten lainvalmistelukunta ehdotti 1920-luvulla asemakaavalakia säädettäessä maanomistajalle annettavaa asemakaavoitusoikeutta. Ks. edellä luku 6.

[45] MRL 51 §:n mukaan kunnan on kaavoitettava sitä mukaa kuin tarve edellyttää. Sille, että kunta ei juridis-teknisesti ole tehtäväänsä vielä maanhankintahetkellä täyttänyt, ei tule antaa ratkaisevaa merkitystä maan arvon määrittelyssä. Sen sijaan arvio tulee kiinnittää edellä luvussa 2.4.6 esitetyllä tavalla todennäköiseen kehityskulkuun siten, että maalla on ajateltava olevan jonkinlainen keskimääräinen rakennusoikeus joka tapauksessa kaavoituksesta riippumatta.

[46] Sen sijaan kunta kaiketi saa painaa maan hintaa alaspäin, koska tämä on periaatteessa kunnan tehtävä maapolitiikan alueella. Ks. Oksanen JJ 2008, s. 251–273.

[47] Juuri tämän takia kunnan tekemiä kiinteistön kauppoja ei ”putsata” pois kauppahintamenetelmän vertailukauppa-aineistosta. Kunnan kauppojen tuleekin ideaalitilanteessa päästä vaikuttamaan keskimääräisiin kauppahintoihin silloin, kun kunnan alueella tehdään myös yksityisten kauppoja. Mutta tilanteessa, jossa relevantteja kauppoja ei ole tehnyt kukaan muu kuin kunta, on tällainen kunnan kauppojen perusteella tapahtuva markkina-arvon määrittely äärimmäisen ongelmallista, koska hinta on muodostunut toisistaan voimakkaasti riippuvien osapuolten keskinäisissä kaupoissa.

[48] Myyntimonopoli koskee uudisrakentamiseen tarkoitettujen tonttien ensimarkkinoita, ostajan

pääsee määrittelemään uudisrakentamiseen käytettävien tonttien hintatason yhdessä taloudellisen kysynnän kanssa. Kunnat voivat luovuttaa maata alihintaan, markkinahinnalla tai monopolihinnalla. Periaatteessa näillä olisi mahdollisuus luovuttaa maata markkinahintaa huokeammalla, niin, että hinnalla juuri katettaisiin kunnalle aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Toisaalta on mahdollista luovuttaa tontit markkinahinnalla, jolloin kunnalle usein syntyy liiketaloudellista voittoa, koska tontin myyntihinta nykyisessä korvauskäytännössä ylittää selvästi maasta maksettavat lunastus- ja kauppahinnat[49]. Kolmanneksi on mahdollista, että monopolin ollessa riittävän vahva kunta hinnoittelee tontit markkinahintaa kalliimmiksi ja maksimoi liiketaloudellisen voittonsa.

Viimeksi mainittu ei välttämättä ole tietoista, vaan normaalin kilpailun puuttuessa tonttien tarjontamarkkinoilla markkinahintaa ei oikeastaan ole olemassa, vaan ainoastaan kunnan määrittelemä hinta. Normaalissa markkinatilanteessahan tonttien hinta eli maan arvo määräytyy kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksena. Kysynnän pysyessä vakiona ja tarjonnan noustessa hyödykkeen hinta laskee, tarjonnan laskiessa hinta nousee. Tarjonnan pysyessä vakiona kysynnän nousu johtaa hinnan kohoamiseen ja lasku hinnan laskuun. Kun kunnan alueen uudisrakentamisen tonttimarkkinoilla on tarjoajana vain kunta ja suuri osa yksityisestä maasta on kunnan tosiasiassa luomassa rakennuskiellossa, kunta tulee yksityisen maan rakennusoikeuden rajoittamisella sulkeneeksi yksityisen tonttitarjonnan markkinoilta miltei kokonaan. Näin kunta rajoittaa tonttien yksityistä tarjontaa ja oletettaessa rakentamiskysyntä kunnan alueella kunnan toimenpiteiden kannalta vakioksi kunta näin talousteorian perusdoktriinin mukaan osallistuu itse asiassa maan arvon kohottamiseen.

Tältä kannalta katsoen olisi erittäin keskeistä, että kunta kaavoittaisi rakennusoikeutta samoin ehdoin yksityisen maalle kuin se kaavoittaa omistamalleen maalle siten kuin rakennuslainsäädännön historiassa perinteisesti on ajateltu.

Niinpä ratkaisu KHO 2015:95 on ongelmallinen *siltä osin* kuin siinä on katsottu, että kunta voisi kieltäytyä kaavoittamasta yksityisen omistuksessa olevaa maata maanomistuksellisen syin[50]. Ratkaisussa omaksuttu linja – vaikka siihen voidaankin kohdistaa kritiikkiä lainsäätäjän tarkoituksen kannalta – joh-

---

edelleen luovuttaessa tontin voi tontteja olla tarjolla jälkimarkkinoillakin, mutta jälkimarkkinoitavien tonttien hinnat lienevät olosuhteiden pysyessä muuttumattomina poikkeuksetta korkeammat. Ks. SeutuRaMaVa 2012, josta ilmenevien tietojen mukaan esimerkiksi Helsingin kaupunki omistaa kaikesta alueellaan olevasta käyttämättömästä uudisrakentamiseen käytettävästä kerrostalovarannosta noin 75 %. Toisaalta Helsingin kaupunki muutoinkin omistaa maata alueellaan poikkeuksellisen paljon verrattuna muihin kaupunkeihin ja kuntiin.

[49] Näyttää siltä, että kaupungit yhä useammin käytännössä luovuttavat tontit nimenomaan markkinahinnalla, jopa tarjouskaupalla.

[50] Ks. samansuuntainen ratkaisu KHO 2011:11, jossa niin ikään on ollut esillä kysymys kieltäytymisestä yksityisen maan asemakaavoittamisesta maanomistuksellisin perustein.

taa yksityisen rakennusmaan tarjonnan sulkemiseen pois kunnan alueen rakennusmaamarkkinoilta[51]. Tämä johtuu siitä, että käytännössä tällaista asemakaavoituskäytäntöä noudattava kunta myös estää suunnittelutarveratkaisuita epäämällä rakentamisen asemakaavoittamattomilla alueilla ja näin tosiasiassa rakentaminen on mahdollista vain kunnan jo omistamilla tai sen omistukseen tavalla tai toisella vastaisuudessa tulevilla alueilla. Jos tällainen järjestelmä on todella ollut lainsäätäjän tarkoituksena, tulisi kysymyksestä ottaa laintasoiset säännökset MRL:iin ja asia tulisi näin arvioiduksi myös perusoikeuksien ennakkovalvontajärjestelmän kautta samoin kuin asiasta tulisi käytyä parlamentaarinen keskustelu.

7.4.3 Hallinto-oikeudelliset reunaehdot

7.4.3.1 Harkintavalta MRL:n järjestelmässä

Sikäli kuin kunta hyödyntää MRL:n sääntelyinstrumentteja *kokonaisuutena* siten, että se pyrkii saamaan aikaan sellaisia tuloja kuntatalouteen maanhankinnalla ja luovutuksella sekä maankäyttösopimuksin, *mihin se ei ilman julkisen vallan käyttämistä kykenisi vapailla markkinoilla*, on asiaa arvioitava siltä kannalta, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut MRL:lla ja oikeusjärjestys kokonaisuutena huomioon ottaen mahdollistaa tällainen toiminta. Hallinto-oikeudellisesti kysymys on ennen kaikkea hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (HL 6 §) ja jonka vaatimuksen rikkomista arvioidaan lähtökohtaisesti harkintavallan väärinkäyttönä[52]. Kunnan maapolitiikka koskevista MRL 20.1 § ja MRL 5 a § säännöksistä tai niitä koskevasta lainvalmisteluaineistosta ei *nimenomaisesti* ilmene, miten lainsäätä-

---

[51] Yksityinen maa sulkeutuu rakennusmaamarkkinoilta ulos siinä merkityksessä, että yksityinen ei voi tällaisessa maapoliittisessa ympäristössä de facto toimia itse rakentajana eikä rakennusmaan myyjänä, jos kunta ilmoittaa pidättyvänsä maan asemakaavoittamisesta kunnes se on kunnan omistuksessa. Yksityinen maa voi siten tulla rakennusmarkkinoille vain sitä kautta, että yksityinen luovuttaa kiinteistönsä kunnalle kiinteistön kaupalla taikka viimekädessä kunnan pakkolunastaessa sen, minkä jälkeen *kunta* luovuttaa maan asemakaavoitettuaan sen rakentajalle. Tällaisen menettelyn voidaan nähdä aiheuttavan *transaktiokustannuksia* siinä prosessissa, jossa rakennusmaa hakeutuu lopullisen rakentajan käsiin. Toisaalta kunnan tonttimarkkinoiden hallintaa tavoitteleva maapolitiikka *rajoittaa* yksityisen *rakennusmaan tarjontaa* kunnan alueella, mikä taloudellisen kysynnän pysyessä vakiona nostaa olemassa olevan tonttimaan hintaa ja sitä myöden myös lopputuotteena syntyvien asuntojen ja toimitilojen hintoja. Lopputulosta ei voitane pitää kunnan jäsenten edustaman yleisen edun mukaisena, vaikka toiminta olisi kunnalle julkisoikeudellisena organisaationa kannattavaa. Ks. edellä kuntasubjektin erottelusta (1) kuntaan jäsentensä muodostamana kokonaisuutena kunnasta (2) julkisoikeudellisena oikeushenkilönä luku 3.4.2.

[52] Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja harkintavallan väärinkäyttöä koskevaa doktriinia on tarkasteltu edellä luvussa 4.6.6.6.

jä on tarkoittanut mainitun kysymyksen ratkaista[53]. Toisaalta toiminnan tarkoitussidonnaisuutta arvioitaessa ei voida rajautua vain näiden säännösten tarkasteluun, vaan on otettava laajemmin huomioon MRL:n järjestelmän tavoitteet ja oikeusjärjestyksen muut viranomaistoimintaa koskevat säännökset.

Näyttää pikemmin siltä, että MRL:n sääntelyjärjestelmän tarkoitus *ei ole* tällaisen toiminnan mahdollistaminen ja vaikka olisikin, järjestelmä näin sovellettuna olisi vähintäänkin jännitteessä oikeusjärjestyksemme perusteiden kanssa. Jos sääntelyn tarkoituksena olisi sen mahdollistaminen, että kunnan alueella oleva teknis-taloudellinen yksityisen omistuksessa oleva rakennusmaa suljetaan pois rakennusoikeuden piiristä ja mahdollistettaisiin kunnan liiketaloudellinen hyötyminen rakennusoikeudesta ja maan arvosta yksityisen maanomistajan kustannuksella, tällainen sääntely epäilemättä olisi jännitteessä PL 15 §:ssä ja EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa turvatun omaisuudensuojan kanssa ja siten edellyttäisi sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointia perustuslakivaliokunnassa[54]. Maapolitiikkasääntelyä koskevasta hallituksen esityksestä 334/2014 vp ei ole pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa tai mietintöä[55]. Tämä on otettava kaventavana seikkana huomioon tulkittaessa MRL 20.1 § ja MRL 5 a § säännöksiä ja niiden vaikutusta kunnan harkintavallan laajuudelle.

7.4.3.2 Kunnan toimialaa rajaavat periaatteet

Kunnan yleistä toimialaa rajaavat oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muodostuneet periaatteet, jotka ohjaavat ja rajaavat sitä, mitä tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen ja miten se voi näitä hoitaa.[56] Näitä yhtäältä ovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate, tasapuolisuuden periaate sekä harkintavallan väärinkäytön kielto (HL 6 §). Toisaalta erityisten kunnallisoikeudellisten periaatteiden mukaan (1) kunnan tu*lee toiminnassaan edistää asukkaidensa hyvinvointia*, (2) kunta *ei saa tukea yksityistä*, (3) *tehtävän on oltava paikallinen* sekä (4) kunnan tulee

---

[53] Ks. HE 334/2014 vp, s. 14–15, jossa on esitetty MRL 5 a §:n ja MRL 20.1 §:n muutoksen yksityiskohtaiset perustelut. Sen sijaan hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa kohdassa, s. 12 todetaan laveasti, että maapoliittisia keinoja hyödyntäen kunnan on mahdollista kattaa kaavoituksen aiheuttamalla arvonnousulla kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Näin epäilemättä on, mutta avoimeksi jää, missä oikeudellisissa rajoissa tämä on mahdollista otettaessa huomioon viranomaisen harkintavaltaa ohjaava ja rajoittava normisto laajemmin.

[54] Ks. esim. EIT:n ratkaisu asiassa *Motais de Narbonne v. Ranska* (2.7.2002), jossa EIT antoi Ranskan valtiota vastaan langettavan tuomion omaisuudensuojan loukkauksen perusteella. Tapauksessa maanomistajalta oli pakkolunastettu maata rakentamistarkoituksiin ilman, että olisi pakkolunastuksen jälkeen ryhdytty rakentamistoimiin. EIT:n mukaan EIS:n sopimusvaltioilla oli EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan nojalla velvollisuus suojata yksilöä alueiden varaamiseen liittyvältä kiinteistökeinottelun vaaralta. EIT katsoi, että menettely merkitsi omaisuuden arvon riistämistä maanomistajalta.

[55] Ks. HE 334/2014 vp.

[56] Ks. HE 268/2014 vp, s. 15–17.

toimia muiden viranomaisten kanssa työnjaon mukaisesti. Lisäksi on vakiintuneesti katsottu, että (5) kunta ei *saa ryhtyä spekulatiiviseen toimintaan* eikä harjoittamaan puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa[57]. Näiden periaatteiden rinnalla on keskusteltu myös muista periaatteista. Keskeinen periaate on myös niin sanottu *omakustanneperiaate*, jonka mukaan kunnan tulisi hinnoitella palvelunsa vastaamaan palvelun tuottamisesta sille aiheutuneita kustannuksia. Toisin sanoen omakustannusperiaate estäisi voiton tekemisen julkisessa toiminnassa. Periaatteen asema oikeudessamme on kuitenkin epäselvä[58].

> Kunta ei kunnallisoikeudellisen toimialansa puitteissa voi ryhtyä mihin tahansa maankäytöllisiin toimenpiteisiin saatikka rakentamistoimintaan. Ollakseen oikeudellisesti sallittua toiminnan tulee aina jollakin tavalla liittyä KuntaL 7 §:n mukaisesti joko kunnan *yleiseen* tai *erityiseen* toimialaan. Tämä sisältää sekä vaatimuksen tehtävän sisältymisestä toimialamääritykseen että sen toteuttamiskeinon pysymisestä kunnallisoikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden muodostamissa oikeudellisissa rajoissa. Tältä kannalta katsoen vallitsee merkittävä periaatteellinen ero yksityisen ja kunnan toimintavapauksien kesken. Yksityisellä on lähtökohtaisesti vapaus ryhtyä kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joita tältä ei ole kielletty. Sen sijaan kunta voi lähtökohtaisesti ryhtyä vain niihin toimenpiteisiin, joihin sille on annettu oikeudellinen toimivalta. [59]

Maanhankinta ja -luovutus samoin kuin maapolitiikka lähtökohtaisesti kuuluvat MRL:n nojalla kunnan tehtäväpiiriin ja niin ollen kunnan *erityiseen*, rakennuslainsäädännöllä säädettyyn *toimialaan*. Niin ikään kunnan harjoittama rakentamistoiminta erityisesti yleisten rakennusten, yleisten alueiden, katujen, teiden, viemäreiden, vesijohtojen yms. yhdyskuntatekniikan osalta kuuluu kunnan erityiseen toimialaan, joista yhdyskuntatekniikan rakentaminen kuuluu MRL:n mukaan kunnan velvollisuuksiin. Velvollisuus yleisten rakennusten kuten päiväkotien, koulujen ja terveyskeskusten rakentamiseen perustuu muuhun erityislainsäädäntöön. Selvää on, että kunta ei voi yleisen toimialansa puitteissa rakentaa ansiotarkoituksessa eikä muutoinkaan ryhtyä rakennuttamaan rakennuksia tehdäkseen näillä liikevoittoa[60].

---

[57] Ks. kunnan kompetenssista harjoittaa elinkeinotoimintaa Ruotsissa Indén 2008, s. 39–74 ja, s. 111–150. Ks. myös Madell – Indén 2010, s. 58–79 sekä kuntaan kohdistuvasta kiellosta harjoittaa spekulatiivista yritystoimintaa Bohlin 2011, s. 103–108. Ks. myös Sallinen 2007 passim.

[58] Ks. Sallinen 2007, s. 364–373. Sen sijaan Ruotsin kommunallagin (900/1991) 8:3c:ssä periaatteen voimassaolo on lausuttu nimenomaisesti. Sen mukaan: ”Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.”

[59] Ks. kunnan toimialasta Sallinen 2007 erit., s. 9–17. Ks. ruotsista Bohlin 2011, s. 87–167. Ks. kunnan kompetenssista harjoittaa elinkeinotoimintaa Ruotsissa Indén 2008, s. 39–74 ja, s. 111–150. Ks. myös Madell – Indén 2010, s. 58–79. Ks. kunnallisoikeuden ja ympäristöoikeuden suhteesta Mäkinen 2004, s. 15–32.

[60] Toisaalta kunta voi sinänsä esimerkiksi KuntaL 9 luvussa säänneltyjen liikelaitosten kautta

Epäselvyyttä ei usein olekaan sen suhteen, onko kunnalla toimialansa puitteissa oikeudellinen mahdollisuus eli kompetenssi hankkia yleisten alueiden ja julkisten rakennusten rakentamista varten alueita omistukseensa sekä julkisin varoin rakentaa tai rakennuttaa näitä vastaavat rakennukset tai toteuttaa muut rakennustyöt.

Sen sijaan kunnan ryhtyessä esimerkiksi kaupallisessa merkityksessä – liikevoittoa tavoitellen – hankkimaan maata ja rakentamaan rakennuksia luovutettavaksi eteenpäin on tämän vakiintuneesti katsottu olevan kunnan toimialaan kuulumatonta toimintaa[61]. Toisin sanoen kunta ei lähtökohtaisesti voi kunnallisoikeudellisen toimialasääntelystä johtuen esimerkiksi rakentaa tai ylläpitää teollisuusalueita, kauppakeskuksia taikka laajoja asuin- tai toimistoalueita. Tältä kannalta katsoen on merkillepantavaa, että oikeus- ja hallintokäytännössä on tullut hyväksytyksi se, että kunnalle on myönnetty esimerkiksi MRL 99 §:n nojalla lunastuslupia myös sellaisten alueiden pakkolunastamiseen, joita kunta ei voi kunnallisoikeudellisen toimialasääntelyn johdosta itse rakentaa[62]. Kunta voi tulla tällaisen omaisuuden sijaan vain *väliomistajaksi* lopullisen rakentajan ollessa muu taho, jolle pakkolunastettava alue lopulta luovutetaan.

Kunnan kiinteistönluovutuksiin liittyy kysymys tonttien tai muidenkin kiinteistöjen hinnoittelusta. Kunnan on mahdollista saada lunastamalla tai ostamalla maata huomattavasti halvempaan hintaan kuin on maan arvo sen asemakaavoittamisen jälkeen, kuten edellä on tuotu esille. Tämä mahdollistaa sen, että luovuttamalla asemakaavoitetun maan edelleen yksityisille rakentajille on kunnan mahdollista pidättää näin itsellään merkittävä osa maan arvosta, joka osin johtuu asemakaavoituksella muodostettavasta rakennusoikeudesta, osin yleisestä hintakehityksestä. Toisin sanoen kunnan saadessa tonttien luovuttamisella enemmän myyntituloja kuin sille aiheutuu kustannuksia, muodostuu sille maanhankinnasta ja -luovutuksesta myyntivoittoa.[63] Tällainen menettely saattaa joissain tilanteissa muodostua ongelmalliseksi *omakustannusperiaatteen* kannalta[64], vaikka kunnalla teknisesti on näin mahdollisuus kattaa tontinmyyn-

---

harjoittaa myös liiketaloudellisin periaattein tapahtuvaa toimintaa.

[61] KHO 26.7.2006 t. 1820: Rakennuttaminen ei kuulunut kunnan toimialaan. Toisin sanoen kunta ei saa hankkia tai luovuttaa maata eikä ryhtyä omalla maallaan sellaisiin toimiin, jotka tarkoittaisivat kiinteistökehitysliiketoimintaan osallistumista.

[62] Ks. esim. KHO 2009:92 ja siinä valittajan esittämä argumentaatio, jonka mukaan lunastuslupaharkinnassa tulisi ottaa huomioon myös kunnallisoikeudellinen sääntely. Tapauksessa kunnalle myönnettiin MRL 99 §:n nojalla lunastuslupa teollisuustarkoituksiin osoitetun alueen pakkolunastamiseksi. Harkittaessa esimerkiksi juuri MRL 99 §:n nojalla haettavan pakkolunastusluvan edellytyksiä tulisi harkinnassa ottaa huomioon kunnan toimialasta johtuvat rajoitukset kunnan mahdollisuudelle toteuttaa mainittu hanke.

[63] Ks. Kuntaliitto – Ympäristöministeriö 2009, s. 3–15.

[64] Ks. omakustanneperiaatteesta Suomessa lähteineen Sallinen 2007, s. 364–373. Ruotsissa periaate on osa voimassa olevaa oikeutta. Ks. kommunallag (900/1991) 8:3c, jossa periaate on nimenomaisesti lausuttu. Ks. periaatteen merkitykset kunnan toiminnan rajoittajana kilpailuoikeuden kannalta Indén 2008, s. 56–62 sekä yleisemmin Bohlin 2011, s. 113–123. Ruotsissa katso-

tituloilla myös sille aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Sikäli kuin tällaisen periaatteen katsotaan rajoittavan tonttien hinnoittelua, kunnalle ei voisi maapolitiikan piirissä muodostua, ainakaan merkittävää, liiketaloudellista voittoa.

Nykyisen kuntalain (410/2015) 15 lukuun sisältyy säännökset kunnan toiminnasta *kilpailluilla markkinoilla*. Sääntelyn lähtökohta on, että kunnan hoitaessa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tämä osakeyhtiön tai eräiden muiden itsenäisten oikeushenkilöiden hoidettavaksi (KuntaL 126.1 §). KuntaL 126.2 § 6 k:ssa on kuitenkin täsmennetty, että kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon. Keskeistä mainitun säännöstön soveltamisen kannalta näyttäisi olevan rajanveto sen suhteen, *milloin mainitut toimenpiteet liittyvät MRL:n mukaisiin tehtäviin ja milloin eivät*. Säännöksiä koskevista esitöistä ei tarkemmin käy ilmi, millä tavoin rajanveto tulisi tehdä tämän suhteen eli milloin maan hankinta, luovuttaminen tai vuokraaminen ei liity kunnan MRL:n mukaisiin tehtäviin ja on siten mainitun poikkeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolella[65].

> Mielenkiintoista on se, onko MRL:iin otettu ja 1.4.2015 voimaan tullut kunnan maapolitiikan harjoittamistehtävää koskeva MRL 5 a § ja MRL 20.1 §:n sääntely muuttanut tätä oikeustilaa. Lainvalmisteluaineiston mukaan maapolitiikan harjoittamista koskevalla MRL:n muutoksella ei ole tarkoitettu muuttaa vallitsevaa oikeustilaa[66]. Lieneekin lähdettävä siitä, että maapolitiikkaa koskeva sääntely ei myöskään muuta arviointitapaa siitä, milloin kyse on kunnan MRL:n mukaisesta maan hankinnasta, luovuttamisesta tai vuokraamisesta.

Kuntalain 130 §:n mukaan kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle maaomaisuutta on sen käytettävä tarjouskilpailua tai muutoin pyrittävä hinnoittelemaan omaisuus markkinaehtoisesti. Sääntely näyttää rakennusoikeuden kannalta tarkoittavan sitä, että kunnan on pyrittävä sääntelyn velvoittamana saamaan rakennusoikeudellisesta maasta markkinahinta, mutta toisaalta koska sen ei tarvit-

---

taan, että omakustannusperiaate rajoittaa kunnan mahdollisuutta tehdä voittoa kaavoitusoikeudella ja maan hankinnalla ja luovutuksella. Suomessa maan hintaan saattaa vaikuttaa se, että usein maa kierrätetään kunnan käsien kautta rakentajalle, missä kunta lisää oman katteensa maan arvoon, mihin edelleen alueen rakentaja lisää oman katteensa. Omakustanneperiaate saattaisi hillitä tässä prosessissa tapahtuvaa hinnanmuodostusta.

[65] Ks. HE 32/2013 vp, s. 34–35 ja HE 268/2014 vp, s. 124 ja, s. 228–229.

[66] Keskeinen kysymys koskee kilpailuoikeudellisesti myös sitä, voidaanko kunnan harjoittama vapaaehtoinen maanhankinta kiinteistönkaupoin niin ikään katsoa elinkeinotoiminnaksi, johon tulisivat kilpailuoikeudelliset säännökset sovellettavaksi. Kunta kykenee kaavoittajana merkittävällä tavalla vaikuttamaan ostokohteen taloudelliseen hyödyntämismahdollisuuteen sääntelemällä sen rakennusoikeutta.

se yhtiöittää omaisuuttaan, se saa näin kunnan maanomistuksen ollessa useista maksuvelvoitteista vapautettu[67] tosiasiassa suuremman katteen kuin yksityinen luovuttaja saisi. Näin sääntely itse asiassa näyttäisi luovan kunnalle kilpailuedun kiinteistömarkkinatoimijana alueensa kiinteistömarkkinoilla.

7.4.4 Kilpailu- ja sopimusoikeudelliset reunaehdot

Sen ohella, että julkiseen vallankäyttöön perustuvan määräävän markkina-aseman tavoittelua on arvioitava hallinto-oikeudellisena kysymyksenä, on toiminnalla merkitystä myös kilpailu- ja sopimusoikeudellisesti[68]. Kunnan maapolitiikkaa harjoitetaan merkittävällä tavalla yksityisoikeudellisin instrumentein kuten kiinteistön kaupoin rakennusmaata hankittaessa ja asemakaavoitettuja tontteja luovutettaessa samoin kuin mahdollisia maankäyttösopimuksia solmittaessa. Vaikka kilpailu- ja sopimusoikeudellinen normisto ei muodollisesti rajoita kunnan julkisoikeudellista harkintavaltaa sen toimiessa kaavoittajana, kilpailu- ja sopimusoikeudellisella sääntelyllä on vaikutusta kunnan yksityisoikeudellisten toimien arvioinnissa. Sikäli kuin yksityisoikeudellisessa arvioinnissa kilpailu- tai sopimusoikeudellisesta normistosta johtuu rajoituksia yksityisoikeudellisille, usein kaavoituksen kannalta keskeisten toimien toteuttamiselle, tämä saattaa heijastua siihen, millä tavoin kunta julkisoikeudellista valtaansa *de facto* käyttää, vaikka muodollisesti rajoitusvaikusta kaavoitusharkintaan ei olisikaan olemassa.

> Kuten edellä on tuotu esille kunta voi sekä (1) vaikuttaa kaavoitusta käyttämällä yritysten mahdollisuuteen sijoittautua ja saada liikepaikkoja kunnan alueella että (2) itse osallistua toimijana kiinteistömarkkinoiden toimintaan. Kaavoituksessa kunnan tulee ottaa yhtenä tekijänä huomioon alueen kilpailuolosuhteet. Tämä voi tarkoittaa, että rakennusoikeutta erilaisille liikepai-

---

[67] Ks. kunnan maksuvelvoitteista maanomistajana edellä luku 3.4.5.

[68] Ks. laajemmin kunnan palvelutuotannon ja kilpailuoikeuden taitekohdasta toimitettu ruotsalainen teos Madell – Bekkedal – Neergaard 2011 samoin kuin kunnan tehtäviä ja näiden kilpailuoikeudellisia reunaehtoja käsittelevä seikkaperäinen teos Indén 2008. Ks. myös Madell – Inden 2010. Ks. myös Hakkola LM 2007, s. 730 alaviite 19, jossa kirjoittaja huomauttaa, että useilla EU-säännöksillä on *merkittäviä välillisiä* vaikutuksia maankäytön suunnitteluun. Näin epäilemättä voidaan sanoa. Vrt. Hovila 2013, s. 9–11 ja, s. 19. Yksi konkreettinen maankäyttöä koskeva säännöstö on esimerkiksi ns. tunnelidirektiivi 2004/54/EY, jossa on mm. säädetty eräistä maantietunneleiden rakenneteknisistä turvallisuusvaatimuksista. Ks. erityisesti Saastamoinen 1995, s. 1–179. Julkaisu on ”EU:n vaikutukset maankäytön ohjaukseen” -tutkimushankkeen loppuraportti. Raportti on EU:n kehityksen myötä ehkä jossain määrin vanhentunut, mutta siinä on esitetty eräitä perusjäsennyksiä eurooppaoikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välisistä yhteyksistä suomalaisesta näkökulmasta. Ks. EU:n toimivallan määräytymisestä yleisellä tasolla Craig – de Búrca 2011, s. 73–101.

koille tulee osoittaa niin, että turvataan riittävät kilpailuolosuhteet.[69] Tämä kunnan velvollisuus perustuu lähinnä MRL 5.1 § 9 kohtaan, MRL 28.3 § 5 kohtaan, MRL 39.2 § 6 kohtaan sekä MRL 51.2 §:iin. Kaavoituksen ohella kunta vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin sekä tonttipolitiikallaan että *osallistumisellaan alueellaan tapahtuvaan maanhankinta- ja luovutustoimintaan kilpailijana*. Tonttien luovutuspolitiikalla – hinnoittelulla ja ostajan valintatavalla – puolestaan on vaikutusta alueen kilpailuolosuhteisiin rakennusmaamarkkinoita ajatellen. Kunnan aktiivisella osallistumisella alueensa kiinteistömarkkinoille on vaikutusta muiden alueen maanomistajien ja rakentamista suunnittelevien toimijoiden asemaan. Tämä tuo kunnan maapolitiikkaan kilpailuoikeudellisen ulottuvuuden[70].

Sinänsä on selvää, että kilpailulain (948/2011) 4.1 § 1 k:n mukaan *taloudellista toimintaa* harjoittava julkinen oikeushenkilö rinnastetaan elinkeinonharjoittajaksi. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että kunnan harjoittama tonttien myynti ei ole julkisen vallan käyttämistä, vaan taloudellista toimintaa. Keskeistä elinkeinotoiminnaksi katsomisessa näyttäisi olevan se, hinnoitellaanko tontit liiketaloudellisin perustein. Jos näin tehdään, toiminta herkemmin katsotaan elinkeinotoiminnaksi.[71] Sikäli kuin kunnalle muodostuu maamarkkinoilla kilpailulain 4 § 2 k:ssa tarkoitettu määräävä markkina-asema sen soveltamien MRL:n mukaisten sääntelytoimenpiteiden seurauksena, on näissä olosuhteissa syntyneitä kiinteistön kauppoja ja vuokrasopimuksia samoin kuin maankäyttösopimuksia arvioitava myös kilpailulainsäädännön kannalta[72].

Kilpailulain kannalta ei sinänsä ole kiellettyä esimerkiksi ostaa tai myydä maata määräävässä markkina-asemassa, mutta näissä olosuhteissa syntyneiden sopimusten ehtojen tulee *määräytyä kuten toimivilla markkinoilla*. Muutoin voidaan katsoa tällaiset sopimukset KilpL 7 §:ssä tarkoitetuksi määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi ja näin esimerkiksi mahdollisesti maanomistajalle tai muulle taholle aiheutunut vahinko kilpailulain nojalla korvattavaksi[73]. Mahdollinen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö maan ostoissa ja

---

[69] Ks. edellä luku 4.6.5.7, jossa on käsitelty kilpailuvaikutusten huomioimista kaavoituksessa.

[70] Keskeisen säädöksen muodostaa kilpailulaki (948/2011).

[71] Ks. Kuoppamäki 2012, s. 54 sekä Sallinen 2007, s. 326–328 lähteineen. Ks. erityisesti kilpailuviraston päätös 15.4.1998 dnro 418/61/1996, jossa pidettiin tonttienluovutustoimintaa elinkeinotoimintana, sekä kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998 dnro 5/359/1998, jossa on päädytty samankaltaiseen luonnehdintaan. Ks. myös Madell – Indén 2010, s. 200–219.

[72] Kilpailulain (948/2011) lisäksi toiminnan arviointiin sovelletaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kilpailusääntöjä, jos kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (KilpL 3 §).

[73] Ks. määräävästä markkina-asemasta Kuoppamäki 2012, s. 201–285. Määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määräävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla (KilpL 4.1 § 2 k). Huomattava on, että eräissä maapolitiikan oppais-

myynneissä lienee KilpL 7 §:n 1 kohta, jonka mukaan väärinkäyttöä voi olla erityisesti kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen[74]. On mahdollista, että tällaisissa olosuhteissa syntyneitä sopimuksia arvioitaisiin jo *yleisen sopimusoikeuden ja oikeustoimiopin* kannalta siten, että ne saatetaan katsoa pätemättömiksi[75]. Selvää niin ikään on, että syntyneitä sopimuksia ei tule arvioida vain normatiivisen, vaan myös tosiasiallisen sopimusvapauden kannalta aiemmin esiin tuodulla tavalla[76].

> Olennaista kunnan sekä hallinto-, kilpailu- että sopimusoikeudellisessa arvioinnissa on sen tarkastelu, onko syntynyt sopimus ehdoiltaan sellainen, että se vastaa sitä, millä tavoin olisi sovittu vapailla markkinoilla[77]. Esimerkiksi maan ostojen osalta on tarkasteltava kysymystä siitä, *onko kauppa tehty ehdoilla, joilla myyjä olisi myynyt ja ostaja ostanut maa-alueen, jos ostaja olisi joku muu kuin maankäytön julkista sääntelyvaltaa käyttävä viranomainen*. Toisin sanoen on tarkasteltava *ainakin* kysymystä siitä, millä ehdoin kunnalle maansa myynyt olisi myynyt maan toiselle yksityiselle. Kuten tutkimuksessa on jo aiemmin tuotu esille ja kuten jäljempänä tuodaan esille, varsinkin yleiskaavoitetulla alueella ns. raakamaan kaupat rationaalisesti toimivien yksityisten kesken tehdään niin, että *kauppahinta pannaan kauppaehdolla riippumaan tulevassa kaavoituksessa osoitettavasta rakennusoikeudesta*, jossa on otettu huomioon kunnalle suoritettavat kaavoitusmaksut[78]. Sikäli kuin tällaista ehtoa ei kunnan raakamaanostosopimuksiin sisällytetä, nostaa tämä esiin kysymyksen siitä, onko ehdon puuttuminen kauppaehdoista saatu aikaan käyttäen julkista valtaa tavalla, johon sitä ei ole tarkoitettu[79].

---

sa katsotaan, että kunnan tulee pyrkiä saavuttamaan määräävä markkina-asema maamarkkinoilla. Näin se pääsisi kontrolloimaan sekä ostettavan että luovutettavan maan hintatasoa. Ks. horisontaalisista ja vertikaalisista kilpailunrajoituksista Kuoppamäki 2012, s. 103–199.

[74] Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi ilmetä monin eri tavoin kuten hinnoitteluna tai sopimussuhteesta pidättymisenä ilman asiallista syytä. Ks. laajemmin määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä Kuoppamäki 2014, s. 1328–1356.

[75] Näiltä osin voidaan viitata erityisesti varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 3 luvussa säädettyihin oikeustoimen pätevyyttä ja sovittelua koskeviin säännöksiin. Kysymys maankäyttösopimuksen pätemättömyydestä oikeustoimilain 3 luvun pätemättömyysperusteiden kannalta arvioituna on ollut esillä esimerkiksi tapauksessa KKO 2016:8, jossa maankäyttösopimusta ei kuitenkaan pidetty pätemättömänä asiassa esille olleiden seikkojen valossa. Ks. myös edellä luku 4.6.8.

[76] Ks. edellä luku 4.6.8.1, jossa on käsitelty sopimusvapauden luonnetta julkisen vallan alueella erottaen mm. normatiivinen ja tosiasiallinen sopimusvapaus. Ks. erottelusta Nybergh 2004 erit., s. 55–57. Ks. myös Hemmo LM 2003, s. 1134–1157.

[77] Ks. edellä luku 2.4.6, jossa on käsitelty samaa aihepiiriä maan markkina-arvon muodostumisen näkökulmasta.

[78] Ks. edellä luku 4.6.8.1 ja jäljempänä luku 10.3.

[79] Toisaalta on otettava huomioon se, että tietyissä tapauksissa kunnalla on mahdollisuus saada pakkolunastuskorvauksesta LunL 31.2 §:n nojalla asemakaavan tuottama arvonlisä leikattua pois. Eri asia on, että kysymys siitä, mikä osa maan arvosta ylipäänsä johtuu asemakaavoituksesta ja mikä muista tekijöistä, voi rajanvedoiltaan olla varsin vaikeaselkoinen. Ks. edellä luku 2.4.

Kilpailulakiin on lisätty uusi 4 a luku, joka on tullut voimaan 1.9.2013. Luku liittyy kilpailuvaatimusten osalta hallituksen esityksen mukaan vuoden 2015 kuntalakiin[80]. Lukuun sisältyvän KilpL 30 a §:n mukaan jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa: 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 15 luvun 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Toisaalta KilpL 30 b §:ssä säädetään edellä mainitun rajoituksena, että edellä mainittua ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. KilpL 30 c §:ssä on säädetty keinoista, jos neuvottelu ei johda tulokseen[81].

Kilpailulain 4 a luvun tarkoituksena on edistää niin sanotun *kilpailuneutraliteetin* toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä sekä ryhtyä kilpailun tasapuolisuutta vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi[82]. Luvun sääntely koskee taloudellista toimintaa ja olisi yhtenevä KilpL 4 §:ssä tarkoitetun määritelmän kanssa[83], joten kunnan toiminta maan ostajana ja luovuttajana tullee edellä esiintuodulla tavalla sovellettavan sääntelyn piiriin silloin, kun se luonnehditaan taloudelliseksi toiminnaksi. Sääntelyn soveltamisen edellytyksenä on, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassaan käyttämä menettely tai toiminnan rakenne aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan kielteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuudelle[84]. Merkillepantavaa on myös, että syy-yhteyttä menettelyn ja vaikutusten välillä ei tarvitse osoittaa, vaan pelkkä kilpailun vääristymisen tai sen riskin olemassaolon osoittaminen olisi riittävää[85].

Kunnan soveltaessa MRL:n instrumentteja edellä esiin tuodulla tavalla siten, että se tavoittelee määräävän markkina-aseman saavuttamista alueensa

---

[80] Ks. HE 40/2013 vp, s. 30.

[81] Jos neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toiminta-edellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. (KilpL 30 c §)

[82] Ks. esim. HE 40/2013 vp, s. 21.

[83] Ks. HE 40/2013 vp, s. 26.

[84] Ibid.

[85] Ks. HE 40/2013 vp, s. 27–28. Ks. Kilpailuvirasto 2008 erit., s. 113 ss., jossa käsitelty maamarkkinoiden toimintaa.

rakennusmaamarkkinoilla sulkemalla julkisoikeudellisella sääntelyllä yksityisen rakennusmaatarjonnan kokonaistarjonnan ulkopuolelle, toiminnalla on vaikutusta kilpailuun rakennusmaamarkkinoilla[86]. Kilpailun ja maamarkkinoiden toiminnan kannalta on nähdäkseni ongelmallista se, että kysynnän pysyessä vakiona rajoittamalla näin rakennusmaan tarjontaa olemassa olevan rakennusmaan hinta ja sitä myöden rakentamisen lopputuotteena syntyvien asuntojen ja toimitilojen hinnat nousevat siten kuin edellä rakennusoikeuden ja maanarvon välistä suhdetta koskevassa luvussa on tuotu esille (luku 2.4). Sikäli kuin näin käy, lopputulosta ei voida pitää yleisen edun taikka kilpailun toimivuuden kannalta perusteltuna, vaikka maan ostosta ja myynnistä kunnalle koituvat liiketaloudelliset voitot olisivat kunnalle julkisoikeudellisena toimijana myönteinen asia[87]. Kilpailulain 4 a luvun ja kunnan maapolitiikan välillä siten vallinnee *vähintään* temaattinen yhteys.

Kilpailulain 30 b §:ssä säädetyn rajoituksen mukaan KilpL 30 a §:ssä säädettyä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Maapolitiikan ja määräävän markkina-aseman muodostaminen MRL:n sääntelyinstrumentteja hyödyntäen sinänsä perustuu lakiin eli MRL:iin. KilpL 30 b §:ää koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että kilpailulle kielteisten vaikutusten tulee seurata ”- - *väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan lopputuloksen osalta*”. Kuten edellä on jo useaan kertaan tuotu esille, MRL:stä taikka MRL 5 a §:n ja MRL 20.1 §:n maapolitiikkaa koskevasta sääntelystä ei suoraan seuraa lopputulosta, jonka mukaan kunnan tulisi sääntelyinstrumentein tavoitella monopoliasemaa rakennusmaamarkkinoilla. Sen sijaan MRL:ssa on jätetty kunnalle sääntelykeinojen suhteen laaja harkintavalta. Voidaan jopa sanoa, että toimintatapa, jossa MRL:n instrumentein pyritään määräävän markkina-aseman tavoitteluun maamarkkinoilla yksityisen maan sulkemisella asemakaavoituksen ulkopuolelle, on MRL:nkin järjestelmässä edellä esiintuodulla tavalla ongelmallinen[88].

Tässä voidaan vain rajatusti tuoda esille maapolitiikan ja kilpailuoikeuden leikkauspinta, mutta ei asetettu tutkimustehtävä huomioon ottaen lähemmin analysoida tätä varsin laajaa aihepiiriä. Merkille pantavaa on, että kunnan ak-

---

[86] Ks. määräävän markkina-aseman muodostumisesta MRL:n sääntelyinstrumentteja käyttäen edellä luku 7.4.2.

[87] Ks. edellä luku 3.4.2 ja siinä esitetty erottelu (1) kuntaan jäsentensä muodostamana kokonaisuutena kunnasta (2) julkisoikeudellisena oikeushenkilönä sekä näiden keskinäisistä suhteista.

[88] Ks. edellä erityisesti luku 4.6.7, jossa on käsitelty yhdenvertaisuutta ja lainsäätäjän tarkoitusta kunnan maan asemakaavoituksellisessa suosimisessa.

tiivinen osallistuminen alueensa rakennusmaamarkkinoille yhdessä julkisen sääntelytehtävän kanssa käänteisesti heijastuu väistämättä yksityisten maanomistajien asemiin näiden maahansa kohdistuvia rakentamismahdollisuuksia heikentäen.

7.5 VALTIONTUKISÄÄNTELYSTÄ JA HANKINTALAINSÄÄDÄNNÖSTÄ JOHTUVAT RAJOITUKSET MAAPOLIITTISILLE TOIMENPITEILLE

Kunnan maapoliittisia toimenpiteitä rajoittaa myös kielto antaa niin sanottua valtiontukea yksityiselle toimijalle. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan mukaan jäsenvaltio ei saa myöntää taikka antaa varoistaan muodossa tai toisessa tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan[89]. Sääntelyä sovelletaan myös kunnalliseen maanhankintaan ja -luovutukseen sekä muihin maapoliittisiin toimenpiteisiin. Valtiontukisääntely on luonteeltaan yleinen sen koskiessa kaikkia julkisia viranomaisia sekä toisaalta ehdoton siinä mielessä, että ellei sen soveltamisesta ole ryhmäpoikkeusasetuksella säädetty poikkeusta, sitä sovelletaan myös kunnan maanhankintaan ja -luovutukseen siitä riippumatta, mitä kansallisessa oikeudessa on asiasta säädetty.[90] Valtiontukikysymys tulee maankäytön sääntelyssä esiin pääasiassa joko kunnan suorittamana ylihintaisena maan ostona tai alihintaisena luovutuksena. Yli- tai alihinnan sekä markkinahinnan erotus saatetaan katsoa kielletyksi valtiontueksi, jos tuen määritelmän muut edellytykset täyttyvät. Oikeusseuraamuksena on mainitun päätöksen kumoutuminen mahdollisen valituksen johdosta sekä velvollisuus saadun tuen palauttamiseen.

Kaavoituksen sekä maanhankinnan ja -luovutuksen osalta valtiontukiproblematiikka voi tulla esiin kunnan hankkiessa maata kaavoitettavaksi, jolloin maasta saatetaan maksaa ylihintaa sen kaupantekohetkiseen käyttötarkoituk-

---

[89] Oikeuskäytännön pohjalta on SEUT 107 artiklan mukaisesti muodostunut neljäkohtainen arviointikriteeristö sen arvioimiseksi, onko kyse kielletystä valtiontuesta. Tunnusmerkistön mukaan 1) valtio rahoittaa toimenpiteen tai tuki myönnetään valtion varoista, 2) toimenpide on valikoiva, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja 4) tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tulkintakäytännön mukaan kaikkien kriteereiden tulee täyttyä, jotta tuki katsotaan SEUT 107 artiklan mukaiseksi kielletyksi valtiontueksi. Näin esim. Parikka – Siikavirta 2007, s. 17–18.

[90] Ks. Madell – Indén 2010, s. 200–219. Ks. komission tiedonanto – Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03), jossa on selvitetty valtiontukisääntelyssä edellytettyä menettelyä mm. maa-alueita luovutettaessa. Menettelyä noudattaen voidaan lähtökohtana pitää sitä, että myynti on tapahtunut valtiontukisääntelyn kannalta asianmukaisesti. Ks. Kuntaliiton ohjeistuksista valtiontukisääntelyn osalta Suomessa Matilainen 2012, s. 23–31.

seen nähden, jos kauppahinta on suhteutettu laadittavan asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden arvon perusteella. Toisaalta samankaltainen problematiikka sisältyy maa-alueiden luovutukseen silloin, kun maa luovutetaan sinänsä luovutushetken käyttötavan mukaisesti käyvällä arvolla, mutta alueelle on sopimusehdon mukaan tarkoitus myöhemmin kaavoittaa maan arvoa kohottavaa rakennusoikeutta.[91] Korkein hallinto-oikeus on eräissä tuoreissa ratkaisuissaan ottanut kantaa valtiontukikysymyksiin maankäytön sääntelyn ja alueluovutusten kannalta. Se on sekä kumonnut että jättänyt kumoamatta päätöksiä.[92] Toisaalta on huomattava, että perustaltaan eurooppaoikeudellisen sääntelyn viimesijainen tulkintavalta on EU-tuomioistuimella, joka on ottanut asiaan kantaa. EUT:n ratkaisuiden perusteella keskeistä näyttää olevan se, että erilaisia järjestelyitä arvioidaan kokonaisuutena niiden sisällöllisen luonteen perusteella[93].

Huomionarvoista on, että sääntelyä sovelletaan myös kunnan maanhankintaan ja -luovutukseen siitä riippumatta, kuuluuko toiminta MRL:n mukaisen tehtävän – esimerkiksi MRL 5 a §:ssä määritellyn maapolitiikan – toteuttamiseen vai ei. Näyttää siltä, että voimassa oleva käsitys valtiontukisääntelyn edellyttämästä tonttien hinnoittelusta markkinahintaisesti saattaa johtaa jännitteeseen kansallisen pakkolunastuslainsäädäntömme tausta-ajatuksen kanssa silloin, kun maata on pakkolunastettu tai tällaisen uhalla saatu ostettua markkinahintaa huokeammalla[94]. Rakennusmaan pakkolunastamisen tausta-ajatuksena on, että näin voidaan turvata kohtuuhintainen asuntotuotanto kunnan alueella. Kuitenkin näyttää siltä, että kunnallisessa käytännössä omaksutun tulkinnan mukaan tonttimaa tulisi aina valtiontukisääntelystä johtuen luovuttaa markkinahinnalla, mikä johtaa siihen, että tontteja ei voida luovuttaa markkinahintaa huokeammalla. Toisin sanoen valtiontukisääntely näin ymmärrettynä näyttäi-

---

[91] Näissä tilanteissa se, miten maan arvon nähdään kaavoituksen ja rakennusoikeuden myötä muodostuvan, saattaa muodostua keskeiseksi arvioitaessa luovutuksen markkinaehtoisuutta, koska ollakseen kiellettyä valtiontukea rakennusoikeuden tulisi olla ”annettu valtion varoista”. Ks. Utter YJ 2013, s. 24. Mielestäni tarkasteltaessa maan arvoa valtiontukisääntelyn kannalta ei ehkä tulisi puhua rakennusoikeudesta tai sen antamisesta valtion varoista, vaan kiinnittää huomiota maan markkina-arvoon, johon rakennusoikeus tässäkin tutkimuksessa esitetyllä tavalla vaikuttaa. Toisin sanoen maalla voi olla arvoa siihen kohdistuvan kysynnän ja esimerkiksi erilaisten sopimusjärjestelyiden seurauksena jo ennen kuin rakennusoikeus juridis-teknisesti on muodostunut sille.

[92] Ks. KHO:n ratkaisuista maankäyttösopimusta ja valtiontukea koskeva KHO 23.1.2014 t. 148 (muu päätös), kiinteistön kauppaa ja valtiontukea koskeva KHO 2012:105, kaavoituksen käynnistämissopimusta ja valtiontukea koskeva 2012:31 sekä rakennusoikeutta ja valtiontukea koskeva KHO 2009:89. Kaikissa tapauksissa valtiontukisääntely on ollut vähintään sivukysymyksenä esillä.

[93] EU-tuomioistuimen, Komission ja muiden EU-orgaanien ratkaisukäytännöstä on löydettävissä lukuisia valtiontukea koskevia tapauksia, joissa problematiikka on kohdistunut nimenomaan maa-alueisiin, rakennuksiin sekä näiden kehittämiseen.

[94] Näin tapahtuu esimerkiksi sovellettaessa LunL 31.2 §:ssä säädettyä arvonleikkaussäännöstä asemakaavan tuottaman hyödyn leikkaamiseen pakkolunastuskorvausta määriteltäessä.

si tekevän jossain määrin tyhjäksi pakkolunastuksen alkuperäisen ajatuksen.[95]

Kunnan maahankinta- ja luovutustoimintaa samoin kuin sopimustoimintaa yksityisen maata kaavoitettaessa rajoittaa julkisten hankintojen sääntely. Julkisista hankinnoista annetun lain (2007/348) tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintalainsäädännön soveltaminen saattaa aktualisoitua järjestelyissä, jotka sisältävät kunnan *sopimuskumppanille muodostuvan velvollisuuden kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien rakennusten ja alueiden toteuttamiseen samalla kun kunta kaavoittaa rakennusoikeutta sopimuskumppanin jo omistamille tai tälle järjestelyn seurauksena siirtyville alueille*. Hankintalainsäädännön soveltamiskynnyksen täyttyessä kunnan tulee kilpailuttaa rakennushankkeet. Asiallisesti tämä rajoittaa sitä, kenen kanssa ja millä ehdoin kunta voi solmia kaavoitusta koskevia sopimuksia ja sitä myöden de facto myös sitä, millä tavoin eri alueiden kaavoittaminen käytännössä on mahdollista. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on jo pidemmän aikaa katsottu, että hankintalainsäädäntö soveltuu kunnan maanhankinta- ja luovutustoimintaan ja että kaavoituksella säänneltävällä rakennusoikeudella ja maan arvolla on keskeinen merkitys hankinnan vastikkeellisuutta arvioitaessa.[96]

---

[95] Toisaalta ei ole aivan selvää, miten valtiontukisääntelyn eri kriteereiden täyttymistä tulisi tulkita tällaisissa tilanteissa. Valtiontukisääntely näyttää edellyttävän lähtökohtaisesti maan luovuttamista markkinahinnalla, mikä näyttäisi kovertavan pakkolunastamalla tai sen uhalla tapahtuvan maanhankinnan legitimaation, kun maata huokealla hankkimalla huokeus ei johda huokeaan rakennusmaan hintaan, vaan ainoastaan voiton syntymiseen julkisyhteisölle. Tämä seikka olisi otettava huomioon arvioitaessa esimerkiksi maaomaisuuden pakkolunastamisen edellytysten täyttymistä erityisesti MRL 99 §:n nojalla. Toisin sanoen näyttää myös siltä, että valtiontukisääntely eräissä tapauksissa estää alihintaiset maan ja rakennusten luovutukset myös sosiaalisiin tarkoituksiin.

[96] Kysymys kuuluu, voiko kaavalla luotava rakennusoikeus merkitä hankintalaissa (348/2007) tarkoitetun vastikkeellisuusedellytyksen täyttymistä ja siten merkitä kilpailutusvelvollisuuden syntymistä kunnalle. Jos kunta kaavoittaa yksityisen maalle rakennusoikeutta ja yksityinen sitoutuu vastineena suorittamaan yhdyskuntatekniset työt sekä mahdollisesti myös rakentamaan yleisiä rakennuksia, on viimeksi mainittu sellaista toimintaa, että se lähtökohtaisesti – sopimuksesta ja kaavoituksesta irrotettuna – tulisi hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Silloin, kun tällainen hanke sisältyy laajempaan kaavoitus- ja sopimuskokonaisuuteen, on hankintalain soveltamisen kannalta arvioitava tällaisten sinänsä hankintalain soveltamisalaan kuuluvien rakennushankkeiden *suhteellista osuutta* koko hankkeen arvosta. Ks. tästä Hakkola LM 2007, s. 737–738 sekä Majamaa LM 2006, s. 1251. Ks. myös Oksanen JJ 2008, s. 251–273. Molemmat kirjoittajat ovat sitä mieltä, että kaavalla luotava rakennusoikeus on hankintalaissa tarkoitettu vastike Ks. myös Madell – Indén 2010, s. 208–211 sekä varsinkin Hakkolan viittaama kirjallisuus ja oikeuskäytäntö erityisesti ns. La Scala -tapaus EUT C-399/98 - *Ordine Degli Architetti and Others* (12.7.2001). Ks. rakennusoikeudesta ja hankintalainsäädännöstä myös MAO 438/08, jossa on rakennettavan kiinteistön arvosta ja rakennusoikeudesta kilpailutuksen yhteydessä sekä MAO 369/07, jossa terminologisesti on ”myyty rakennusoikeutta”. Ks. hankintalainsäädännöstä laajemmin myös Kuoppamäki 2012, s. 345–421.

7.6 YHTEENVETO: MILLÄ TAVOIN KUNNAN MAAPOLITIIKKA JA SEN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT VAIKUTTAVAT RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMISEEN?

Kunnalla on MRL:n järjestelmässä yksinomainen toimivalta kaavoituksen suhteen, mutta toisaalta kunnan valta niin kaavoituksen, maan hankinnan ja luovutuksen kuin kaavan täytäntöönpanoa tarkastellen on oikeudellisesti monin tavoin rajattua. Tässä luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, millä tavoin tämä ”maapoliittinen toimivalta rajoineen” heijastuu rakennusoikeuden ja maanomistajan aseman määräytymiseen. Luvun yhteenvetona voidaan todeta, että kunnan valitsemilla maapoliittisilla linjauksilla voi olla keskeinen merkitys – ja käytännössä myös on – maanomistajan aseman määräytymisessä. Huomattava kuitenkin on, että kunnan maapoliittiset toimenpiteet eivät perusluonteeltaan ole politiikkaa, vaan juridiikkaa, ja toiminnalle on siten olemassa oikeudelliset reunaehdot. Reunaehtoja ei voida päätellä kaavamonopolin käsitteestä, vaan niiden tarkastelussa on otettava huomioon koko oikeusjärjestys.

On huomattava, että kilpailuoikeudellinen sääntely luo yritystoimintaa harjoittavalle maanomistajalle edellä mainittujen materiaalisten säännösten lisäksi omat oikeussuojaväylänsä kuten mahdollisuuden kilpailulain mukaisiin seuraamuksiin, valtiontukisääntelyn saattamisen viimekädessä EU:n toimielinten käsiteltäväksi samoin kuin mahdollisuuden saattaa rakentamista koskeva asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Usein samoin materiaalisiin säännöksiin voidaan vedota myös esimerkiksi valitettaessa kunnan yksittäisistä päätöksistä kunnallis- tai hallintovalituksin taikka myös saatettaessa asia esimerkiksi riita-asiana yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaikka mainitut säännökset eivät muodollisesti ottaen rajoita kunnan *kaavoitusvaltaa*, niin kaavoitusvalta yhdistettynä kunnan yksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin kuten maan hankintaan tai luovuttamiseen taikka sopimustoimintaan saattavat *kilpailuoikeudellisesti* rajoittaa kunnan *maapoliittista toimintavapautta*.

Maanomistajan oikeusaseman ja erityisesti rakennusoikeuden kannalta kunnan sellainen kaavoitus- ja maapolitiikka, jolla se pyrkii luomaan itselleen *määräävän markkina-aseman* alueensa maamarkkinoilla, heijastuu maanomistajan asemaan siten, että de facto rakentaminen estyy ja maanomistajan on omistaessaan teknis-taloudellisesti rakentamiskelpoista maata lähtökohtaisesti luovutettava se kunnalle kunnan tarjoamin ehdoin uhalla, että maa pysyy tämän omistuksessa, mutta sille ei voida rakentaa. Oikeudellisesti kunnan tällainen menettely on kritiikille erittäin altis, kuten edellä tuotiin esille.

8 Kiinteistöjaotuksen ja sen muutosten vaikutus rakennusoikeuden muodostumiseen

8.1 KYSYMYKSENASETTELU

Maankäytön sääntelyssä ja kiinteistöoikeudessa keskeinen kysymys koskee sitä, *millä tavoin oikeudellisesti määräytyy kiinteistöjaotuksen ja alueen käytön sääntelyn välinen suhde sekä mikä merkitys tällä on rakennusoikeuden määräytymisen kannalta*. Toisin sanoen riippuuko esimerkiksi rakentamisen mahdollistuminen jollain tavalla siitä, minkälainen on alueen kiinteistöjaotus sekä toisaalta millä tavoin kiinteistöjaotus vaikuttaa siihen, millä tavoin alueen käyttöä on oikeudellisesti mahdollista säännellä. Teoriassa kiinteistöjaotus ja kaavoitus ynnä muu maankäytön sääntely elävät omaa elämäänsä, mutta käytännössä nämä kietoutuvat joskus varsin vaikeaselkoisella tavalla toisiinsa. Tämä johtuu siitä, että kiinteistöjaotus määrittää omistajan ja muun kiinteistöön kohdistuvan oikeuden haltijan käyttövallan alueellisen ulottuvuuden ja toisaalta rakennusoikeus on aina johonkin maa-alueeseen kuuluva. Rakennusoikeutta ei voida ajatella olevan olemassa ilman jotakin maa-, vesi- tai muuta fysikaalista aluetta. Toisaalta rakennusoikeus määräytyy maankäytön sääntelyssä irrallaan alueen kiinteistöjaotuksesta, mutta toisaalta jonkin alueen omistussuhteilla, joihin kiinteistöjaotus liittyy, on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa maanomistajien tasapuolista kohtelua. Seuraavassa tarkastellaan tätä problematiikkaa.

8.2 SÄÄNTELYN SUHDE KIINTEISTÖJAOTUKSEEN

Pääsäännön mukaan kaavoituksen tai muun maankäytön sääntelyn ja säänneltävän alueen kiinteistöjaotuksen välillä ei vallitse välitöntä oikeudellista riippuvuussuhdetta. Toisin sanoen rakentamisen edellytyksiä ei ole kytketty tietyn kiinteistöjaotuksen olemassaoloon eikä toisaalta kaavoituksella voida välittömästi muuttaa kiinteistöjaotusta. Ainostaan asemakaava-alueen sitovan tonttijaon alueella rakentamisen edellytyksenä on kiinteistön muodostaminen sitovan tonttijaon mukaiseksi rakennusluvan edellytyksenä (MRL 81.2 § 2 k), jolloin muutoin rakentamiskelpoinen tontti on tavallaan rakennuskiellossa siihen saakka, kunnes se on muodostettu tonttijaon mukaiseksi tontiksi ja merkitty tonttina kiinteistörekisteriin. Toisaalta asemakaavoitus vaikuttaa suoraan kiinteistöjaotukseen katualueiden sekä eräiden yksityisteiden ja maanteiden osalta siten, että alueet siirtyvät kunnan omistukseen kaavoituksen ja kiinteis-

tötoimituksen yhteisvaikutuksella. Vaikka teoriassa kaavoituksen ja kiinteistöjaotuksen suhde määräytyykin niin, että maankäytöstä ja rakentamisesta päätetään MRL:n mukaisen ja kiinteistöjaotuksen muuttamisesta KML:n mukaisen päätöksenteon piirissä, kiinteistöjaotuksella on usein *käytännössä keskeinen merkitys myös rakennusoikeuden määräytymisessä*.

Kaavoituksen ja muun maankäytön sääntelyn, kiinteistöjaotuksen ja maahan kohdistuvien oikeuksien välillä vallitsee *oikeudellinen ja tosiasiallinen* maankäyttöä koskeva yhteys. Kaavoituksella ratkaistaan se, miten eri alueita on sallittua tai kiellettyä käyttää. Kiinteistöjaotuksen kautta allokoituvat eri alueiden käyttömahdollisuudet alueiden oikeudenhaltijoille ja kiinteistöjaotus luo pohjan maahan kohdistuvien omistus- ja muiden oikeuksien yksilöinnille[1]. Oikeuksien kautta puolestaan määräytyy henkilön asema suhteessa maankäyttöä sääntelevään julkiseen valtaan[2] ja maanomistaja voi omilla lähinnä yksityisoikeudellisilla oikeustoimillaan sekä kiinteistötoimitusta hakemalla vaikuttaa alueidensa kiinteistöjaotukseen. Näin muodostuva ”järjestelmä” on periaatteessa eri osakokonaisuuksien kautta jatkuvan muutospotentiaalin alainen[3]. Samoin järjestelmän eri osat vaikuttavat toistensa toimintaan tavalla, joka tekee järjestelmän tarkkarajaisesta käsitteellistämisestä vaikeaa. Keskeistä on, että kaavoituksella säänneltävä rakennusoikeus oikeudellisena ilmiönä sijoittuu tämän sääntelykokonaisuuden taitekohtaan ja sillä on liityntäpinta niin kaavoitukseen, kiinteistöjaotukseen kuin alueen omistus- ja muihin oikeussuhteisiin.

Keskinäisiä suhteita voidaan jäsentää niin, että säänneltävän alueen kiinteistöjaotusta taikka omistussuhteita ei voida välittömästi muuttaa kaavoituksella eikä rakentamisen lupajärjestelmällä[4]. Kaavoitus ja erityisesti tonttijako sen sijaan luovat perustan alueen kiinteistöjaotuksen ja omistussuhteiden, viimekädessä pakkotoimin tapahtuvalle uudelleenmuotoamiselle. Toisaalta kaavoitettavan alueen kiinteistöjaotus tai omistussuhteet eivät välittömästi rajoita rakennusoikeuden kaavoituksellista sääntelyä – sääntelyn näkökulmasta nämä eivät oikeastaan ole oikeudellisesti mielenkiintoisia[5]. Toisaalta näiden ohjatessa sääntelyyn kytkeytyvät oikeudet ja velvollisuudet alueen omistajille on kaavoitettavan alueen kiinteistöjaotuksella ja omistussuhteilla välillisesti merkitystä kaavoitusharkinnassa. Omistusoikeuden kautta määräytyvät kaavoitukseen kyt-

---

[1] Ks. Julstad 2014, s. 18–22. Ks. kiinteistöjaotuksesta ja sen merkityksestä myös laajemmin Rodhe 1941, s. 4–188.

[2] Näin on esimerkiksi puhevalta kaavoitusasioissa sekä toisaalta puhevalta rakennuslupa-asiassa, jossa edellytetään hakijalta rakennuspaikan hallintaan oikeuttavaa oikeusperustetta (MRL 131.4 §).

[3] Järjestelmään voi vaikuttaa yhtä hyvin kunta sääntelyviranomaisena kuin alueen oikeudenhaltijat.

[4] Pois lukien maantiealueen siirtyminen MRL 93 §:ssä säädetyssä tapauksessa kunnan omistukseen suoraan asemakaavan voimaantulon myötä.

[5] Ks. Hollo 2006, s. 9. Ks. HE 265/2009 vp, s. 5–7.

keytyvät velvollisuudet sekä suhteessa kuntaan että muihin yhteiskunnan jäseniin. Kiinteistöjaotuksen muuttaminen puolestaan voi perustua oikeustoimiin, mutta sitä voidaan muuttaa myös ilman oikeudenhaltijan suostumusta pakkotoimin. Tällöin tapahtuu muutoksia maahan kohdistuvien oikeuksien sisällöissä, kun näiden kohteena olevan kiinteistön ulottuvuus muuttuu.

Periaatteellisella tasolla kysymys on eri säännösten soveltamisaloista[6]. Rakennusoikeuden luonteen kannalta tämä tarkoittaa pääsäännön mukaan, että eri alueiden rakennusoikeudet määräytyvät oikeudellisesti sitovalla tavalla kaavoituksessa ja rakentamisen lupajärjestelmässä eikä esimerkiksi kiinteistönmuodostuksella voida muodostaa rakennusoikeutta, jota rakennuslainsäädännön mukaan ei ole olemassa. Toisaalta kiinteistönmuodostus ei myöskään poista olemassa olevia rakentamismahdollisuuksia rakennuslainsäädännön kannalta. Eri asia on, että kaavoituksella ja kiinteistöjaotuksella on erityisesti niin sanottujen osittamisrajoitusten kautta kiinteä yhteys[7]. Toisaalta yksityiset eivät keskinäisiin oikeussuhteisiinsa taikka sopimuksiin vedoten voi muodostaa rakennusoikeutta eivätkä muuttaa ilman kiinteistötoimitusta alueidensa kiinteistöjaotusta. Sama koskee niin ikään sitä, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei hallinnollisella päätöksellä voi ratkaista sitä, kenellä yksityisoikeudellisesti on oikeus käyttää aluetta rakentamiseen samoin kuin ei tätä voi tehdä kunta kaavoittajanakaan.

---

[6] Esimerkiksi MRL:n soveltamisalaan kuuluvat alueiden ja rakennusten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö (MRL 2 §), KML:n kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden muodostaminen, kiinteistöjaotuksen muuttaminen muulla tavoin, rekisteriyksikön ulottuvuuden tai muun kiinteistöjaotusta koskevan asian vahvistamiseen sekä kiinteistöjen ja muiden rekisteriyksiköiden rekisteröimiseen ja yhdistämiseen (KML 1.1 §). MK:a sovelletaan kiinteistön omistusoikeuden saamiseen kaupalla, vaihdolla, lahjana tai muulla luovutuksella (MK 1 §). Soveltamisala merkitsee yhtäältä sitä, että säännöstön soveltamisalaan kuuluva kysymys ratkaistaan mainitun säännöstön mukaan (*soveltamisalan inklusiivisuus*). Toisaalta se tarkoittaa, että mainitun säännöstön nojalla ei voida oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaista mainitun säännöstön soveltamisalaan kuulumattomia kysymyksiä (*soveltamisalan eksklusiivisuus*). Esimerkiksi mainittujen säädösten yksittäiset säännökset on nähtävä soveltamisalakysymyksen yksittäisinä ilmentyminä ja niitä on tulkittava oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tätä lähtökohtaa vasten. Toisaalta soveltamisalasäännöstöä ei voida ymmärtää näin tarkkarajaisesti, koska useat kiinteistöoikeudelliset säännökset sisältävät joko suoranaisia ristiviitteitä soveltamisalaltaan toisen säännöstön säännöksiin. Taikka ilman nimenomaista viittausta joudutaan tietyn kysymyksen ratkaisemiseksi luonnehtimaan oikeustila toisen säännöstön soveltamisalan mukaisesti, vaikka käsillä olevassa asiassa luonnehtimisratkaisu ei saisikaan oikeudellisesti sitovaa voimaa (*hallinnollinen adheesio*).

[7] Ks. ns. kaavoituksellisista osittamisrajoituksista Hyvönen LM 1998, s. 389–409 ja Karvinen JJ 1999, s. 99–122. Ks. kiinteistönmuodostuksen ja rakentamisen välisestä suhteesta myös Pietilä 1975, s. 57–82.

8.3 RAKENNUSOIKEUS KIINTEISTÖN ULOTTUVUUDEN KANNALTA

8.3.1 Ulottuvuuden määräytyminen

8.3.1.1 Kiinteistön legaalimääritelmä

Rakennusoikeus kuuluu aina jollekin maantieteelliselle alueelle. Rakennusoikeutta ei voida ajatella olevan olemassa ilman tällaista aluetta, joskin lienee mahdollista teoreettisesti se, että tällaisella alueella ei ole omistajaa.[8] Kiinteistön rajat ja muu ulottuvuus sekä näiden muutokset ovat siten oikeudellisesti keskeisiä rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta. Mikäli kiinteistö kuuluu kaavan osoittamalle alueelle, koskettaa rakennusoikeus tämän kiinteistön omistajaa tai muuta oikeudenhaltijaa määrittämällä rakentamisvapauden määrän ja laadun. Kiinteistö juridisena esineenä toimii ”linkkinä” maankäytön sääntelyn ja maa-alueiden yksityissoikeudellisten oikeussuhteiden sääntelyn välillä. On selvää, että rakennusoikeuden muodostuminen julkisoikeudellisessa päätöksenteossa ei välittömästi vaikuta kiinteistön juridiseen ulottuvuuteen. Sen sijaan rakennusoikeuden muodostuminen merkitsee, että julkisvalta määrittää näin sen, millä tavoin kiinteistön horisontaali- ja vertikaalisesti määräytyvällä alueella on sallittua toimia erityisesti rakentamista silmällä pitäen.

Näin ymmärrettynä rakennusoikeutta ei voida ”irrottaa” kiinteistöstä juridisesti määrittyvänä ominaisuutena[9]. Sen sijaan on mahdollista, että yksityiset järjestelevät kiinteistöön kohdistuvat oikeussuhteensa – hallinnan – siten, että rakennusoikeuden muodostama sallittu käyttäytyminen tulee heidän keskinäisessä suhteessaan jaetuksi[10]. Lisäksi kiinteistön juridisesta määrittelystä on pidettävä erillään kiinteistö fysikaalisen maailman aineellisena kappaleena. Kiinteistö on sikäli vain juridinen konventio, että sitä ei periaatteessa ole esinetasolla edes olemassa, vaan kyse on kiinteistöön ainesosana kuuluvien fysikaalisten kappaleiden itsenäisestä esinestatuksesta sekä näihin kohdistuvista varallisuusoikeuksista. Esinetasolla tarkasteltuna kiinteistö itsessään on tässä merkityksessä ”tyhjä”. Sen sijaan oikeuksien tasolla kiinteistö käsittää myös näihin ainesosiin kohdistuvat oikeudet. Kirjallisuudessa on suositeltu, että kiinteistöstä voitaisiin puhua ennemmin oikeuksien joukkona kuin esineenä. Tosin

---

[8] Suomen maantieteellisestä pinta-alasta on kiinteistörekisteröinnin piirissä liki sata prosenttia. Toisaalta vaikka rekisterijärjestelmä kattaisi täydellisesti koko maa-alan, on näiden omistussuhteissa paikoin sellaista pirstaloitumista, joka tekee alueen omistajan selvittämisestä vaikeaa.

[9] Kyse olisi siten rasitteen tyyppisestä ilmiöstä. Rasite on kiinteistöön oikeuksien tasolla liitetty ominaisuus ja se seuraa kiinteistön oikeudellista kohtalonyhteyttä, eikä siitä voida itsenäisenä oikeutena disponoida. Ks. rasitteen käsitteestä erityisesti Wirilander 1979, s. 7–70.

[10] Ks. hallinnan käsitteestä Tepora 2006, s. 51–53. Oma kysymyksensä on mahdollisuus muodostaa uusia kiinteistöjä.

on huomautettu, että tällaisella kiinteistön käsitteellä operointi voisi johtaa epäjohdonmukaisuuksiin ja että samaan lopputulokseen päästään operoimalla kiinteistön ulottuvuuden käsitteellä.[11] Tässä merkityksessä rakennusoikeus on kiinteistöön liitettynä nimenomaan oikeuksien tasolla.

Kiinteistö on oikeudellisena konstruktiona hyvin monitahoinen. Se on erilaisten varallisuusoikeuksien objekti eli esine[12], mutta myös kiinteistönmuodostamisoikeudellinen rekisteriyksikkö[13]. Esineoikeudellisesti tarkastellen kiinteistö on fysikaalisen maailman kappale, jolla on tietyt rajat. Tällaiseen esineoikeudellisesti määrittyvään esineeseen voi varallisuusoikeudellisten ainesosaa ja tarpeistoa koskevien oppien mukaan kuulua muita esineitä kuten rakennuksia, maa-aineksia tai koneita tai laitteita. Esineoikeudellisesti tällaiset, sinänsä irtaimet, irtaimen esineet tulevat arvioiduksi osana kiinteistöä vaihdantatilanteita silmällä pitäen. Kiinteistöä ei ole määritelty eikä oikeastaan ole tarpeenkaan tämän tarkemmin määritellä esineoikeudellisesti.[14]

Sen sijaan kiinteistönmuodostamisoikeudellisen kiinteistönmääritelmän mukaan kiinteistö on itsenäinen maanomistuksen yksikkö, joka kiinteistörekisterilain (392/1985) on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin. Kiinteistön legaalimääritelmä on esitetty KML 2.1 § 1 k:ssa: ”Kiinteistöllä tarkoitetaan sellaista itsenäistä maanomistuksen yksikköä, joka kiinteistörekisterilain (392/85) nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin, ja *muulla rekisteriyksiköllä* muuta sanotun lain nojalla kiinteistörekisteriin merkittävää erillistä yksikköä. Kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet (*kiinteistön ulottuvuus*).”

Rakennusoikeutta ei lakitekstin tasolla lueta kiinteistön ulottuvuuteen, vaikka se siihen kuuluukin. Tämä lakitekninen ratkaisu on siltä kannalta oikea, että rakennusoikeus ei ole kiinteistönmuodostamisoikeudellisen päätöksenteon piirissä määriteltävä kysymys toisin kuin muut KML 2.1 § 1 k:ssa mainitut asiat.

---

[11] Majamaa 1978, s. 17–18 sekä Majamaan viittaama Prawitz SvLT 1954, s. 306–309, joka on esittänyt vastaavia ajatuksia Ruotsissa. Majamaa esittelee Prawitzin ajatuksia, joiden mukaan kiinteistö voitaisiin määritellä tällaiseksi oikeuksien joukoksi (ett knippe av rättigheter). Ks. Prawitzin ajatuksista myös Hyvönen 1970, s. 66–67. Jos kiinteistö määriteltäisiin Majamaan esittämällä tavalla oikeuksien joukoksi, rakennusoikeus olisi tähän joukkoon kuuluva eräs oikeudellinen ominaisuus, jota ei lähtökohtaisesti voida yksityisten keskinäisin oikeustoimin tästä irrottaa. Rakennusoikeus seuraa siten kiinteistön oikeudellista kohtalonyhteyttä. Ks. kiinteistön käsitteestä myös Pietilä LM 1966, s. 782–831.

[12] Ks. edellä luku 3.3.2.

[13] Käsitteet eivät ole kaikilta osin yhteneviä. Rekisteröinnillä yksilöidään esineoikeudellinen kiinteistö, mutta esineoikeudellinen yksilöinti voitaisiin teoreettisesti tehdä myös muulla tavoin kuten aitaamalla. Ks. Englannin järjestelmästä tältä kannalta esim. Cooke 2012, s. 15–72.

[14] Ks. kiinteistön määritelmästä ja ulottuvuudesta Hyvönen 1998, s. 4–9 ja Hollo 1984, s. 5–14. Ks. erityisesti Tepora DL 2009, s. 366–367 sekä ainesosa- ja tarpeistosuhdetta koskevista normeista Tepora 2006, s. 43–48.

> Rakennusoikeutta ei myöskään merkitä kiinteistörekisteriasetuksen (970/1996) 6 § nojalla eikä 7 §:ssä tarkoitettuna ns. muuna tietona kiinteistörekisteriin. Kiinteistörekisteriin merkitään sinänsä monia muitakin kiinteistöä koskevia tietoja kuin sellaisia, jotka voidaan ratkaista kiinteistönmuodostamislainsäädännön soveltamisalan puitteissa. Esimerkiksi KRA 7 §:n mukaan muuna tietona merkitään tieto siitä, minkälainen kaava kiinteistön alueella on voimassa. Kysymys siitä, missä määrin kiinteistörekisterin tietosisältöä nähdään hyväksi lisätä tällaisilla tiedoilla, on oikeuspoliittinen.
>
> Sinänsä ei liene juridis-teknistä estettä sille, että myös esimerkiksi tontin tehokkuusluku tai muulla tavoin ilmaistu rakennusoikeus merkittäisiin kiinteistörekisteriin. Ongelma pikemmin koskee tällöin sitä, miten kiinteistörekisterin tietosisältö pidetään ajan tasalla. Jos tietoja ei päivitetä sitä mukaa kuin esimerkiksi kaavoitus tai rakennuskiellot muuttuvat, kiinteistörekisterin tietosisällön luotettavuus saattaa asettua epäluotettavaan valoon. Tällöin tietojen sisällyttäminen rekisteriin saattaa muodostua itse asiassa rekisterin *luotettavuutta* heikentäväksi tekijäksi, vaikka rekisterissä teknisesti ottaen olisi enemmän *merkintöjä*.

Kiinteistöön kuuluu sen pinta-alan ohella osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet (KML 2.1 § 1 k). Rakennusoikeus on merkityksellisin kiinteistön pinta-alan kannalta, mutta rakennusoikeudella on merkittävä yhteys myös kiinteistön ulottuvuuteen kuuluviin rasiteoikeuksiin ja yhteisalueosuuksiin[15]. Yhteisalueosuuksien kautta on mahdollista, että kiinteistöllä on osuus sellaiseen yhteiseen alueeseen, jolle on mahdollista rakentaa. Tällöin kiinteistöön kuuluu laskennallinen osuus tällaisen rakentamismahdollisuuden arvosta. Rasiteoikeudet voivat joko laajentaa oikeutetun kiinteistön omistajan rakentamisvaltaa toisen kiinteistön alueella tai supistaa rasitetun kiinteistön rakennusoikeutta[16]. On

---

[15] Toki rakennusoikeudella voi olla merkitystä myös yhteisten ja yksityisten erityisten etuuksien kannalta sikäli kuin tällaisten oikeuksien kohteena olevilla alueilla on rakennusoikeutta. Erityisiä etuuksia ei voi enää perustaa uusia, joten näiden merkitys ei ole yhtä suuri kuin muiden kiinteistön ulottuvuuteen vaikuttavien tekijöiden.

[16] Rasiteoikeudet yleensä systematisoidaan erillisiksi oikeustoimiperusteisista toisen kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista. Erottelukriteereinä ovat ainakin se, että toisin kuin osapuolten vapaaehtoisin oikeustoimin perustettavat käyttöoikeudet rasitteet voidaan pääsääntöisesti perustaa ja lakkauttaa vain viranomaisen myötävaikutuksella ja laissa säädetyin edellytyksin. Erona on myös se, että rasiteoikeuksien sitovuus kiinteistön omistajanvaihdoksessa perustuu rasiteoikeuksia koskevaan tavanomaisoikeuteen ja oikeuskäytäntöön, jonka säännöt poikkeavat sisällöllisesti osin merkittävästikin lähinnä maakaaren säännösten kautta arvioitavien oikeustoimiperusteisten oikeuksien sitovuudesta. Rasiteoikeudet ryhmitellään kiinteistö- ja rakennusrasitteisiin sen mukaan, onko rasiteoikeuden sisältönä pääasiassa oikeus hyödyntää toisen kiinteistön maapohjaa vai sillä olevaa rakennusta tai rakennuksia. Rakennusrasitteista on säännökset MRL:ssa ja kiinteistörasitteista KML:ssa. Rasiteoikeuksien perustamisessa vallitsee tyyppipakkoa (*numerus clausus*) eli pätevästi voidaan perustaa vain laissa mainittuja rasiteoikeuksia. Tässäkin mielessä rasiteoikeudet poikkeavat oikeustoimiperusteisista toisen kiinteistöön kohdistuvista oikeuksista, joiden perustamistyyppejä ei ole laissa rajoitettu. Sen sijaan MK:n kirjaamisjärjestelmässä vallitsee tyyppipakkoperiaate kirjaamiskelpoisten oikeuksien suhteen, mikä asiallisesti tarkoittaa, että

mahdollista, että oikeus käyttää kiinteistöä asemakaavan mukaiseen rakentamiseen perustuu rasiteoikeuteen, jolloin rasiteoikeuden haltijan voi rasitetun kiinteistön omistajan suostumuksesta riippumatta saada rakennusluvan asemakaavan mukaiselle rakentamiselle. Toisin sanoen rasiteoikeuden sisältönä voi olla oikeutetun kiinteistön omistajan mahdollisuus hyödyntää toisen, rasitetun kiinteistön alueella olevaa rakentamismahdollisuutta[17].

> Yhteisalueina olevilla vesialueilla syntyy vesijättöjä, joita usein voidaan hyödyntää vain rantakiinteistön osana. Kuitenkin vesijätöllä oleva tai sen mahdollistama rakentamismahdollisuus laskennallisesti jakautuu vesialueen osakaskiinteistöjen kesken ja näillä on oikeus yhteisalueosuutensa suuruuksien mukaisessa suhteessa vesijätön mahdolliseen lunastuskorvaukseen. Samoin on mahdollista, että yhteisillä maa-alueilla on kaavoitettua rakennusoikeutta tai mahdollisuus poikkeamalla tai suunnittelutarveratkaisulla rakentamiseen. Näissä tapauksissa rakentaminen edellyttää lähtökohtaisesti kaikkien yhteisen alueen osakaskiinteistöjen suostumusta. Toisaalta jokaisella osakaskiinteistöllä on samanlainen laskennallinen osuus yhteisen alueen rakennusoikeuden muodossa ilmenevään taloudelliseen arvoon. Huomattava on myös, että yhteinen alue ei ole sellaisenaan luovutettavissa eteenpäin eli rakentamismahdollisuutta ei voida realisoida muutoin kuin luovuttamalla yhteisalueosuudet yksiin käsiin tai muodostamalla yhteinen alue kiinteistöksi ja luovuttamalla se eteenpäin.

Asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden ja kiinteistön kohdistuvan rasiteoikeuden välinen suhde voi olla kahta päätyyppiä. On mahdollista, että rasitetulle kiinteistölle asemakaavassa osoitetun (1) *rakennusoikeuden käyttömahdollisuus kuuluu rasiteoikeuden perusteella kokonaan tai osittain rasiteoikeuden haltijalle*, jolloin rasitetun kiinteistön omistajalla ei ole oikeutta käyttää rakennusoikeutta näiltä osin. Toiseksi on mahdollista, että rasitettuun kiinteistöön kohdistuva rakennusoikeus ei kuulu rasiteoikeuden haltijalle eli tällä ei ole oi-

---

vaikka kiinteistöön voidaan perustaa osapuolten kesken periaatteessa mitä tahansa oikeuksia, vahvan sivullissitovuuden piiriin voidaan saattaa vain MK:n mukaan kirjaamiskelpoiset oikeudet. Samoin rasitteet voidaan vielä erotella sopimus- ja pakkorasitteisiin sen mukaan, ovatko ne perustettu osapuolten keskinäisin sopimuksin vai viranomaismenettelyssä. Tosin on todettava, että sopimusrasitteita – siis rasiteoikeuksia, jotka perustuisivat *yksinomaan* sopimukseen – ei meillä ole voinut vuoden 1895 osittamisasetuksen jälkeen pätevästi perustaa muutoin kuin poikkeustapauksissa. Ks. Wirilander 1979, s. 220–222. Oikeusperusteen mukaisen jaottelun lisäksi merkitystä on sillä, että pakkotoimiperusteiset oikeudet sitovat myös vaihdannassa eri sääntöjen mukaan sivullisia kuin oikeustoimiperusteiset oikeudet. Oikeustoimiperusteiset oikeudet sitovat kiinteistön omistajanvaihdoksessa yleensä sivullisen tosiasiallisen tiedon, vilpittömän mielen puuttumisen tai kirjaamisen perusteella. Sen sijaan rasiteoikeus tai lunastamalla perustettu käyttöoikeus sitoo yleensä uuden omistajan tiedosta, vilpittömästä mielestä tai kirjaamisesta riippumatta. Toisin sanoen sivullissitovuuden aikaansaavat instituutiot eivät ole pakkotoimi- ja oikeustoimiperusteisten oikeuksien osalta samat.

[17] Rasiteoikeus voi syntyä monella tavalla – sopimuksin, viranomaispäätöksellä, näiden yhdistelmänä tai jopa suoraan lain nojalla. Ks. systematiikasta Wirilander 1979, s. 731–773.

keutta hyödyntää rakennusoikeutta, mutta kiinteistöön kohdistuva (2) *rasiteoikeus rajoittaa rasitetun kiinteistön omistajan oikeutta hyödyntää kiinteistölle osoitettua rakennusoikeutta* joko osittain tai kokonaan.

> On esimerkiksi mahdollista, että kiinteistölle A on kaavassa osoitettu kiinteistöllä B sijaitsevaa asuinkerrostaloa varten autopaikoille rakennettava pysäköintitalo. Periaatteessa tällöin asemakaavan mukainen pysäköintitalon rakennusoikeus kuuluu kiinteistön A omistajalle, mutta kiinteistön B omistaja voi – ja oikeastaan hänellä on rakennuslupa saadakseen velvollisuuskin – saada viranomaisteitse kiinteistön A omistajan tahdosta riippumatta perustettua rasiteoikeuden kiinteistöjen A ja B välille siten, että B:lle muodostuu oikeus rakentaa A:n kiinteistölle kaavassa osoitettu pysäköintitalo. Näin voidaan sanoa, että kiinteistön B omistajalla on oikeus rakentaa kiinteistön A alueella ja hyödyntää näin asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta. Eri asia on, että rasiteoikeutta perustettaessa kiinteistön B omistajan tulee suorittaa kiinteistön A omistajalle korvausta rasiteoikeuden perustamisesta.

Asemakaavan ja rasiteoikeuksien välisestä suhteesta asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta silmällä pitäen tulee todeta vielä seuraavaa[18]. Asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus ei vielä perusta sivulliselle oikeutta käyttää toisen kiinteistöä rakentamiseen, vaikka asemakaavassa edellytetään rasiteoikeuden perustamista esimerkiksi viereiselle kiinteistölle osoitetun pysäköintitalon rakentamista varten. Rakentaminen edellyttää erikseen rasiteoikeuden perustamista sopimuksin, viranomaistoimin tai näiden yhdistelmänä. Lisäksi on huomattava, että rasiteoikeus ei luo haltijalleen sellaista rakentamismahdollisuutta toisen kiinteistöllä, jota rasitetun kiinteistön omistajalla ei voisi esimerkiksi kaavoituksesta johtuen olla.

Rasiteoikeuden sisällöksi ei voida määritellä sellaista rakentamista toisen kiinteistöllä, jota kaavoituksesta, rakennusjärjestyksestä tai muusta rakennusoikeutta sääntelevästä normistosta johtuen ei voida rasitteen kohdealueella toteuttaa. Rasiteoikeuden sisällön ja asemakaavan ristiriitatilanteessa etusija annetaan asemakaavan määräyksille. Rasiteoikeudet ovat kaiken kaikkiaan sisältönsä puolesta alisteisessa suhteessa asemakaavaan ja siinä säänneltyyn rakennusoikeuteen nähden.

8.3.1.2 Kiinteistö rekisteri- ja käyttöyksikkönä

Vaikka rakennusoikeus epäilyksittä kuuluukin aina jonkin kiinteistön alueelle, ei näiden välillä vallitse välttämätöntä yhteyttä. On mahdollista, että rakentamiseen rakennuslainsäädännön mukaan käytettävä alue koostuu useasta kiinteistörekisteriin merkitystä kiinteistöstä. Samoin on mahdollista, että yhden kiinteistön alueella on useita rakentamiseen käytettäviä alueita eli rakennus-

[18] Ks. asemakaavan ja rasitteiden välisistä suhteista lähemmin Wirilander 1979, s. 681–728.

paikkoja. Näiltä osin on eroteltava niin sanottu käyttöyksikkö kiinteistörekisteriyksiköstä. Käyttöyksikön käsitteeseen ei liity oikeusvaikutuksia, vaan sillä tarkoitetaan tiettyä toiminnallis-taloudellisen kokonaisuuden muodostamaa maantieteellistä aluetta sen kiinteistöjaotuksesta riippumatta[19]. Käyttöyksikkö voi rakennuspaikan tapaan käsittää yhden tai useamman kiinteistön tai yhden kiinteistön alueella voi olla useita käyttöyksiköitä. Kiinteistöä rekisteriyksikkönä ei myöskään saa samastaa rakennuspaikan käsitteeseen.

Kiinteistöjaotuksen ja rakentamismahdollisuuden tarkastelussa on lähtökohtaisesti erotettava kiinteistörekisteriyksikkö, kiinteistöjaotuksesta riippumaton rakennuspaikka sekä jollekulle henkilölle kuuluva omistusoikeus tai muu oikeusperuste – oikeus – alueen käyttämiseksi kaavan mukaiseen rakentamiseen.

Kiinteistörekisteriyksikkö on kiinteistörekisteriin merkitty omistusoikeuden kiinteistörekisteröinnillinen kohde. Se määrittää mm. lainhuudatuksen ja kiinteistökiinnityksen kohteen. Sen sijaan rakennuspaikka ei käsitteenä samastu kiinteistöön rekisteriyksikkönä, vaan rakennuspaikalla tarkoitetaan tiettyä sinänsä läheisesti kiinteistöä muistuttavaa aluetta, jolle on tarkoitus rakentaa[20]. Rakennuspaikan ja rekisteriyksikön keskinäinen suhde on samankaltainen kuin käyttöyksikön ja rekisteriyksikön. Käyttöyksikkö käsittää tietyn taloudellisen kokonaisuuden alueen kiinteistöjaotuksesta riippumatta. Rakennuspaikka niin ikään voi koostua useasta rekisteriyksiköstä tai yksi rekisteriyksikkö voi alueellisesti sisältää useita rakennuspaikkoja. Oleellista on havaita se, että rakennuspaikka on ensisijassa rakennuslainsäädännön piirissä käytetty käsite tietyn rakentamiseen soveliaan alueen jäsentämiseksi rekisteriyksikön ollessa kiinteistönmuodostamisoikeudellinen käsite.

Ellei erikseen ole toisin säädetty rakennuslainsäädännössä, rakentamisen edellytyksiä tietyllä alueella arvioidaan rakennuslainsäädännön mukaisen rakennuspaikan käsitteen kautta, ei alueen kiinteistönmuodostamisoikeudellisen kiinteistörekisterikäsitteistön pohjalta. Rakennuspaikka voi koostua useasta eri rekisteriyksiköstä, eikä rakennuslupaa voi hylätä tällaisella perusteella, ellei rakennusluvan edellytykseksi ole säädetty tiettyä kiinteistöjaotusta. Eri asia on, että rakennusten rakentaminen alueelle, joka koostuu useasta eri kiinteistörekisteriyksiköstä, voi johtaa maapohjan ja rakennusten omistus- ja vakuussuhteiden kannalta vaikeisiin ongelmatilanteisiin. Lainhuudatus ja kiinteistökiinnitys määräytyvät kiinteistörekisteriyksiköiden mukaisin rajoin, ei sen taloudellisen kokonaisuuden mukaisesti, jonka rakennettava kohde mahdolli-

---

[19] Ks. esim. Pietilä 1971, s. 5–6.

[20] Ks. rakennuspaikan käsitteestä Majamaa – Markkula 2001, s. 54, alaviite 16. Kirjoittajien mukaan rakennuspaikan käsite on rakentamisen ohjausjärjestelmässä keskeinen, mutta käsitteen sisältö on moninainen. Yksinkertaistaen sillä tarkoitetaan samaan kokonaisuuteen kuuluvien rakennusten paikkoja pihamaineen ja muine alueineen. Rakennuspaikan käsitteen ohella myös esimerkiksi *pihapiirin* käsitteellä (MRL 72.3 § 4 k) on merkitystä arvioitaessa rakentamisen edellytyksiä.

sesti muodostaa. Tältä kannalta katsoen saattaa rakentajan kannalta olla toivottavaa muodostaa alue esimerkiksi yhdeksi rekisteriyksiköksi lainhuudatuksen ja kiinnityksen kannalta, mutta rakentamisen edellytysten kannalta tällä ei ole merkitystä.[21]

Sekä kiinteistörekisteriyksikön että rakennuspaikan käsitteillä tarkoitetaan tietynlaista oikeuden kohteena olevaa aluetta, joskin olennaisesti eri tavoin määriteltynä.

Näihin erilaisten oikeuksien kohteena oleviin alueisiin ei saa sekoittaa sitä *oikeutta*, joka tarvitaan, että rakentaminen alueelle olisi mahdollista. Rakentamisen edellytyksenä ei ole se, että henkilö omistaa alueen tai että hänellä tulisi olla jokin tietty alueeseen kohdistuva oikeustyyppi, jotta rakentaminen rakennuslainsäädännön kannalta olisi mahdollista. Rakentaminen on mahdollista omistusoikeuden, vuokraoikeuden tai muun käyttöoikeuden kohteena olevalle alueelle, jos oikeusperuste sisältää *yksityisoikeudellisen kelpuutuksen* rakentamiseen. Oikeusperusteen laatua ja alueen kiinteistöjaotusta ja rakennuspaikan käsitettä ei saa sekoittaa arvioitaessa rakentamisen rakennuslainsäädännön mukaisia edellytyksiä. Rakennuslainsäädännön kannalta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, mikä on alueen kiinteistöjaotus tai minkä luonteinen oikeusperuste henkilöllä alueeseen on, kunhan se oikeuttaa tämän rakentamaan rakennuslupahakemuksessa esitetyllä tavalla. Mielestäni rakennuspaikan käsite tulisikin ymmärtää tältä pohjalta omatyyppisenä rakennuslainsäädännön mukaisena aluekäsitteenä.

8.3.1.3 Kiinteistön suhde rakennukseen

Kiinteistölle rakennettavalla rakennuksella on sikäli keskeinen merkitys rakennusoikeuden sääntelyssä, että juuri sen rakentaminen on maapohjaan liitetyn rakennusoikeuden sisältönä[22]. Kuten kiinteistöllä myös rakennuksella on eräänlainen kiinteistöoikeudellinen kaksoismerkitys. Se on yhtäältä varallisuusoikeudellisen järjestelmämme tunnistama itsenäinen juridinen esine, mutta

---

[21] Ks. tilojen yhteen rakentamisesta esim. Pietilä LM 1964, s. 539 ss.

[22] Teoreettisesti ajateltuna rakennusoikeus on kiinteistöön liitetty juridinen ominaisuus, jonka sisältönä on kiinteistön kulloisellekin omistajalle lähtökohtaisesti kuuluva vapaus rakentaa tietty määrä tiettyyn tarkoitukseen käytettäviä rakennuksia kiinteistön horisontaalisesti ja vertikaalisesti määrittyvällä alueella. Tämä maapohjan omistajalle lähtökohtaisesti kuuluva *vapaus* on käsitteellisesti pidettävä erillään sen nojalla rakennetun rakennuksen varallisuusoikeudellisista oikeussuhteista. Ks. myös Zitting 1951, s. 8. Lähinnä fysikaalisen maailman lainalaisuuksista johtuu, että rakennus tarvitsee alleen maapohjan, kiinteistön, mikä nähdäkseni de facto merkitsee myös sitä, että rakennusoikeus kuuluu aina johonkin kiinteistöön. Toisaalta tämä tarkoittaa oikeuksien maailmassa, että rakennuksen pitäminen kiinteistöllä edellyttää aina jotakin oikeusperustetta, mikä edelleen tarkoittaa, että rakennuksen käytössä olevan rakennusoikeuden ja hallintaan oikeuttavan oikeuden välillä vallitsee – jos asia näin nähdään tarkoituksenmukaiseksi ilmaista – liitossuhde.

toisaalta maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty sääntelyobjekti. Esineoikeudellisesti rakennukselle ei voida esittää eikä ole olemassakaan tiettyä legaali- tai muuta määritelmää. Toisaalta maankäytön sääntelyjärjestelmässä rakennukselle on annettu legaalimääritelmä (MRL 113 §), mikä on ymmärrettävää, koska oikeastaan rakennuksen rakentamisen sääntely on sääntelyjärjestelmän keskeisin olemassaolon tarkoitus.

Rakennuksen MRL 113 §:n mukainen määritelmä on suppeampi kuin esineoikeudellinen määrittely[23]. Esineoikeudessa rakennuksen määrittely ei yleensä edes ole keskeistä, koska on yleensä ilmeistä, mitä pidetään rakennuksena ja mitä ei[24]. Sen sijaan rakennuslainsäädännön kannalta rakennuksen MRL 113 §:n mukainen määritelmä on ratkaiseva, koska vain tämän legaalimääritelmän mukaisen rakennuksen tilat otetaan huomioon laskettaessa *kiinteistölle* kohdistetun rakennusoikeuden määrää. Rakennuslainsäädännössä määriteltävä rakennusoikeus ilmaisee siten varallisuusoikeuden objektina olevan rakennuksen oikeudellisesti mahdolliset ominaisuudet erityisesti rakennuksen koon ja käyttötarkoituksen osalta.

Rakennusoikeuden muodostuminen julkisoikeudellisessa päätöksenteossa puolestaan määrittää yhtäältä sen, kuinka monta rakennusta kiinteistön alueelle on mahdollista rakentaa sekä toisaalta, mitkä ovat näiden rakennusten oikeudellisesti sallitut ominaisuudet. Maankäytön sääntelyn kannalta ei ole keskeistä, mitkä ovat rakennusta koskevat varallisuusoikeudelliset oikeussuhteet ja kenelle rakennuksen omistusoikeus kuuluu[25]. Mutta rakennusoikeuden kannalta on esineoikeudellisesti keskeistä, että maapohjan rakennusoikeus on aina rakennuksen omistajan hallinnassa siitä riippumatta onko tällä oikeusperustetta rakennuksen pysyttämiseksi kiinteistöllä[26]. Toisin sanoen esimerkiksi se, että A:n omistuksessa oleva rakennus on ilman oikeusperustetta B:n omistamalla kiinteistöllä, ei oikeuta B:tä rakentamaan asemakaavan mukaisesti, jos A:n rakennus kuluttaa koko kiinteistön rakennusoikeuden. Sen sijaan B:n on viimekädessä haettava A:n rakennuksen purkamista. Rakennuksen kuluttaessa alueen rakennusoikeutta on siten myös oikeusperusteen, rakennuksen ja rakennusoikeuden välillä välttämätön yhteys.

---

[23] MRL 113 §:n mukaisen rakennuksen määritelmän ulkopuolelle jäävät kaikenlaiset vähäisemmät rakenteet ja rakennelmat, jotka sinänsä voivat varallisuusoikeudellisessa merkityksessä olla itsenäisiä irtaimia esineitä (rakennuksia), mutta jotka eivät kuluta kiinteistön rakennusoikeutta. Ks. MRL 113 §:n tulkinnasta esim. Ekroos – Majamaa 2015, s. 719–723.

[24] Ks. rakennuksen käsitteen määrittelystä tarkemmin Kartio 1974, s. 72–76.

[25] Jos maapohjalla ja sillä olevalla rakennuksella on sama omistaja, syntyy rakennuksen ja maapohjan välille lähtökohtaisesti ainesosasuhde. Tällöin rakennusta koskeviin oikeustoimiin sovelletaan kiinteää omaisuutta koskevia säännöksiä, vaikka rakennusta ei kiinteistöksi määritelläkään. Rakennus jakaa tällöin maapohjan oikeudellisen kohtalonyhteyden. On toisaalta mahdollista, että rakennuksen omistusoikeus kuuluu eri henkilölle kuin rakennuksen alla sijaitseva kiinteistö.

[26] Rakennuksen pitäminen kiinteistöllä edellyttää aina oikeusperustetta. Ks. esim. Kartio 2001, s. 94.

8.3.2 Ulottuvuuden muuttaminen

8.3.2.1 Pääsääntö

Rakennusoikeus kuuluu aina jollekin maantieteelliselle alueelle, joka on kiinteistöjaotuksen mukaisesti jaettu kiinteistöihin ja muihin rekisteriyksiköihin. Muutokset kiinteistöjaotuksessa vaikuttavat siten myös rakennusoikeuteen sen ollessa tosiasiassa osa kiinteistön juridista ulottuvuutta. Keskeisimmät oikeudelliset ongelmat liittyvät kaavoituksen ja kiinteistöjaotuksen välisiin suhteisiin silloin, kun kaavoituksella tai muulla tavoin määritelty rakennuspaikka ei noudattele alueen kiinteistöjaotuksellisia rajoja.

Kuten edellä tuotiin esille, rakennuspaikka on toiminnallis-taloudellisen kokonaisuuden muodostama alue, jolla rakentaminen tapahtuu. Se on rakennuslainsäädännön piiriin kuuluva ilmiö ja ennemmin käyttö- kuin rekisteriyksikön luonteinen alue. Tämä epäjatkuvuus voi tulla esille monella tavalla. Perustilanteet koskevat joko sitä, että (1) rakennuspaikkaa suuremmasta rekisteriyksiköstä halutaan muodostaa osittamalla pienempi alue rakentamistarkoituksiin. Toisaalta kysymykset saattavat koskea sitä, että (2) kahdesta tai useammasta rekisteriyksiköstä muodostetaan isompi rekisteriyksikkö käytettäväksi rakentamistarkoituksiin. Kysymys kuuluu tällöin, mikä vaikutus näillä osittamis- ja yhdistämistoimituksilla on alueiden rakennusoikeuden olemassaoloon.

8.3.2.2 Osittamistoimitukset ja -rajoitukset

Kiinteistöön voi kohdistua vain yksi omistusoikeus, jota ei oikeuksien tasolla voida jakaa. Sen sijaan tiettyyn maantieteelliseen alueeseen kohdistuva omistusoikeus voidaan ”jakaa” osittamalla omistuksen kohteena oleva kiinteistö lohkomalla tai halkomalla kahdeksi tai useammaksi kiinteistörekisteriyksiköksi[27]. Rakennusoikeuden ollessa aina välttämättömässä yhteydessä maapohjaan osittamistoimituksen seurauksena myös rakennusoikeus – tai oikeammin sen hyödyntämismahdollisuus – noudattelee kiinteistöjaotuksen mukaisia rajoja ja kiinteistöiden kulloisiakin omistussuhteita. Huomattava tosin on, että osittaminen ei välttämättä edellytä omistajavaihdosta eikä osittamisen lopputuloksena aina synny uutta omistusoikeutta, vaan osittaminen on mahdollista myös ns. omistajan omaan lukuun. Tällöin tietyllä alueella oleva rakennusoikeus säilyy saman henkilön oikeudellisen vallan piirissä, vaikka rakennusoikeuden käyttäminen osittamisen jälkeen edellyttää yhden sijaan kahden tai useamman kiinteistön omistamista tai hallintaa.

Toisin sanoen *käyttöyksikkö* pysyy samana, vaikka *rekisteriyksikkönä* kiinteistö jakautuisi kahdeksi. Osittamisella voidaan tällaisessa tilanteessa tähdä-

---

[27] Kiinteistöjaotus voi muuttua monella tavalla. Ks. Majamaa – Markkula 2001, s. 17–23. Ks. korvausarvioinnista halkomisessa Ruotsissa Sjödin ym. 2011, s. 180–181.

tä esimerkiksi uuden vakuusobjektin muodostamiseen. Eri asia on, että varsinkin asemakaava-alueella kiinteistön jakaminen voi estyä osittamisrajoitusten johdosta, jotka usein kytkeytyvät läheisesti asemakaavassa tai erillisessä tonttijaossa osoitettuun tonttijakoon sekä tämän sitovuusasteeseen. Tonttijakoa käsitellään jäljempänä luvussa 9.5. Mikäli kiinteistönmuodostaminen merkitsee myös sitä, että kiinteistön asema rakennusoikeuden osalta muuttuu, on tällä merkitystä myös kiinteistöön kohdistuvien omistus- ja muiden oikeuksien haltijoiden oikeusasemien kannalta[28].

Aivan omatyyppisen sääntelymekanismin muodostavat KML 32–33 §:issä säädetyt niin sanotut osittamisrajoitukset, joiden soveltamisessa rakennusoikeudella on keskeinen merkitys. Osittamisrajoituksilla kytketään kaavoitus ja kiinteistöjaotus toisiinsa. Tarkoituksena on estää sellaisten kiinteistöyksiköiden muodostaminen, jotka eivät täyttäisi rakennuslainsäädännön mukaisia rakennuspaikalle asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Lopullisena päämääränä on turhien osittamistoimitusten tekemisen estäminen eli että muodostetuksi ei tulisi rakentamistarkoituksessa kiinteistöjä, joille ei rakennuslainsäädännön nojalla voitaisi myöntää rakennuslupaa. Tästä näkökulmasta osittamisrajoitukset tavallaan ovat vain rakennuslainsäädännön heijastumia eikä niillä ole itsenäistä merkitystä[29]. Osittamisrajoitukset ovat erilaiset asemakaava-alueilla ja asemakaava-alueiden ulkopuolella, mutta niiden päämäärä on molemmissa tapauksissa sama. Toisaalta kiinteistöjen osittamisen ohella periaatteellisesti yhtä keskeinen kysymys liittyy kiinteistöjen yhdistämiseen ja siihen, mikä merkitys tällä on rakennusoikeuden kannalta ja päinvastoin, jota käsitellään jäljempänä.

Osittamisen vaikutus rakennusoikeuteen tai rakennusoikeuden olemassaolon vaikutus osittamisen edellytyksiin tulee esiin usein rakennuspaikan lohkomisessa tai halkomisessa yleiskaava-alueella. Vaikka alueen kiinteistöjaotuksella ei ole välitöntä oikeudellista merkitystä rakentamisen edellytyksiä asemakaavoittamattomilla alueilla arvioitaessa, on rakentamisen edellytyksillä keskeinen merkitys alueen kiinteistöjaotusta muutettaessa. Tyypillisesti kysymys koskee osittamisrajoitusten kannalta sitä, täyttääkö lohkomalla tai halkomalla muodostettava kiinteistö rakennuspaikalle MRL:n mukaan asetetut vaatimukset (KML 33.1 §)[30] eli vallitsevatko rakennuspaikaksi osittamisen edellytykset vai eivät. Toisaalta katsottaessa osittamisedellytysten olevan olemassa saattaa kysymys

---

[28] Ks. esim. panttivelkojan oikeusasemasta, kun vakuusobjektina olevaan kiinteistöön kohdistuu erilaisia kiinteistötoimituksia Niemi 2010, s. 365–379.

[29] Ks. Hyvönen 2001, s. 83 ss.

[30] Osittamisrajoituksissa on kyse kiinteistötoimituksen edellytyksistä, mikä tarkoittaa, että ellei ositettavaksi haettu kiinteistö täyttäisi rakennuspaikalle asetettuja vaatimuksia, ei toimitusta voida lainkaan toteuttaa. Ruotsissa kiinteistönmuodostusta rajoittaa yleinen soveltuvuusvaatimus (*lämplighetskravet*), joskin myös kaavoituksella voi olla tietyissä tapauksissa merkitystä kiinteistönmuodostamisen edellytysten täyttymiselle. Ks. Julstad 2014, s. 110–120. Ks. FBL 3 luku. Ks. Bonde – Dahlsjö – Julstad 2013, s. 3:0:1–3:11:6.

varsinkin halkomistoimituksessa koskea rakennusoikeudesta maksettavia korvauksia sille toimitusosapuolelle, joka ei saa lainkaan tai saa epäselvän rakentamismahdollisuuden hänelle muodostettavalle kiinteistölle. Niinpä osittamistoimituksessa joudutaan simuloimaan tai luonnehtimaan se, *miten* kunta *tulisi* rakennusoikeuden sääntelijänä todennäköisesti menettelemään, *jos* muodostettavalla alueelle haettaisiin rakennuslupaa[31].

Rakennusoikeuden luonteen kannalta keskeistä on, että tämä simulointiratkaisu ei määritä alueen rakennusoikeutta rakennuslainsäädännön mukaista päätöksentekoa silmällä pitäen. Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä ei ole asemakaavoittamattomalla alueella tietyn kiinteistöjaotuksen olemassaolo eikä tällöin kiinteistöjaotuksen muutoksillakaan ole vaikutusta rakennusoikeuteen. Toimitusinsinöörin katsoessa osittamisedellytysten jäävän täyttymättä siksi, että muodostettava kiinteistö ei täyttäisi rakennuspaikalle MRL:ssä asetettuja vaatimuksia, ei tämä estä kuntaa myöntämästä rakennuslupaa. Toisaalta toimitusinsinöörin päätyessä katsomaan muodostettavan kiinteistön täyttävän rakennuspaikalle asetetut vaatimukset ei tämä estä kunnan viranomaista epäämästä rakennuslupaa. Tällöin vain tulee tehdyksi turha ositustoimitus[32].

Selvän pääsäännön mukaan *osittamalla ei siten voida luoda eikä poistaa rakennusoikeutta* eikä muutoinkaan vaikuttaa siihen rakennuslainsäädännön kannalta.

Tästä ”selvästä” lähtökohdasta huolimatta oikeuskäytännössä on useita ratkaisuita, joissa tätä kysymystä on pohdittu. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2014:103 kiinteistöstä oli aikaisemmin erotettu lohkomalla kolme määräalaa vapaa-ajan rakennuspaikoiksi. Kiinteistönomistaja haki määräalan lohkomista rakennuspaikaksi siten, että kiinteistölle koko tilan alueelle myönnetyllä rakennusluvalla rakennettu talousrakennus kuului määräalaan. Kaupunki katsoi määräalan olevan suunnittelutarvealueella ja vastusti lohkomista. Korkein oikeus katsoi, ettei lohkomiselle ollut edellytyksiä. Ratkaisussa KKO 2004:21 A:n ja B:n sopimusosituksen mukaan B sai 11 rakennuspaikkaa rakennusjärjestyksen suuruisina alueina sekä näihin tarvittavat tieoikeudet kantatilan kautta. Sopimuksen solmimisen jälkeen kunnanvaltuusto oli hyväksynyt uuden rakennusjärjestyksen, joka edellytti aikaisempaa rakennusjärjestystä suurempaa raken-

[31] KML 34 §:n mukaan toimitusinsinöörin tulee lain velvoittamana selventää asianosasille lohkottavan kiinteistön rakennuslainsäädännön mukainen rakentamiskelpoisuus, jos näillä on siitä epäselvyyttä ja asia tulee toimituksessa esille. Toimitusinsinöörin ohjeistus ei sido kuntaa MRL:n mukaisena sääntelyviranomaisena.

[32] Tällaista luovutettua määräalaa kutsutaan joskus ns. pysyväksi määräalaksi tarkoittaen juuri sitä, että määräalan kauppa sinänsä on pätevä, mutta sitä ei voida muodostaa itsenäiseksi kiinteistöksi. Tällaisten tilanteiden varalle on maakaaressa oma virhesäännöksensä (MK 2:18.1 6 k). Toisaalta rakentamisen edellytyksiin tällä ei ole rakennuslainsäädännön kannalta vaikutusta. Määräalan omistaja rinnastetaan rakennuspaikan haltijaan MRL 131.4 §:ssä tarkoitetulla tavalla eikä rakennuslupaa voi evätä sillä perusteella, että aluetta ei ole muodostettu itsenäiseksi kiinteistöksi.

nuspaikan vähimmäispinta-alaa. KKO:n mukaan uuden rakennusjärjestyksen mukainen rakennuspaikan vähimmäispinta-ala tuli ottaa huomioon erotettaessa alueet kolmeksi palstaksi.

Niin ikään ratkaisussa KKO 1992:43 lohkomista muuhun tarkoitukseen kuin rakennuspaikkana käytettävän tilan muodostamiseksi ei voitu kaavoitusalueiden jakolain 24 §:n 2 momentin mukaan suorittaa, kun rakennuspaikkana edelleen käytettävän kantatilan pinta-ala ei olisi täyttänyt kunnan rakennusjärjestyksen pinta-alavaatimusta. Ratkaisuissa KKO 1980-II-135 ja KKO 1968-II-96 oli kyse osittamisrajoitusten soveltamisesta rakennuspaikkojen lohkomisessa. Kaiken kaikkiaan kiinteistönmuodostamisen ja rakennusoikeuden muodostumisen välillä näyttäisi vallitsevan varsin vaikeaselkoinen tosiasiallinen yhteys, vaikka oikeudellinen lähtökohta näiden erillisyydestä sinänsä olisi teoreettisen ideaalin mukaan selvä.

Varsin havainnollisella tavalla yleiskaavoituksen ja kiinteistöjaotuksen mutta myös omistussuhteiden väliset suhteet tulevat esille kahdessa toisiinsa liittyvässä ratkaisussa KKO 2006:103 ja KHO 2013:60. Halkomista koskevassa ratkaisussa KKO 2006:103 kyse oli siitä, voitiinko tila, jolla on kaksi vapaa-ajanasuntoa, jakaa kahdeksi tilaksi, joilla kummallakin on rakennuspaikka, vaikka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa koko tilalle on merkitty vain yksi rakennuspaikka. Ennen yleiskaavan voimaan tuloa tilan alueelle oli kuitenkin laillisessa järjestyksessä rakennettu kaksi erillistä vapaa-ajanasuntoa ja siten syntynyt kaksi rakennuspaikkaa.

Kysymys koski sitä, saatettiinko KML 53.1 §:n ja KML 34.2 §:n estämättä alue halkoa kahdeksi tilaksi, kun näiden säännösten mukaan asemakaavoittamattomalla alueella rakennuspaikaksi tarkoitetun kiinteistön saattoi muodostaa lohkomalla, jos muodostettava kiinteistö täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä *rakennuspaikalle asetetut vaatimukset*. KML 34.4 §:n mukaan kuitenkin sen estämättä, mitä KML 34 §:ssä säädetään, saadaan, jollei olosuhteiden muuttumisesta tai muusta erityisestä syystä muuta johdu, rakennuspaikaksi tarkoitettu määräala lohkoa kiinteistöksi, jos lohkottavaa aluetta varten *on* toimitusta aloitettaessa voimassa tai toimituksen kuluessa saadaan muuta kuin tilapäistä rakennusta koskeva *rakennuslupa* taikka jos *rakennus on jo rakennettu tällaisen luvan perusteella*.[33]

Halottavan tilan kahdesta vapaa-ajan asunnosta molemmat oli laillisessa järjestyksessä rakennettu ennen yleiskaavan voimaantuloa. Vanhempi rakennus oli rakennettu ennen vuotta 1946 ja siten ennen kuin rakennuslupaa olisi tarvinnutkaan hakea ja toinen 1960-luvun loppupuolella ja siihen liittyvä sauna vuonna 1986. Prima facie näyttäisi KML 34.4 §:n mukaan sinänsä melko sel-

[33] Viitatut KML:n säännökset ovat tulleet muutetuiksi 1.10.2011 voimaan tulleella lainmuutoksella. Ks. HE 265/2009 vp.

vältä, että koska molemmat rakennukset ovat rakentamishetken mukainen oikeustila huomioiden laillisessa järjestyksessä rakennettuna ja yleiskaava ei näitä oikeussuhteita voi taannehtivasti muuttaa, niin estettä lohkomiselle ei pitäisi KML 34.2 §:n kannalta olla olemassa. Toimitusinsinööri on kuitenkin jättänyt toimituksen sikseen katsomalla, että halkomisessa muodostuisi toinen rakennuspaikka ja se olisi siksi yleiskaavan vastainen ja sitä myöden halkominen osittamisrajoituksen johdosta estyisi. Maaoikeus puolestaan hylkäsi valituksen perustellen sitä sillä, että rakennusluvat on myönnetty koko tilalle eikä kullekin rakennuspaikalle erikseen.

Korkein oikeus kumosi maaoikeuden ratkaisun ja palautti asian toimitusmiesten uudelleen ratkaistavaksi. KKO perusteli ratkaisua sillä, että toisin kuin maaoikeus oli perustellut, asiassa ei merkitystä ollut sillä seikalla, oliko rakennuslupa myönnetty tai yksilöity koko tilalle vai yksittäisille rakennuspaikoille. Toiseksi KKO lähti siitä, että tilalle oli laillisessa järjestyksessä jo muodostunut kaksi rakennuspaikkaa eikä KML 34.4 §:n soveltamiselle siksi ole estettä. KKO:n ratkaisussa on juuri nähtävissä se, että KKO hahmottaa rakennusoikeuden muodostumisen abstraktimmin kuin asia on toimituksessa taikka maaoikeudessa hahmotettu. Rakennusoikeus voi muodostua monella muullakin tavalla kuin kaavoituksella eikä kiinteistönmuodostuksella voida vaikuttaa tähän jälkikäteisesti. Nähdäkseni KKO:n ratkaisu on kiinteistönmuodostamista ja maankäyttö- ja rakennuslain keskinäistä suhdetta koskevien yleisten oppien mukainen.

Myöhemmin sama tapaus tuli esille ratkaisussa KHO 2013:60, jossa puolestaan oli kyse samaisesta yleiskaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta, joka yleiskaavan ja rakennusjärjestyksen mukaan oli sidottu tilan pinta-alaan. Asiassa oli kyse siitä, saattoivatko halottujen tilojen omistajat määrätä yleiskaavan mukaisesta rakennusoikeudesta toisistaan riippumatta, kun rakennusoikeus jakautui näiden molempien tiloille. Rakennusoikeus oli ennen halkomista kuulunut yhdelle tilalle. KHO lähti siitä, että tällaisessa tilanteessa rakentamisen edellytyksiä on arvioitava yleiskaavan kaavamääräysten kannalta ja että *kaavamääräykset kohdistuivat näihin tiloihin yhdessä*. KHO katsoi, että kaavassa sallittua lisärakentamista ei voitu yksipuolisesti määritellä vain toiselle emätilasta halkomalla muodostetulle tilalle kuuluvaksi. Nähdäkseni KHO:n ratkaisu on niiltä osin yleisten oppien mukainen, jossa katsotaan kaavamääräysten nyt vain koskevan kahta tilaa yhdessä. Sen sijaan kysymystä siitä, missä määrin rakentamisen edellytyksiä on arvioitava yleiskaavan ja missä määrin sen pohjalta, että kyse on muulla tavalla laillisessa järjestyksessä muodostuneista rakennuspaikoista, ei voida tässä lähemmin käsitellä.

Edellä esiin tuotuihin ratkaisuihin nähden on eri asia, että osittamalla jaettavan kiinteistön rakentaminen saattaa muuttua *käytännöllisesti* vaikeaksi esimerkiksi sen johdosta, että rakennusoikeuden käyttäminen edellyttää kahden

eri alueen omistajan yhteistä tahtoa kuten voi käydä joissakin rakennuspaikan halkomisissa[34].

Kiinteistöjaotus saattaa aiheuttaa omistusoikeudellisesti ongelmia sen suhteen, kuka on oikeutettu rakentamaan esimerkiksi yleiskaavassa osoitetulle rakennuspaikalle, jos rakennuspaikka sattuu sijaitseman kahden eri omistajille kuuluvan rekisteriyksikön alueella, kuten osittain oli edellä mainituissa tapauksissa kyse. Tällaisissa tilanteissa kyse ei ole siitä, että rakentaminen estyisi rakennuslainsäädännön nojalla. Sen sijaan rakentamisen mahdollisen estymisen syynä saattaa olla se, että omistajat eivät pääse sopimukseen siitä, kumpi aluetta saisi käyttää kaavan mukaisella tavalla, vaikka kaavan mukaisen rakennusoikeuden olemassaolosta ja sisällöstä ei muutoin olisi epätietoisuutta. Yleiskaava-alueella ei myöskään tunneta samanlaista tontinosan lunastusmekanismia kuin asemakaava-alueilla, jolla arvokkaamman tontin osan omistaja saisi viimekädessä lunastamalla koko rakennuspaikan alueen hallintaansa.

Myös asemakaava-alueella osittamisen ja rakennusoikeuden välillä vallitsee tärkeä yhteys. Esimerkiksi lohkottaessa isoa, kaksi rakennuspaikkaa sisältävää tonttia on samalla ratkaistava, miten järjestetään kulkuyhteys lohkottavalle kiinteistölle. Jos tontin rakennusoikeus on asemakaavassa määritelty tehokkuusluvun avulla, jolloin rakennusoikeus siis määräytyy tontin pinta-alan ja tehokkuusluvun yhdistelmänä eli kiinteistön rakennusoikeuden määrä on riippuvainen sen pinta-alasta, on kulkuyhteyden järjestämistavalla merkitystä rakennusoikeuden jakautumiseen emäkiinteistön ja uuden lohkokiinteistön omistajien välisessä suhteessa. Jos kulkuyhteys järjestetään perustamalla rasiteoikeus (tie) emäkiinteistön alueella, kuuluu tehokkuusluvulla määritelty raken-

---

[34] Ks. HE 269/2009 vp, s. 6, jossa ratkaisu KKO 2006:103 on nähty *poikkeuksena* siitä *pääsäännöstä*, jonka mukaan osittamisrajoitukset voivat estää kiinteistönmuodostamisen silloinkin, kun alueella sijaitsee jo toimituksen vireille tullessa rakennus. Kyseinen hallituksen esitys johti KML 53 § 2 momentin säätämiseen, jonka mukaan toimitettaessa halkominen asemakaava-alueen ulkopuolella on ne kiinteistöt, joihin tulee kuulumaan rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia, muodostettava mahdollisuuksien mukaan siten, että ne täyttävät maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset. Hallituksen esityksessä tätä kohtaa perusteellaan sillä, että 2 momentin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettuihin säännöksiin ja määräyksiin kattaisi myös esimerkiksi *vahvistetussa yleiskaavassa* tai kunnan *rakennusjärjestyksessä rakennuspaikalle* asetetut vaatimukset. (kurs. tässä) Näiden lausumien valossa vaikuttaa ilmeiseltä, että juuri mainittu ratkaisu KKO 2006:103 on johtanut tämän lausuman syntymiseen. Eri asia on, että KML 53.2 §:n lausuma tullee johtamaan siihen, että halkominen KKO 2006:103 esillä olleen tosiseikaston valossa jatkossa mitä ilmeisimmin estyy. Jossain määrin avoimeksi näyttäisi jäävän kysymys siitä, mitä tällaisella kiinteistönmuodostamislainsäädännön piirissä tehtävällä kiinteistön osittamisrajoituksen tarkistamisella loppujen lopuksi saavutetaan. Sikäli kuin momentin säätämisen taustalla on sama ajattelutapa, joka käsittelytekstissä edellä on tuotu esille, siitä, että halkomisella muodostuisi uutta rakennusoikeutta, on ajattelu jännitteessä sen maankäytön sääntelyn ja kiinteistöjaotuksen välistä suhdetta rakennusoikeuden määräytymistä koskevan yleisen opin kanssa, jonka mukaan lohkomalla tai osittamalla ei voida luoda uutta rakennusoikeutta, vaan nämä määräytyvät rakennuslainsäädännön mukaan.

nusoikeus emäkiinteistön omistajalle, koska rasitetien alue otetaan huomioon laskettaessa emäkiinteistön, ei lohkokiinteistön rakennusoikeutta. Sen sijaan järjestettäessä kulkuyhteys lohkomalla siirtyy tehokkuusluvulla laskettu rakennusoikeuskin samalla lohkokiinteistön omistajalle.

Esimerkiksi tapauksessa KKO 2010:35 oli kyse sitovan tonttijaon alueella tapahtuvasta halkomisesta, kun halkomisen lopputulos merkitsi halottavalla kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen kuulumista halkomisen jälkeen kahdelle eri kiinteistölle. Kunta on antanut tapauksessa KML 32 §:n mukaisen lausunnon ja puoltanut halkomisen edellytysten olemassaoloa. Korkein oikeus katsoi halkomisen mahdolliseksi argumentoimalla halkomisen edellytysten puolesta muun ohella sillä, että kiinteistölle myönnetty ja käyttämättä oleva *rakennusoikeus* on niin arvokas suhteessa rakennukseen, että halkomisen edellytykset täyttyvät. Toisin sanoen halkominen mahdollistui, jotta rakennusoikeuden käyttämistä ja siten asemakaavan toteutumista saatettiin näin edistää. Rakennusoikeus on tällä tavoin muodostunut keskeiseksi osittamisen edellytyksiä silmällä pitäen[35].

Toisaalta asemakaava-alueen kiinteistönmuodostamista koskee KML 32 §:n osittamisrajoitus[36]. Säännöksen mukaan sitovan tonttijaon alueella ei lohkomista saa suorittaa siten, että toimituksessa muodostuu rakennuskorttelin tai tonttijaon mukaisen tontin rajasta poikkeava uusi kiinteistöraja. Osittamisrajoituksella on oikeuspoliittinen perustelunsa, koska toisaalta sitovan tonttijaon alueella sitovan tonttijaon mukainen tontti on tullut merkitä tonttina kiinteistörekisteriin, jotta sen rakentamiseen olisi mahdollista saada rakennuslupa (MRL 82.2 § 2 k). Niinpä ei ole perusteltua sallia sellaisen sitovan tonttijaon mukaisista tontin rajoista poikkeavan kiinteistön muodostamista, jolle ei MRL 82.2 § 2 k nojalla voida saada rakennuslupaa. MRL 82.2 § 2 k säännös ja asemakaava-alueen kiinteistöjaotus ovat oikeudellisesti kuitenkin kaksi toisistaan erillistä asiaa. MRL 82.2 § 2 k:stä itsessään ei johdu oikeudellista estettä KML 32 §:ssä tarkoitetun sitovan tonttijaon mukaisen tontin rajoista poikkeavalle kiinteistönmuodostamiselle. Tällainen kiinteistö ei vain olisi rakentamiskelpoinen, koska sille ei MRL 82.2 § 2 k:ssa tarkoitetusta kiellosta johtuen voida myöntää rakennuslupaa[37]. Niinpä KML 32 §:ssä tarkoitetun osittamisrajoituksen voidaankin nähdä edistävän asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden toteutumista[38].

---

[35] Ks. tapauksen kommentoinnista Hakkola LM 2010, s. 1105–1112. Hakkola on tarkastellut tapausta erityisesti siitä näkökulmasta, miten kahden kiinteistön rajalle jäävän rakennuksen oikeussuhteet jakautuvat kiinteistöjen omistajien kesken halkomisen jälkeen ja merkitseekö tämä esineen jakamattomuuden opista poikkeamista.

[36] Säännöstä on tarkistettu. Ks. HE 265/2009 vp, s. 11–12.

[37] Eri asia on, että tästä MRL 81.2 § 2 k:n mukaisesta kiellosta on mahdollista poiketa MRL 23 luvun poikkeamista koskevien edellytysten puitteissa.

[38] Asemakaava-alueella osittamisrajoitus on tältä kannalta katsoen ymmärrettävämpi kuin muilla alueilla. Ks. HE 265/2009, s. 7.

Kiinteistönmuodostamislain 32.2 §:ssä sen sijaan on säädetty yleisesti asemakaava-aluetta – muun ohella ohjeellista tonttijakoa – koskeva osittamisrajoitus, minkä mukaan muutoin asemakaava-alueella lohkominen on suoritettava siten, että se ei vaaranna kaavan toteutumista. Säännös on perusteltu, koska käytännössä rajanveto sitovan ja ohjeellisen tonttijaon kesken rakentamisen ohjaamisessa on vähäinen. Ohjeellisen tonttijaon mukaista tontin rajaa noudatettaneen varsin tarkasti, vaikka MRL 81.2 § 2 k:sta ei johdu kielto myöntää rakennuslupaa ohjeellisen tonttijaon mukaisen tontin rajoista poikkeavalle tilalle. Ohjeellisen tonttijaon alueellakin nimittäin sovelletaan MRL 82.3 §:ää, jossa säädetään, että rakennuslupaa ei saa myöntää, jos se vaikeuttaa korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen.

Niinpä juuri ohjeellisen tonttijaon mukaisista rajoista poikkeavan rakennuspaikan saatetaan katsoa vaikeuttavan korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen, jolloin kiinteistötoimituksella on muodostettu uudisrakentamiskelvoton rekisteriyksikkö, mitä ei voida pitää maankäytön sääntelyjärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisena. Muodostamalla tila tai tontti ohjeellisen tonttijaonkin alueella ohjeellisen tonttijaon mukaisten rajojen mukaan voidaan ainakin pienentää riskiä siitä, että muodostettavalle kiinteistölle ei aikanaan saataisikaan rakennuslupaa MRL 82.3 §:n nojalla.

8.3.2.3 Liittäminen ja yhdistäminen

Osittamisen ohella eri rekisteriyksiköiden liittäminen toisiinsa lohkomalla KML 4 luvun tai yhdistämällä KML 17 luvun mukaisesti saattaa joskus synnyttää päinvastaisen kysymyksen siitä, muuttuuko liitettävien tai yhdistettävien alueiden rakennusoikeus toimenpiteiden seurauksena[39]. Selvä pääsääntö on, että *liittäminen tai yhdistäminen ei juridis-teknisenä toimenpiteenä vaikuta liitettävän, vastaanottavan tai näistä muodostuvan alueen rakennusoikeuteen sitä lisäävästi, vähentävästi tai muutoinkaan muuttamalla*. Rakentamisedellytysten käsillä olo ratkaistaan rakennuslainsäädännön nojalla. Käytännössä tällainen kysymyksenasettelu voi tulla esille esimerkiksi asemakaavoittamattomilla alueilla silloin, kun rakennuspaikan vähimmäispinta-alan saavuttamiseksi kaupalla tai muulla oikeustoimella hankitaan ”suikale” tai ”kiila” naapurilta maata liitettäväksi hankkijan kiinteistöön[40]. Kun rakentamisen edellytyksiä

---

[39] Pääsääntöisesti samalle omistajalle samoin oikeuksin kuuluvat kiinteistöt voidaan tietyin edellytyksin yhdistää (KML 214 §). Yhdistäminen on rekisterinpitäjän hallinnollinen päätös, ei itsenäinen kiinteistötoimitus, toisin kuin lohkomistoimitus.

[40] Ks. tästä esim. KKO 2000:121, jossa A osti naapuriltaan B:ltä suikaleen maata liitettäväksi kiinteistöönsä. Suikaleelle sellaisenaan ei olisi voinut rakentaa, mutta sen liittäminen lisäsi A:n kiinteistön pinta-alaa ja vähensi B:n niin, että rakennusoikeus asiallisesti ottaen siirtyi B:ltä A:lle. KKO purki kaupan oikeustoimilain pätemättömyysperusteiden nojalla. Kiinteistöjaotuksen ja rakennusoikeuden kannalta mainitussa tapauksessa on huomattava se, että ”suikale” olisi yhtä hy-

ei asemakaavoittamattomilla alueilla ole kytketty alueen kiinteistöjaotukseen, muodostuu rakennuspaikka oikeudellisesti silloin, kun ostaja saa pätevällä oikeustoimella oikeuden hallita ja rakentaa tälle suikaleelle. Liittäminen on rakentamisedellytysten kannalta vain tekninen toimenpide, eikä sitä voida edellyttää rakennusluvan saamiseksi.

Rakennuspaikkahan voi koostua kahdesta tai useammasta rekisteriyksiköstä, joista toista hallitaan omistusoikeuden, toista vuokraoikeuden perusteella. Toisin sanoen rakennusluvan edellytyksenä on tietyn alueen hallinta, ei sillä vallitseva kiinteistöjaotus. Tietyn kiinteistöjaotuksen aikaansaamista ei voida edellyttää rakennusluvan saamiseksi, ellei tällaista ole lailla säädetty. Tältä kannalta katsoen rakennusoikeuden ”syntyminen” edellä mainitussa esimerkissä on oikeuksien tasolla tapahtuva ilmiö, johon nähden esinetasolla tapahtuva liittämistoimitus on vain tekninen toimenpide. Tässä tulee samalla esille käyttöyksikkökäsitteen suhde kiinteistöjaotukseen: käyttöyksikkö on tietyn taloudellis-toiminnallisen kokonaisuuden muodostama alue, joka voi koostua useasta rekisterikiinteistöstä. Se, että mahdollisesti useasta rekisteriyksiköstä koostuvalle käyttöyksikölle rakentaminen saattaa omistussuhteiden ja kiinnitysten sekä kiinteistön ainesosa- ja tarpeistosuhdetta koskevien kysymysten johdosta johtaa erinäisiin esine- ja sopimusoikeudellisiin ongelmiin, on luonteeltaan yksityisoikeudellinen kysymys. Tämä ei kuulu ratkaistavaksi rakentamisedellytysten arviointiin rakennuslupamenettelyssä.

Periaatteellisen poikkeuksen edelliseen lähtökohtaan muodostaa kiinteistöjen liittäminen tai yhdistäminen sitovan tonttijaon alueella rakennuskorttelissa. Tällaisella alueella rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on MRL 81.2 § 2 k:n mukaan tonttijaon mukaisen tontin muodostaminen ja merkitseminen tonttina kiinteistörekisteriin. Tällaisilla alueilla lohkomisella tai muulla tonttirekisteriyksikön muodostumiseen johtavalla kiinteistötoimituksella on erilainen merkitys rakennusoikeuden muodostumiseen. Toisaalta tällaisilla alueilla taloudellisesti arvokkaimman tontinosan omistajalla on KML 62 §:n nojalla suoraan tonttijaon perusteella oikeus lunastaa tontin vaatimat alueet mahdollisilta muilta tontinosan omistajilta. Tavallaan rakennusoikeus muodostuu asemakaava-alueilla tällöin arvokkaimman tontinosan omistajan alueelle, mutta rakennusoikeuden käyttämiseksi tämän on, mielestäni, lähinnä juridis-teknisesti hankittava tontinosat käsiinsä lunastamalla tai kaupoin ja haettava lohkomistoimitusta tontin muodostamiseksi ja merkitsemiseksi kiinteistörekisteriin. Toisin sanoen ei ehkä tule ajatella, että rakennusoikeus syntyy kiinteistötoimi-

---

vin voitu rakennuslainsäädännön kannalta hankkia vuokraoikeuksin. Tällöin pätemättömyysarviointi olisi vain kohdistunut vuokraoikeuden pätevyyden arviointiin. Sen sijaan kiinteistöjaotuksen muutos ei ole lisännyt tai vähentänyt rakennusoikeutta, vaan ainoastaan hallintaan oikeuttavien oikeuksien tasolla tapahtunut muutos, jonka ”täytäntöönpanoa” kiinteistöjaotuksen muutos vain on. Tapausta on käsitelty jäljempänä luvussa 10.3.3.

tuksella, vaan se ainoastaan poistaa tontin eräänlaisesta rakennuskiellosta[41].

Liittämis- ja yhdistämistilanteita monimutkaistaa vielä se, että rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa samoin kuin sitovan tonttijaon aluetta koskevista määräyksistä on mahdollista poiketa MRL 23 luvun edellytysten täyttyessä. Poikkeamisen saamiseen alueen omistajalla ei sinänsä ole ehdotonta oikeutta, mutta toisaalta lupaviranomainen ei voi luvan myöntämisestä kieltäytyä millä tahansa perusteella[42] Sikäli kuin poikkeaminen myönnetään, ei esimerkiksi ensin mainitussa tilanteessa maanomistajan tarvitse lainkaan hankkia naapurilta maasuikaletta eikä tonttijakoalueella muita tontinosia omistukseensa.

Käytännössä lienee kuitenkin niin, että mahdollinen poikkeaminen myönnettäisiin tilanteessa, jossa on jo sitovalla oikeustoimella hankittu tonttialue hakijan yksiin käsiin, mutta liittämistä tai yhdistämistä ei vielä ole hallinnollis-teknisesti ennätetty tehdä ja rakentamiseen haluttaisiin ryhtyä välittömästi. Tällöin poikkeamisen lupaehdoksi laitettaneen, että muodostustoimitus on tonttijakoalueelle tehtävä tietyn määräajan kuluessa. Tällaisissa tilanteissa ei poikkeamista kiinteistöjaotusedellytyksestä ole jäsennettävä rakennusoikeuden muodostamiseksi. Sen sijaan poikkeaminen ensin mainitussa tilanteessa rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa koskevasta määräyksestä on nähdäkseni jäsennettävä rakennusoikeuden muodostamiseksi[43].

8.4 YHTEENVETO: MIKÄ VAIKUTUS ON KIINTEISTÖJAOTUKSEN JA MAANKÄYTÖN SÄÄNTELYN VÄLISELLÄ SUHTEELLA RAKENNUSOIKEUDEN MUODOSTUMISEEN?

Luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *millä tavoin oikeudellisesti määräytyy kiinteistöjaotuksen ja alueen käytön sääntelyn välinen suhde sekä mikä merkitys tällä on rakennusoikeuden määräytymisen kannalta*. Yhteenvetona voidaan todeta suhteen periaatteessa olevan teoreettisen ideaalin mukaan melko selkeä: kiinteistöjaotus ja maankäytön sääntely elävät omaa elämäänsä siinä merkityk-

---

[41] Keskeistä nimenomaan on, että taloudellisesti arvokkaimman tontinosan omistajalla on subjektiivinen oikeus saada muiden tontinosien pakkolunastus hyväkseen samoin kuin subjektiivinen oikeus hakea ja saada osat esimerkiksi lohkomalla muodostetuksi rekisteritontiksi laissa säädettyjen tontinosan lunastuksen edellytysten täyttyessä. Tämä tarkoittaa, ettei viranomaisella ole harkintavaltaa toimenpiteen suhteen tai harkintavalta on ainakin varsin rajattua. Niinpä ei ole tarkoituksenmukaista jäsentää tilannetta niin, että lohkomistoimituksella syntyisi rakennusoikeutta sitovan tonttijaonkaan alueella. Sen sijaan rakennusoikeuden on ymmärrettävä muodostuvan jo asemakaavan voimaantulon myötä.

[42] Ks. poikkeamisesta edellä luku 4.4.5.

[43] Tosin tällöin rakennusoikeus nimenomaan syntyy rakennuslainsäädännön alaan kuuluvalla poikkeamispäätöksellä. Samoin on tilanne silloin, jos myönnetään poikkeus sitovan tonttijaon alueen tontinmuodostuksesta niin, että tonttia ei lainkaan tarvitsisi muodostaa rekisteritontiksi.

sessä, että näiden piirissä tehtävät päätökset eivät pääsäännön mukaan ole välittömässä kytkennässä keskenään. Käytännössä kuitenkin kiinteistöjaotuksella ja sen muutoksilla on keskeinen merkitys mm. kaavan toteuttamisessa siltä kannalta, kenelle esimerkiksi rakentamismahdollisuus kuuluu. Toisaalta alueen kiinteistöjaotus ja kiinteistöjaotuksen kautta määräytyvät omistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden keskinäiset suhteet vaikuttavat siihen, miten eri alueiden käyttöä käytännössä säännellään. Rakennusoikeus on aina johonkin maantieteelliseen alueeseen liitetty tosiasialliselta luonteeltaan, vaikka juridisen ideaalin mukaan rakennusoikeutta ei esimerkiksi luettaisikaan kiinteistön oikeudelliseen ulottuvuuteen.

OSA IV
LAINVOIMAISESTI MUODOSTUNUT RAKENNUSOIKEUS

9 Oikeudesta rakentaa asemakaavan mukaisesti

9.1 KYSYMYKSENASETTELU

Asemakaavan MRL 58 §:ssä säädetyistä vahvoista oikeusvaikutuksista huolimatta rakennusoikeus ei tule asemakaavalla lopullisesti ratkaistuksi. Kunnalla on laajempi harkintavalta säännellä rakennusoikeutta kaavoittajana kuin rakennusvalvontaviranomaisena, mutta rakennusvalvontaviranomaisena kunta on sidottu kaavoitusviranomaisena tekemiinsä ratkaisuihin. Asemakaava-alueella rakentamiseen osoitetun maan omistajan asema suhteessa kuntaan rinnastuukin pitkälti *subjektiiviseen oikeuteen*: oikeusharkintaisen rakennusluvan edellytykset ratkaistaan pitkälti asemakaavassa (MRL 135 §) ja lupa on myönnettävä, jos hanke on asemakaavan ja muiden rakentamiseen sovellettavien normien mukainen. Tästä teoreettisesta lähtökohdasta huolimatta rakennusoikeus elää monella tavalla rakennuslupavaiheessa[1].

Tässä luvussa tarkastellaan lainvoimaisesti asemakaavoitetun rakennusoikeuden luonnetta siitä näkökulmasta, että (1) useat asemakaavanormit ja rakennuslainsäädännön määritelmät jättävät rakennuslupaviranomaiselle tosiasiassa varsin paljon harkintavaltaa, (2) asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta on mahdollista poiketa ja (3) tonttijakosääntelyllä voidaan vaikuttaa omistajan käyttövaltaan asemakaavaa muuttamatta. Omaksi luvukseen (luku 10) on eroteltu kysymys siitä, että (4) maanomistaja voi sopimuksin tai muin lähinnä yksityisoikeudellisin toimin määrätä tonttinsa rakennusoikeudesta. Sen sijaan luvussa ei tarkastella kaavamuutokseen perustuvaa rakennusoikeuden muuttumista, jota käsitellään jäljempänä (ks. luku 10). Oikeussystemaattisesti on tärkeää erottaa toisistaan rakennusoikeuden asemakaavoituksellinen sääntely lainvoimaisen asemakaavan mukaisen rakentamisen sääntelystä.

9.2 RAKENNUSOIKEUS VAPAUTENA JA VELVOLLISUUTENA

Oikeuskategorioissa rakennusoikeus ei ole oikeus, sikäli kuin oikeudella ymmärretään mahdollisuutta esittää oikeussuojaa nauttivia vaatimuksia jotakuta kohtaan. Pikemmin kyse on lähtökohtaisesti alueen omistajalle kuuluvasta ”va-

[1] Ks. esim. Paavola 1975, s. 100–102, joka toteaa rakentamisen asemakaavan perusteella olevan joskus ”kovin mutkikas toimenpide”. Vaikka kirjoitus on vanhahko ja lainsäädäntö muuttunut, pitänee lausuma edelleen paikkansa.

paudesta" tai "mahdollisuudesta" käyttää maata rakennusoikeuden puitteissa rakentamiseen.[2]

Asemakaavoituksellisesti rakennusoikeus merkitsee vain vapautta käyttää maata rakentamiseen, koska asemakaavalla ei voida velvoittaa alueen omistajaa asemakaavan mukaiseen rakentamiseen[3]. On mahdollista, että omistaja tai muu alueen haltija käyttää rakentamishankkeeseen esimerkiksi vain 800 kem^2 kaavassa osoitetusta 1500 kem^2 rakennusoikeudesta tai ei käytä sitä lainkaan. Eri asia on, että asemakaavassa voidaan käyttää kaavamerkintää, joka velvoittaa käyttämään rakennusoikeutta tietyn minimäärän sikäli kuin rakentamiseen ylipäänsä ryhdytään[4]. Tällaiset merkinnät eivät sellaisenaan velvoita rakentamiseen, mutta kun rakentamiseen ryhdytään, on määräyksiä silloin noudatettava. Merkinnän tarkoituksena on turvata kaavan toteutuminen esimerkiksi kaupunkikuvallisista syistä tai ylipäänsä turvata kaavan toteutuminen tietyllä vähimmäistasolla, ei niinkään siirtää taloudellista kustannusvastuuta kunnalta maanomistajalle.

Niin haluttaessa voidaan rakentamisvelvollisuudeksi jäsentää asetelma, jossa kunta antaa maanomistajalle lunastusuhkaisen rakentamiskehotuksen MRL 97 §:n nojalla, mutta tällöinkään rakentamisvelvoite ei perustu asemakaavaan, vaan erilliseen kehotuspäätökseen. Niin ikään rakentamattomalle rakennuspaikalle KVL 12 a §:n nojalla määrätty korotettu kiinteistöveroprosentti voidaan ymmärtää rakentamisvelvollisuutta muistuttavana tilanteena, mutta tämäkään ei johdu kaavasta. Myöskään MRL 182 §:n pakkokeinoista uhkasakko- tai teettämisuhkaista velvoitetta ei voida missään tapauksessa kohdistaa asemakaavan mukaiseen rakentamiseen. Sinänsä on tarkoituksenmukaisuuskysymys, milloin voidaan sanoa, että maanomistajalla olisi velvollisuus asemakaavan mukaiseen rakentamiseen. On mahdollista ajatella, että tonttiin kohdistuessa sekä lunas-

---

[2] Ks. esim. Pietilä LM 1973, s. 741–763.

[3] Joskin käytännössä lienee harvinaista, että rakennusoikeutta ei korkean maanarvon alueella käytettäisi täysimääräisesti, jos käyttämättä jäävää rakennusoikeutta ei ole mahdollisuutta rakentaa myöhemmin ilman rakennetun rakennuksen purkamista tai muuttamista. Ks. tontinomistajan velvollisuuksista asemakaavan toteuttamiseen RakL:n ajalta Múren 1970, s. 90–94.

[4] Ks. Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 90 asemakaavamerkintä nro 112. Merkintä ei kuitenkaan perusta maanomistajalle tai alueen haltijalle yleistä velvollisuutta asemakaavan mukaiseen rakentamiseen. Ks. myös emt., s. 87, jossa on esimerkkinä tällaisesta vähimmäisrakennusoikeuden määrittelystä mainittu rakentaminen rinteeseen, jolloin alleviivatulla kerrosluvulla voidaan määritellä rakennuksen vähintään rakennettavien kerrosten määrä esimerkiksi kahdeksi. Ks. myös Ekroos JJ 2000, s. 70–71, joka toteaa, että käytännössä tällaiset määräykset ovat harvinaisia ja että käytännön rakennuslupamenettelyssä olisi ongelmallista evätä rakennuslupa muutoin asemakaavan mukaiselle rakennushankkeelle vain siksi, että hankkeessa ei käytetä asemakaavassa säädettyä vähintään käytettävää kerrosalaa. Ks. myös KHO 16.9.2004 t. 2327, jossa on ollut esillä kysymys siitä, että asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta tulisi rakennetuksi vain 34 % kun asemakaavassa ei ollut määrätty vähintään käytettävästä rakennusoikeudesta. KHO:n mukaan rakennuslupahakemusta ei näissä olosuhteissa voitu tällä perusteella hylätä asemakaavan vastaisena.

tusuhkainen rakentamiskehotus että rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero katsottaisiin maanomistajalla olevan *velvollisuus* rakentamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n mukaan voidaan asemakaavaan perustuva kadun ja yleisen alueen toteuttamisvastuu – rakentamisvelvollisuus – siirtää asemakaavaan otettavalla määräyksellä maanomistajalle tai muulle alueen haltijalle silloin, kun kaava on laadittu pääasiassa yksityisen edun vuoksi[5]. Asiallisesti kysymys on siitä, että rakentamiskustannukset katujen ja yleisten alueiden osalta tulevat maanomistajan tai alueen haltijan maksettavaksi. Säännöksen nojalla ei kuitenkaan voida velvoittaa maanomistajaa tai muuta alueen haltijaa rakentamaan myös kaavassa osoitettuja rakennuksia eli toteuttamisvastuu ei voi koskea kaavassa osoitettua rakennusten kerrosalaa. Kuitenkin näissä tapauksissa voidaan sanoa maanomistajalla tai muulla alueen haltijalla olevan eräänlainen rakentamisvelvollisuus, joka ei – kuten todettua – kuitenkaan koske varsinaisesti alueen yksityiseen omistukseen tulevien rakennusten rakentamista eli kerrosalana ilmaistua rakennusoikeutta. Toisaalta katujen ja yleisten alueiden toteuttamisvelvollisuuden syntyminen on kytketty kaavan muuhun toteutumiseen. Maanomistaja voi siten omilla toimillaan vaikuttaa velvollisuuden syntymiseen sillä, ryhtyykö hän ylipäänsä rakentamaan kaavassa osoitettuja rakennuksia.

Kehittämisalueilla (MRL 15 luku) on myös mahdollista siirtää kaavan toteuttamisvastuu alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi. Kehittämisaluenormistosta voi johtua alueen kehittämistä varten muodostetulle yhteisölle velvollisuus kadunpitoon (MRL 84 §) ja muiden yleisten alueiden toteuttamiseen (MRL 90 §), mutta ei kuitenkaan kehittämisalueen kerrosalana määritellyn rakennusten rakennusoikeuden käyttämiseen. (MRL 112.1 § 1 k) Tosin käytännössä kehittämisalueen omistajan intressissä lienee usein juuri tuloa tuottavien rakennusten rakentaminen, mutta juridista velvollisuutta sille ei pelkän kehittämisaluenormiston perusteella voida perustaa. Kehittämisaluepäätöksen johdosta siis maanomistajalle voi muodostua hyvin samantyyppinen rakentamisvelvollisuus kuin edellä mainitun MRL 91 § mukaisen toteuttamisvastuun siirron seurauksena. Mitään yleistä velvollisuutta kaavan mukaiseen rakentamiseen maanomistajalle – tai alueen kehittämistä varten perustetulle yhteisölle – ei kuitenkaan voitane kehittämisaluenormiston perusteella asettaa.

Juridis-teknisesti maanomistajalla ei siten ole asemakaavoitukseen tai rakennuslainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta asemakaavan mukaisten rakennusoikeudellisten tonttien rakentamiseen, joskin eräät edellä mainitut sääntelytoimet voidaan näin ymmärtää niin haluttaessa. Tämä ei kuitenkaan anna riittävää kokonaiskuvaa maanomistajan asemasta sääntelykäytänteet kokonaisuutena huomioiden.

---

[5] Säännöksen tarkoituksena on siirtää taloudellinen kustannusvastuu kunnalta maanomistajalle.

Julkisoikeudellisten sääntelytoimenpiteiden ohella on säännönmukaista, että kunnan asemakaavoittaessa maankäyttösopimuksin yksityisen maata taikka luovuttaessa tontteja yksityisille rakennettaviksi sopimuksiin otetaan ehdot rakentamisvelvollisuudesta. Näillä pyritään sekä varmistamaan kaavan toteutuminen että estämään keinottelua. Ehdot sisältävät usein aikataulun rakentamiselle, jota joko sopimussakon taikka sopimuksen purkautumisen uhalla on noudatettava. Näissä on kyse omistajaan kohdistuvasta yksityisoikeudellisesta rakentamisvelvollisuudesta. Omistajan laiminlyödessä rakentamisvelvoitteensa ei tähän voida kohdistaa julkisoikeudellisia sääntelytoimenpiteitä, vaan käytössä ovat vain sopimusoikeudelliset seuraamusmekanismit.

Maanomistajan asemaa kokonaisuutena tarkastellen voidaan todeta, että vaikka maanomistajalla ei julkisoikeudellisesti olisi rakentamisvelvollisuutta, tällainen tosiasiassa usein johtuu yksityisoikeudellisesta sopimusvelvoitteesta. Maanomistajan asemassa siten yhdistyy samanaikaisesti sekä vapaus että velvollisuus rakentamiseen.

Rakennusoikeuteen kohdistuvia julkis- ja yksityisoikeudellisia velvoitteita tulkittaessa on huomattava, että rakentamisen ollessa taloudellisesti kannattavaa rakennusoikeus todennäköisesti tulee taloudellisten kannusteiden johdosta rakennetuksi täysimääräisesti tai lähes täysimääräisesti ilman oikeudellista velvollisuuttakin, jos vain tontti on sellaisen tahon omistuksessa, jolla on tähän taloudelliset resurssit. Toisaalta jos rakentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa, ei yksityisen eikä yleisen edun kannalta ole toivottavaa, että oikeudellisesti velvoitettaisiin rakentamaan rakennuksia, joihin ei kohdistu kysyntää ja jotka siten suurella todennäköisyydellä jäisivät tyhjilleen tai muutoin tarpeettomiksi.

9.3 RAKENNUSOIKEUDEN KONKRETISOINTI RAKENNUSLUPAPÄÄTÖKSELLÄ

9.3.1 Rakennusluvan luonne

Asemakaavoitetun rakennusoikeuden käyttämisen edellytyksenä on rakennusluvan hakeminen ja saaminen. Rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueella on säädetty MRL 135 §:ssä[6]. Periaatteessa kaikki luvanmyöntämise-

[6] Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että: 1) rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen; 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset; 3) rakennus soveltuu paikalle; 4) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen; 5) vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle; sekä 6) rakennusta ei sijoiteta tai rakenneta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista. Edellä 125 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä rakennusluvan edellytyk-

dellytykset vaikuttavat asemakaavassa osoitettuun rakennusoikeuteen – siihen, miten se konkreettisesti voidaan tontilla toteuttaa[7].

Keskeisimpänä vaatimuksena rakennusoikeuden kannalta on, että hanke on asemakaavan mukainen. Lainkohdan viittaussäännöksen mukaan rakennuksen tulee lisäksi soveltua rakennettuun ympäristön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset (MRL 117 §)[8]. Tärkeää on, että vain rakennusten rakentaminen edellyttää rakennuslupaa. Erilaisiin vähäisempiin rakennustöihin voidaan ryhtyä toimenpideluvalla tai ilmoitusmenettelyllä[9]. Kunta voi eräissä tapauksissa määrätä, että tiettyihin hankkeisiin saa ryhtyä esimerkiksi vain ilmoitusmenettelyllä. Toisin sanoen laajasti ymmärrettynä rakennusoikeuteen voidaan lukea myös sellainen rakentamismahdollisuus, joka ei lainkaan ”kuluta” tontin kerrosalana määriteltyä rakennusoikeutta tai vaikka kuluttaisikin, niin ei edellytä rakennusluvan hakemista. Toisaalta jo rakennetulla alueella rakennusluvan saamisen edellytyksenä voi olla purkamisluvan saaminen, jotta käytössä olevaa rakennusoikeutta tulee vapautetuksi uudisrakentamiselle. Tältä kannalta katsoen rakentamisen lupajärjestelmä muodostaa kokonaisuuden.

Rakennuksen purkaminen ikään kuin vapauttaa asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden muuhun rakentamiskäyttöön, jolloin purkamisluvan myöntämisedellytykset sekä mahdolliset esteet merkitsevät välillisesti myös kysymystä kiinteistön rakennusoikeuden muuhun käyttöön ottamisen estymistä tai mahdollistumista. Purkaminen voi koskea koko rakennusta tai vain osaa siitä. Purkamisluvan vaihtoehtona on tontin rakennusoikeuden lisääminen asemakaavamuutoksella tai poikkeamisluvalla, jolloin olemassa olevaa rakennusta

---

sistä säädetään. Jos rakennuslupahakemuksen mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, luvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, mitä 139 §:ssä säädetään purkamisluvan edellytyksistä.

[7] Rakennuslupapäätös voidaan nähdä asemakaavanormin konkretisoijana. Ks. joustavien normien konkretisoinnista esim. Määttä JJ 2007, s. 265–299.

[8] Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a–117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. (21.12.2012/958)

Rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä. Rakentamisessa tulee lisäksi muutoinkin noudattaa hyvää rakennustapaa.

[9] Muita rakentamiseen tarvittavia lupia ovat lähinnä asemakaava-alueella aina vaadittu rakennuksen purkamislupa (MRL 127 §), toimenpidelupa (MRL 126 §) ja maisematyölupa (MRL 128 §). Näistä lähinnä rakennuksen purkamisella on merkitystä asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden kannalta.

ei tarvitse purkaa uuden tieltä pelkästään rakennusoikeuden takia. Vanhoja rakennuksia kunnostettaessa tai rakennettua aluetta uudisrakennettaessa haetaan samalla purkamislupaa olemassa olevan rakennuksen purkamiseksi ja rakennuslupaa uuden rakennuksen rakentamiseksi. Rakennusoikeuden kannalta luvat saattavat olla oikeudellisessa yhteydessä keskenään. Esimerkiksi jos tontin koko rakennusoikeus on käytössä, ei oikeudellisesti lupaa uuden rakennusoikeutta tarvitsevan rakennuksen rakentamiseen voida myöntää ennen kuin olemassa olevaa rakennusta on purettu niin, että uuden rakennuksen tarvitsema rakennusoikeus on vapautunut käytettäväksi[10].

Rakennusluvan oikeudellinen luonne on erilainen erityisesti riippuen rakennettavan alueen kaavoitustilanteesta. Asemakaava-alueella rakennuslupaharkintaa ei edellä suunnittelutarveharkinta ja muutoinkin rakennusluvan edellytykset määräytyvät pitkälti asemakaavassa tehtyjen ratkaisuiden perusteella. Asemakaavoittamattomilla alueilla rakennuslupaharkinta sisältää huomattavasti enemmän harkinnanvaraisuutta ja usein sovellettavaksi tulevat MRL 137 §:ssä säädetyt suunnittelutarvealueita koskevat rakennusluvan erityiset edellytykset. Yhteistä kaikille tilanteille kuitenkin on, että rakennuslupa on luonteeltaan hallinnollinen päätös, jolla *ei voida perustaa alueisiin kohdistuvia käyttöoikeuksia yksityisten keskinäisissä suhteissa*. Toisin sanoen rakennusluvalla ei ratkaista eikä voidakaan ratkaista yksityisten keskinäisiä suhteita, vaan lupaharkinnassa voidaan oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaista vain rakentamisen hallinnollisten edellytysten käsillä olo. Eri asia on, että lupaharkinnassa tulee luvan edellytyksenä MRL 131.1 § 1 k:n mukaisesti luonnehtia haetun toiminnan edellyttämän yksityisoikeudellisen oikeusperusteen olemassaolo. Näiltä osin kyse on eräänlaisesta hallinnolliseen adheesioon perustuvasta ratkaisusta, jossa otetaan esikysymyksenä kantaa seikkaan, jota ei kuitenkaan voida adheesion suorittavassa viranomaisessa oikeusvoimaisesti ratkaista.

Asemakaava-alueilla rakennusluvan myöntäminen asemakaavan mukaiselle hankkeelle ei luo rakennusoikeutta, vaikka rakennusluvan saaminen on faktisen rakentamisen aloittamisen edellytyksenä. Ensinnä tämä johtuu siitä, että rakennusluvalla vain juridis-teknisesti todetaan asemakaavassa ja MRL:ssä säädettyjen edellytysten olemassaolo eli tältä kannalta katsoen rakennuslupa on ennemmin oikeuksien olemassaolon toteava (*deklaratiivinen*) kuin niitä perustava (*konstitutiivinen*)[11]. Toiseksi rakennuslupa on luonteeltaan oikeusharkintainen,

[10] Rakennusvalvontojen ohjeistusten mukaan tällaisissa tapauksissa purkamis- ja rakennuslupahakemukseen liitettävistä rakennusoikeuslaskelmista tulee ilmetä purkamisen seurauksena vapautuva ja uuden rakennuksen tarvitsema rakennusoikeus eriteltynä.

[11] Näiltä osin rakennuslupa eroaa esimerkiksi vesilain mukaisesta vesiluvasta, jolla voidaan perustaa hallinnollisessa menettelyssä oikeus myös yksityisten keskinäisessä suhteessa toisen alueen käyttämiseen. Ks. rakennusluvan luonteesta Haataja 1959, s. 243–249. Ks. vesilain mukaisesta luvasta Belinskij 2010, s. 242–284 ja pakkotoimioikeuksista Hollo 2014, s. 113–118. Ks. konstitutiivisistä luvista Mäenpää 1992, s. 59–75.

mikä tarkoittaa, että lupaharkinta ei MRL:n mukaan jätä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle mahdollisuutta harkita luvan myöntämistä esimerkiksi suunnittelullisilla tai poliittisilla perusteilla, jos luvan myöntämisen MRL:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Näin asemakaava-alueen maanomistajalla on tavallaan subjektiivinen oikeus saada rakennuslupa asemakaavan mukaiselle hankkeelleen. Kolmanneksi ellei kunta myönnä muutoin asemakaavan ja MRL:ssä säädetyt edellytykset täyttävälle hankkeelle rakennuslupaa voi tämä valittamalla saattaa asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja hallinto-oikeus voi *velvoittaa* kunnan rakennusluvan myöntämiseen[12].

Asemakaava toisin sanoen luo positiivisen subjektiivisen oikeuden maanomistajalle asemakaavan mukaisen hankkeen edellyttämän rakennusluvan saamiseen. Toisaalta asemakaava rajoittaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa niin, että tämä ei voi oikeudellisesti myöskään myöntää rakennuslupaa asemakaavan vastaiselle hankkeelle. Toisin sanoen kunta ei rakennusluvalla voi sallia asemakaavan vastaista rakentamista, vaikka tämä olisi sekä hakijan että kunnan itsensä yhteinen tahto[13]. Rakennuslupaa ei esimerkiksi siten voida ilman poikkeamislupaa tai asemakaavan muuttamista myöntää rakennuksen rakentamiseksi puistoalueelle eikä tonttikohtaisen rakennusoikeuden vähäistä suurempaan ylitykseen. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on oikeudellisesti sidottu kunnan kaavoitusviranomaisena tekemiin ratkaisuihin. Kunnan myöntäessä rakennusluvan tästä huolimatta voi aktualisoitua kunnan korvausvastuu sekä toisaalta valitusoikeuden johdosta asia on mahdollista saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja kumottavaksi[14]. Asemakaava tavallaan luo myös negatiivisen oikeuden sivullisille vaatia kunnalta asemakaavan mukaista toimintaa.

---

[12] Hallinto-oikeus ei kuitenkaan voine korvata päätöksellään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen rakennuslupapäätöstä.

[13] Vaikka kunnalla on toimivalta asemakaavan muuttamiseen, ei se voi asemakaavaa muuttamatta myöntää rakennuslupaa asemakaavan vastaiselle rakentamiselle. Ks. esim. KHO 30.11.2015 t. 3480, jossa KHO on purkanut kaupungin omistamalleen yhtiölle myöntämän rakennuslupapäätöksen asemakaavan vastaisena.

[14] Eri asia on, että eräissä tapauksissa viranomainen voi joutua korvausvastuuseen, jos se myöntää rakennusluvan virheellisin perustein. KKO 1998:9: Kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen laajennusosan katolle. Rakennuslupia myönnettäessä ei enää ollut voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, etupäässä toimisto- ja sosiaalitiloiksi tarkoitettua rakennusta. Ennen rakennuslupien myöntämistä ei ollut toimitettu katselmusta eikä kuultu naapureita. Naapuritalon arvon katsottiin alentuneen, koska teollisuushallin laajennusosa oli saatu rakentaa 8–12 metriä lähemmäksi kuin rakennuskaava olisi sallinut. Kunta ja rakennuslupa-asiat rakennuslautakunnalle esitellyt rakennustarkastaja velvoitettiin korvaamaan vahinko. Ks. kunnan korvausvastuusta myös KKO 1986 II 6, KKO 1985 II 39, KKO 1983 II 9 ja KKO 1967 I 22 sekä menettelystä rakennusoikeutta ylitettäessä OKA 21.2.1996 dnro 968/1/95.

Kaikki rakennusten rakentaminen edellyttää oikeutemme mukaan rakennusluvan saamista. Kuten jo todettiin, tätä ei tule ymmärtää siten, että rakennusluvalla olisi asemakaava-alueilla ratkaiseva merkitys rakennusoikeuden syntymisen kannalta. Lupajärjestelmän funktiona ei ole kieltää rakentamista, vaikka lupaedellytys näin periaatteessa on kirjoitettukin. Päinvastoin rakennusluvan funktiona on saattaa rakentaminen tietynlaisen jälkivalvonnan piiriin ja varmistaa ennen rakentamiseen ryhtymistä, rakentamisen aikana ja rakentamisen valmistuttuakin hankkeen asemakaavan ja muiden määräysten mukaisuus[15]. Olisi epätarkoituksenmukaista, jos nämä todettaisiin sattumanvaraisesti rakennusten tultua jo rakennetuksi, jolloin saattaisi olla taloudellisesti hyvin raskasta ryhtyä muutostoimiin. Toisaalta todennäköistä olisi, että suuri osa rakennuksista jäisi viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja samalla rakennusten ominaisuuksiin liittyvien yleisenkin edun kannalta keskeisten vähimmäisvaatimusten noudattamisen valvonta käytännössä muodostuisi erittäin vaikeaksi. Lupajärjestelmän funktio on otettava huomioon rakennuslupaharkinnassa.

9.3.2 Sallitun rakentamisen määrä ja laatu

9.3.2.1 Kerrosala

Asemakaava-alueella rakennusoikeus määritellään useimmiten kerrosalan avulla[16], jolloin rakentamisen enimmäismäärä ilmaistaan numeerisesti alueen pinta-alaan suhteutettavalla tehokkuusluvulla tai absoluuttisella luvulla[17] taik-

---

[15] Ks. näin esim. Ekroos 1995, s. 233–235.

[16] Rakennusoikeutta ei rakennuslainsäädännön historiassa aina ole määritelty kerrosalana. Alun perin kerrosalan käsite on ilmestynyt Helsingin kaupungin rakennusjärjestyksiin. Oikeastaan vasta asemakaavalailla 1931 säädettiin velvollisuudesta määritellä rakennusoikeus asemakaavassa. Tätä ennen rakennusoikeus on määritelty rakennusjärjestyksessä ja asemakaavassa on vain osoitettu katujen ja tonttien paikat ja rajat. Ks. rakennusoikeuden osoittamistavan kehityksestä ennen kerrosalamääritelmää Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 86. Ks. myös HE 14/1965, s. 1–2, johon sisältyneellä RakL:n muutoksella lisättiin RakL 132 a §:n kerrosalamääritelmä ensi kertaa lain tasolle sekä mahdollistettiin ns. maanpäällisen kellarikerroksen rakentaminen.

[17] Ks. näin Ekroos JJ 2000, s. 62–63, jonka mukaan rakennusoikeuden käsitettä ei useinkaan käytetä kuvattaessa asemakaavoittamattomien alueiden rakentamismahdollisuuksia. Rakennusoikeudella kerrosalana on kuitenkin keskeinen merkitys näilläkin alueilla. Kerrosalana sallittu rakentamisen määrä määritellään rakennusjärjestyksellä, jolloin sinänsä MRL 115 §:n tulkintaan liittyvät kysymykset ovat perusluonteeltaan samankaltaisia kuin asemakaava-alueilla. Keskeinen ero käytäntöä silmällä pitäen kuitenkin muodostuu siitä, että asemakaava-alueilla – varsinkin kasvavissa keskustoissa – kerrosala pyritään taloudellisen kysynnän johdosta hyödyntämään maksimaalisesti ja hyödyntämään eräänlaiset ”kikkailut” rakennusoikeudella. Sen sijaan haja-asutusalueella rakennusoikeutta ei samalla tavalla pyritä välttämättä maksimaalisesti hyödyntämään. Vaikka rakennusjärjestyksen kerrosalan yläraja tulisikin vastaan, siitä on ”helpompi” myöntää poikkeus kuin keskusta-alueilla. Yleiskaavassa samoin kuin maakuntakaavassakin voi olla merkintöjä koskien kerrosalaa. Usein kuitenkin kyse on suurpiirteisesti mitoituksen ohjauksesta koskien aikanaan laadittavia asemakaavoja, ei niinkään rakennuslupaharkinnan ohjaamisesta.

ka eri määritystapojen yhdistelmänä. Kerrosalan käsitteelle on MRL 115 §:ssä esitetty legaalimääritelmä, jota sovelletaan asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden määrittelyssä.

> 115 §
> **Kerrosala**
>
> ”Tontin tai rakennuspaikan kerrosalalla tarkoitetaan sille rakennettaviksi sallittujen rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa.
>
> Rakennuksen kerros sijaitsee kokonaan tai pääasiallisesti maanpinnan yläpuolella, kellarikerros kokonaan tai pääasiallisesti maanpinnan alapuolella ja mahdollinen ullakko pääasiallisesti julkisivun ja vesikaton leikkauslinjan tasoa ylempänä kerroksen yläpuolella. Asemakaavassa voidaan sallia useamman kuin yhden kellarikerroksen rakentaminen sekä rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen sijoittaminen maanpinnan alapuolelle tai ullakon tasolle.
>
> Rakennuksen kerrosalaan luetaan kerrosten alat ulkoseinien ulkopinnan mukaan laskettuina ja se kellarikerroksen tai ullakon ala, johon sijoitetaan tai voidaan näiden tilojen sijainnista, yhteyksistä, koosta, valoisuudesta ja muista ominaisuuksista päätellen sijoittaa rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Jos ulkoseinän paksuus on enemmän kuin 250 millimetriä, saa rakennuksen kerrosala ylittää muutoin rakennettavaksi sallitun kerrosalan tästä aiheutuvan pinta-alan verran.”

Kerrosalasäännöksen tulkinta on eräs rakennusvalvonnan keskeisimmistä kysymyksistä sen määritellessä konkreettisesti sen, minkälaisia tiloja kiinteistölle on mahdollista rakentaa. Kerrosalalla tarkoitetaan yksinkertaistaen MRL 113 §:ssä määritellyssä rakennuksessa sijaitsevaa lattiapinta-alaa. Huomattava on, että lainsäädännössä ei edellytetä kerrosalan käyttämistä rakennusoikeuden määrittelyssä. On mahdollista määrittää sallitun rakentamisen määrä esimerkiksi alueelle rakennettavaksi sallittujen rakennusten tai huoneiston enimmäismääränä. On myös mahdollista määritellä rakennusoikeus rakennusten tilavuuden mukaan kuutioina, mikä onkin tavallista teollisuusrakennusten osalta. Rakennusoikeuden erilaisilla määrittelytavoilla on keskeinen merkitys rakennusoikeuden luonteen kannalta.

> Rakennusoikeus voidaan määritellä esimerkiksi rakennuksen sallitun enimmäiskorkeuden, sallitun enimmäiskerrosalan ja sallitun enimmäishuoneistomäärän yhdistelmänä. Tällöin rakennusoikeus määräytyy oikeudelliselta kannalta sen mukaan, mikä kriteeri muodostuu rajoitteeksi ensimmäisenä. On esimerkiksi mahdollista, että enimmäiskorkeuden täyttyessä vielä käyttämättä oleva kerrosalamäärä jää oikeudelliselta kannalta käyttämättä. Eri asia on, että tällaisessa tapauksessa voidaan hakea poikkeamista rakennuksen enimmäiskorkeutta koskevasta asemakaavamääräyksestä, jolloin mahdollisen myönteisen päätöksen johdosta käyttämättä oleva kerrosala vapautuu rakentamiskäyttöön. Toisaalta rakentamisen määrä voidaan ilmaista

esimerkiksi vain määrittelemällä rakennusala ja rakennettavaksi sallitun rakennuksen enimmäiskorkeus, jolloin rakentamisen määrä myös tulee määritellyksi, mutta ilman kerrosalan käsitettä. Rakentamisen määrän määrittely asemakaavassa on kunnan harkintavallan piiriin kuuluva kysymys, vaikka eräitä vakiintuneita osoittamistapoja onkin kehitetty.

Kerrosala onkin vain yksi mahdollinen rakennuksen laajuutta kuvaava pinta-alakäsite, joskin oikeudellisesti keskeisin[18]. Sen sijaan tontin tai rakennuspaikan kerrosala sisältää kaikkien rakennettavaksi sallittujen rakennusten kerrosalan. Kaikille rakennuksille lasketaan kerrosala eikä rakennusten yhteenlaskettu kerrosala voi olla suurempi kuin tontille tai rakennuspaikalle sallittu kerrosala[19]. Tarvittaessa tontin tai rakennuspaikan kerrosalan määrittelyä voidaan asemakaavassa tarkentaa ja ilmoittaa se myös käyttötarkoitukseltaan eriteltyinä osina. Kerrosala koskee rakennuksia ja pääasiasiassa kerroksia, mutta pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen osalta se koskee myös ullakkoa ja kellarikerrosta.[20]

Muita rakennuksen laajuutta kuvaavia käsitteitä ovat esimerkiksi *huoneala*, *huoneistoala* ja *kokonaisala*. Näitä muita käsitteitä voidaan tarvita määriteltäessä esimerkiksi rakennuksen pääasiallista käyttötarkoitusta, mutta rakennusoikeuden määrittelyssä ne eivät lähtökohtaisesti ole oikeudellisesti relevantteja. Samoin näillä käsitteillä on käytännössä keskeinen merkitys esimerkiksi kiinteistöjen markkinoinnissa.[21]

Rakennusoikeudella ja erityisesti kerrosalan käsitteellä on olennainen yhteys MRL 113 §:ssä määritellyn rakennuksen käsitteeseen. Rakennuksen määritelmän ulkopuolelle jäävissä rakennelmissa ei voi olla kerrosalaa ja ne siten jäävät kerrosalalaskennan ulkopuolelle. Usein on mahdollista rakentaa kerrosalan lisäksi myös muita rakennelmia, jolloin tontin rakennusoikeus on rakennusten lukumäärän osalta tavallaan laajempi kuin kerrosalan määrä antaisi ymmärtää[22]. Toisaalta myös rakennuksessa voi olla tiloja, joita ei suoraan

---

[18] Ks. vertailevasti erilaisista osoittamistavoista Suominen 1990, s. 25–37. Ks. sallitun rakentamisen määrittelystä Englannissa Denyer-Green – Ubhi 2013, s. 36–46. Saksassa tunnetaan rakennusoikeuden osoittamisessa ns. massaluku.

[19] Kun rakennusoikeus määritellään kerrosalan avulla, on käsitteellisesti erotettava esimerkiksi *tontin kerrosala*, jolla tarkoitetaan tontille rakennettavaksi sallittujen rakennusten yhteenlaskettua kerrosalaa. *Rakennuksen kerrosalalla* puolestaan tarkoitetaan yksittäisen rakennuksen kerrosalaa, jolloin keskeinen kysymys on, mitä rakennuksen tiloja luetaan kerrosalaan ja mitkä tilat siten kuluttavat rakennusoikeutta.

[20] Ympäristöministeriö 2000, s. 8.

[21] Ks. Suomen Standardoimisliitto SFS ry standardi SFS 5139 s. 3–12 sekä rakennuksen tilavuuden laskennasta standardi SFS 2460 s. 1–3.

[22] Ympäristöministeriö 2000, s. 9. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset roskakatokset, varastot, vajat ynnä muut vastaavat. Siten kerrosalatarkastelun ulkopuolelle jäävät pienehköt rakennelmat, rakenteet ja laitokset sekä muu sellainen rakentaminen, joka ei tule määritellyksi MRL 113 §:n

MRL 115 §:n tulkintakäytännön mukaan lueta oikeudelliseen kerrosalamääritelmään samoin kuin asemakaavamääräyksillä on saatettu mahdollistaa erilaisten tilojen rakentaminen niin, että näitä ei lueta tontin rakennusoikeuteen. Näin rakentamisen määrä tontilla tai muulla rakennettavalla alueella saattaa rakennuksen pinta-alaa laskemalla olla huomattavastikin suurempi kuin kerrosalana määritelty rakennusoikeus. Rakennettavaksi sallittujen rakennusten määrällä ja ominaisuuksilla on puolestaan ratkaiseva merkitys sen suhteen, miten tontille tai rakennuspaikalle osoitettu rakennusoikeus on toteutettavissa[23].

Se montako ja minkälaista rakennusta tontille tai rakennuspaikalle on mahdollista rakentaa, riippuu lähtökohtaisesti kulloisestakin asemakaavasta ja rakennus- tai poikkeamisluvasta. Esimerkiksi tontin 1000 kerrosalaneliötä voidaan joskus jakaa kahden itsenäisen rakennuksen kesken maanomistajan haluamalla tavalla, mikäli kaavassa mahdollistetaan kahden rakennuksen rakentaminen. Toisaalta joskus tontille voi olla mahdollista rakentaa vain yksi kerrostalo, jolloin koko 1000 kerrosalaneliön rakennusoikeus on käytännössä käytettävä tämän rakennuksen rakentamiseen uhalla, että käyttämättä jäänyttä rakennusoikeutta voi olla teknis-taloudellisesti vaikea myöhemmin toteuttaa ilman merkittäviä muutoksia jo rakennettuun rakennukseen. Sillä, minkälaisen rakentamisen asemakaava kulloinkin mahdollistaa, on merkitystä kiinteistöä ja rakennusta koskevien yksityisoikeudellisten järjestelyiden kannalta. Myös sillä, onko kaavassa ilmaistu rakennettavaksi sallitun rakennuksen osalta enimmäis- tai vähimmäiskerrosluku, on keskeinen merkitys rakennusoikeuden eri toteutusvaihtoehtojen kannalta.

9.3.2.2 Käyttötarkoitus

Rakentamisen määrän ohella keskeinen kysymys koskee rakennusoikeuden laatua eli rakennetavan alueen käyttötarkoitusta, jota niin ikään koskee MRL 58 §:ssä säädetty rakentamisrajoitus. Asemakaavassa eri alueille määrätään käyttötarkoitukset[24]. Käytännössä rakentamisen kannalta on olennaista, onko rakennusoikeuden puitteissa mahdollista rakentaa asuin-, toimisto- ja teollisuuskäyttöön tulevia rakennuksia. Laatuun kuuluu myös kysymys siitä, ovatko rakennukset tyypiltään pien-, rivi- vai kerrostaloja. Käyttötarkoituksella on yhtäältä merkitystä kerrosalan oikeudellisessa laskemisessa, mutta erityisesti rakennusoikeuden taloudellisen arvon määrittelyssä. Rakennuksen käyttötarkoituksia voivat olla kaikki kaavassa tontille tai rakennuspaikalle osoitetut

---

mukaiseksi rakennukseksi.

[23] Ks. tästä Hollo 2006, s. 169.

[24] Ks. käyttötarkoituksista Ekroos – Majamaa 2015, s. 304–305. Huomattava on, että vain rakennuskortteleihin voidaan asemakaavallisesti muodostaa rakennusoikeutta ja vain näissä sijaitsee tontteja tai rakennuspaikkoja. Erilaisia pääkäyttötarkoituksia ei MRL:ssä ole säädetty RakL:n tapaan.

käyttötarkoitukset. Toisaalta yksittäisen rakennuksen kerrosalan laskennassa rakennuksen pääkäyttötarkoituksella on merkitystä rakennettavaksi sallitun lattiapinta-alan määrittelyssä. Esimerkiksi kellarikerroksessa ja ullakolla vain *pääasiallisen käyttötarkoituksen* mukaiset tilat luetaan kerrosalaan.[25] Huomattava on, että rakennuksen eri osille voi olla kaavoituksellisesti osoitettu eri käyttötarkoitukset ja näiden rakentaminen voi olla kytketty toisiinsa niin, että jos rakentamiseen ryhdytään, tällöin on molempiin käyttötarkoituksiin osoitettua rakennusoikeutta käytettävä tietty määrä. Tämä mahdollistaa rakennusoikeuden kohdentamisen rakennuksen eri osiin.

> Alueiden osoittamisesta eri pääkäyttötarkoituksiin ei RakL 36 §:n tapaan ole nimenomaisia säännöksiä, mistä seuraa, että käyttötarkoitusten osalta ei vallitse tyyppipakkoa eli että alueille voitaisiin osoittaa vain tiettyjä laissa säädettyjä käyttötarkoituksia. Käytännössä kuitenkin alueiden osoittaminen eri tarkoituksiin noudattelee ainakin päälinjojen tasolla RakL 36 §:ssä säädettyä jaottelua alueiden mahdollisista pääkäyttötarkoituksista. RakL 36 §:n mukaan asemakaavassa voitiin määrätä alueita rakennuskortteleiksi, katualueiksi, toreiksi ja katuaukioiksi, virkistysalueiksi, liikennealueiksi, vaara-alueiksi, erityisalueiksi ja vesialueiksi. RakL 36 §:n säännös tarkoitti, että alueille ei asemakaavassa voitu määrätä muita pääkäyttötarkoituksia. Käyttötarkoitusmerkintä oli ja on edelleen tärkeä, koska se oikeudellisesti määrittää alueen sallitun käyttötavan eli siihen liittyy tietyt oikeusvaikutukset.[26]

Oma kysymyksensä rakennusoikeuden kohdistamisessa eri rakennuksille on lisäksi se, että asemakaavassa on voitu määrittää *alueelle* osoitetulle rakennusoikeudelle eri käyttötarkoituksia. Asemakaavamääräyksissä voidaan esimerkiksi säätää, että alueelle kaavoitetusta rakennusoikeudesta voidaan käyttää enintään 50 % liiketiloihin ja loput on käytettävä asuintiloille. Tämän tyyppiset määräykset rakennusoikeuden käytöstä vaikuttavat siihen, minkälaisia ratkaisuita maanomistajan on mahdollista kaavan puitteissa tehdä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että liiketiloihin osoitettu rakennusoikeus voi olla usein asuintiloihin tarkoitettua rakennusoikeutta arvokkaampi, on tällä merkitystä myös maanomistajan määräämisvallan ulottuvuuden kannalta. Esimerkiksi tontin yhteisomistajat A ja B ovat saattaneet sopia, että A:lle kuuluu tontin liiketilarakennusoikeus, B:lle asuintilarakennusoikeus. Jos kaavamääräyksessä säädetään, että alueelle voidaan rakentaa liiketilaa vain, mikäli samalla rakennetaan tietty määrä asuintilaa, esimerkiksi suhteessa 2/3, jää A:n mahdollinen lisä- ja muu rakentaminen riippumaan osittain myös siitä, kuinka B rakennusoikeuttaan päättää toteuttaa.

---

[25] Ympäristöministeriö 2000, s. 18 sekä Ekroos JJ 2000, s. 73. Esimerkiksi asuinhuoneisto on aina pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaista tilaa, vaikka se sijaitsisi liikerakennuksessa.
[26] Ks. esim. Ekroos – Majamaa 2015, s. 304–305.

9.3.2.3 Kaavamerkinnät

MRL:ssä on ainoastaan säädetty siitä, että asemakaavassa tulee osoittaa rakentamisen määrä (MRL 55.1 § 3 k), mutta ei tapaa, jolla tämä tulisi tehdä. Sekä rakennusoikeuden määrään että laatuun vaikuttavat usein merkittävästi erilaiset asemakaavamääräykset ja -merkinnät, joissa usein välillisesti on kyse sallitun rakentamisen määrästä tai laadusta. Nämä ovat osa asemakaavaa ja sen oikeusvaikutuksia (MRL 57 §).[27] Asemakaavamääräyksillä tai -merkinnöillä ei sinänsä voida määritellä kerrosalaa MRL 115 §:sta poikkeavasti, mutta kaavamääräyksissä voidaan säätää siitä, mitä kaavakartassa ilmaistuun rakennusoikeuteen luetaan tai ei lueta ja mitä mainitun rakennusoikeuden lisäksi saadaan rakentaa. Näin tosiasiallisen rakentamisen määrä voi poiketa merkittävästikin siitä, mitä asemakaavakartassa on rakennusoikeuden määräksi osoitettu. Lisäksi asemakaavamääräyksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, miten rakennusoikeutta on mahdollista kohdistaa rakennusalalla sekä miten rakennusoikeutta on esimerkiksi mahdollista sijoitella rakennuksen eri osiin.[28]

Kaavamerkinnällä tarkoitetaan kuvion tai vastaavassa muodossa ilmaistua normia siitä, mihin tarkoitukseen esimerkiksi tiettyä aluetta saa käyttää. Kaavamerkinnöistä on annettu 31.3.2000 erillinen asetus, jossa on määritelty kaavoissa käytettävien merkintöjen tarkoitukset. KaavA 1 §:n mukaan kaavoissa tulee käyttää KaavA:n mukaisia merkintöjä, mutta kaavassa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin merkintöjä. Niinpä kaavamerkintöjen käyttämisen osalta ei vallitse ”tyyppipakkoa” eli kunta voi oikeudelliselta kannalta käyttää asemakaavassa myös muita kuin kaavamerkintäasetuksessa määriteltyjä kaavamerkintöjä ja antaa näille merkinnöille haluamansa merkityksen. KaavA 1 §:ssä on kuitenkin säädetty, että kun kaavassa käytetään KaavA:n mukaisia merkintöjä, tulee näitä käyttää vain KaavA:ssa esitetyssä tarkoituksessa. Kunta ei siis voi oikeudellisesti tehokkaalla tavalla antaa KaavA:n mukaisille kaavamerkinnöille KaavA:sta poikkeavaa merkitystä[29].

---

[27] Asemakaavamerkinnöistä on annettu oma asetuksensa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000) ja asemakaavamääräyksistä on säädetty MRL 57 §:ssä. Sekä kaavamerkinnät että kaavamääräykset kuuluvat asemakaavaan siinä merkityksessä, että ne saavat asemakaavan MRL 58 §:ssä säädetyt oikeusvaikutukset. Toisaalta kaavamerkintöjen ja -määräysten tulee olla asemakaavan MRL 50 §:ssä säädetyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia uhalla, että ne muutoin saattavat tulla arvioiduiksi lain vastaisiksi. Toisaalta oikeusvaikutusten osalta on huomattava, että määräykset ja merkinnät tulevat arvioitaviksi MRL 54 §:n ja muiden asemakaavan laillisuuden arviointikriteeristön valossa eli mitä tahansa merkintöjä ei voida kaavalla antaa. Ks. Ekroos YJ 4/1990, s. 1–28. Ks. asemakaavamääräyksistä myös Larma JJ 1948, s. 540–553.

[28] Ks. asemakaavamääräysten merkityksestä myös rakennusoikeuden osalta erityisesti Majamaa LM 1983, s. 1167, 1170 ja 1175 sekä yleisemmin Ekroos – Majamaa 2015, s. 360–361. Ks. jo edellä esillä ollut tapaus KKO 2004:124, jossa on ollut kyse kiinteistön kauppahintaehdon tulkinnasta, kun rakennusoikeuteen on oikeudellisesti vaikutettu asemakaavamääräyksillä. Ks. Hemmo 2005, s. 391–393.

[29] Käytettäessä asemakaavassa KaavA:n mukaista merkintää KaavA:sta poikkeavassa merkityk-

Rakennusoikeuden määrää ilmaisevien merkintöjen ohella myös useilla muilla kaavamerkintäasetuksen mukaisilla tai muilla merkinnöillä voi olla välillisesti huomattava merkitys rakennusoikeuden luonteen kannalta. Esimerkiksi rakennuksen suojelua koskevalla kaavamerkinnällä voidaan joskus estää tontin rakennusoikeuden täysimääräinen käyttäminen[30]. Samoin esimerkiksi rakennuksen etäisyyttä koskevilla määräyksillä voidaan estää rakennusoikeuden tietynlainen toteuttaminen[31]. Myös kunnan rakennusjärjestyksen määräyksillä voi olla keskeinen merkitys rakennusoikeuden määrän ja laadun määrittelyssä, joskin keskeiset määritystekijät tulee sisällyttää asemakaavaan, joka syrjäyttää rakennusjärjestyksen määräykset.

9.3.2.4 Kaavamääräykset

Kaavamääräykset sen sijaan ovat asemakaavaan kuuluvia sanallisesti ilmaistuja määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (MRL 57.1 §)[32]. Asemakaavamerkinnöillä ja -määräyksillä on huomattava oikeudellinen merkitys kiinteistön rakennusoikeuden määräytymisessä. Kiinteistön ”todellista kokonaisrakennusoikeutta” ei voida lukea suoraan asemakaavakartasta eikä muutoinkaan mistään yksittäisestä merkinnästä tai määräyksestä[33]. Asemakaavamerkinnöillä yhtäältä osoitetaan sallitun rakentamisen paikka, rakentamisen enimmäismäärä ja alueen käyttötarkoitus, jotka kaikki vaikuttavat asemakaavalla tietylle alueelle muodostetun rakennusoikeuden oikeudelliseen luonteeseen. Asemakaavamääräyksillä puolestaan voidaan usealla tavalla vaikuttaa siihen, miten rakennusoikeus on rakennettavissa yhtä hyvin kuin asemakaavamääräyksillä voidaan sallia tiettyjen tilojen rakentaminen asema-

---

sessä on rakennuslupamenettelyssä annettava kaavamerkinnälle KaavA:n mukainen merkitys.

[30] Esimerkiksi suojelumerkintä, jonka mukaan rakennuksen julkisivu tulee toteuttaa rakentamistaloudellisesti kalliilla rakennustekniikalla ja materiaaleilla voi johtaa siihen, että rakennusta ei lainkaan korjata tai uutta rakenneta, ellei tähän saada julkista tukea. Tällaiseen rakentamistapaan voidaan kannustaa tontinomistajaa säätämällä, että rakentamistavan käyttämisen seurauksena tontille voidaan rakentaa tietty määrä lisää eli rakennusoikeus laajenee käytetyn rakennustavan myötä.

[31] Esimerkiksi rakennusten paloturvallisuutta varten säädetyistä vähimmäisetäisyyksistä voi joissain tapauksissa johtua, että rakennusta ei voida joko sijoittaa asemakaavassa osoitetulla tavalla tai jopa rakentamisen estyminen tai rakennusoikeuden täysimääräisen käyttämisen estyminen. Ks. tällaisesta määräyksestä esim. E1 Suomen rakentamismääräyskokoelma, rakennusten paloturvallisuus, määräykset ja ohjeet 2002, kohta 9.1.

[32] Kaavamääräykset voidaan systematisoida kahteen ryhmään. Yleismääräykset koskevat koko kaavan aluetta tai ainakin useita kaavan osa-alueita. Indeksimääräykset puolestaan koskevat vain tiettyä korttelia. Ks. Ympäristöministeriö, Asemakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 23.

[33] Ks. esim. Ekroos JJ 2000, s. 69, joka toteaa, että sallitun rakentamisen määrä ei ole sama asia kuin asemakaavakartassa ilmaistu kerrosalan enimmäismäärä. Tämä johtuu siitä, että usein tontille on mahdollista rakentaa huomattaviakin määriä tiloja, joita ei lueta tontin MRL 115 §:n mukaiseen kerrosalaan. Ks. myös KKO 2004:124.

kaavamerkintöjen mukaan määräytyvän rakentamisen enimmäismäärän lisäksi.

Asemakaavamääräyksissä voidaan varsin väljästi antaa erilaisia määräyksiä, joilla kuitenkin on huomattavia oikeudellisia vaikutuksia julkisen vallan ja yksityisen välisen oikeussuhteen määrittäjinä[34]. Asemakaavamääräysten oikeudelliset reunaehdot muodostuvat säännöistä, joiden mukaan asemakaavamääräys ei saa olla ristiriidassa lain, asetuksen tai muun ylemmän aseteisen säännöksen kanssa. Kaavamääräyksellä ei siten voida määritellä kerrosalaa MRL 115 §:stä poikkeavasti eikä voida esimerkiksi perustaa luvanhakuvelvollisuutta taikka määritellä, minkälaisia vähäisiä ylityksiä (MRL 175 §) asemakaavasta voidaan rakennuslupamenettelyn yhteydessä tehdä. Olennaista on, että ollakseen laillisia asemakaavamääräysten tulee palvella asemakaavan tarkoitusta (ks. MRL 50 §) eli rakentamista taikka rakennusten tai alueiden käyttämistä. Määräys, jolla on jokin muu tarkoitus tai peruste, on MRL 57 §:n vastainen.[35]

Vaikka asemakaavamääräyksillä ei voida määritellä kerrosalaa MRL 115 §:stä poikkeavasti, kaavamääräyksissä voidaan säätää siitä, mitä kaavakartassa ilmaistuun rakennusoikeuteen luetaan tai ei lueta ja mitä mainitun rakennusoikeuden lisäksi saadaan rakentaa. Näin tosiasiallisen rakentamisen määrä voi poiketa merkittävästikin siitä, mitä asemakaava*kartassa* on rakennusoikeuden määräksi osoitettu. Lisäksi asemakaavamääräyksillä voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, miten rakennusoikeutta on mahdollista kohdistaa rakennusalalla sekä miten rakennusoikeutta on esimerkiksi mahdollista sijoitella rakennuksen eri osiin.[36] Kaiken kaikkiaan asemakaavamääräykset saattavat joskus olla varsin monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia. Esimerkkinä varsin yksityiskohtaisesta rakennusoikeutta koskevasta asemakaavamääräyksestä voidaan esittää seuraava määräys.

> ”**§ 3 rakennusoikeus.** Tässä pykälässä sallitut asumisen lisärakennusoikeudet eivät mitoita auto- tai polkupyöräpaikkoja. Pysäköintitalojen laajuus on ilmaistu rakennusalana ja kerroslukuna. Pysäköintitalojen yhteyteen tulee rakentaa ah-rakennusaloilla asumista palvelevia liike-, työ-, harrastus- ja asukastiloja kuitenkin enintään 500 kem^2. A-korttelialueella kadun varressa saadaan maantasokerroksessa varsinaisen rakennusoikeuden lisäksi rakentaa asumista palvelevia liike-, työ- ja asukastiloja. Asuinkortteleissa ahmerkinnällä osoitetuilla rakennusaloilla rakennukset tulee kadunpuoleisilla osilla toteuttaa niin, että tilat voidaan ottaa heti liike- ja palvelutilakäyttöön. Porrashuoneiden 15 kem^2 ylittävän osan saa rakentaa kussakin kerroksessa porrashuonetta kohti rakennusoikeuden lisäksi edellyttäen, että tämä lisää porrashuoneen viihtyisyyttä ja luonnonvaloisuutta. A- ja AKY-kortteleissa

[34] Ks. Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 22, jossa on todettu, että suuresta oikeudellisesta merkityksestä johtuen asemakaavamääräysten selvyyteen ja yksiselitteisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

[35] Ks. Ympäristöministeriö: Asemakaavamerkinnät ja -määräykset 2003, s. 20. Ks. myös Ekroos YJ 4/1990, s. 1–28 ja Majamaa LM 1984, s. 1157–1181.

[36] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 356–370.

saa rakentaa rakennusoikeuden lisäksi yhteensä enintään 15 % asuntokerrosalasta asuntojen ulkopuolisia jätehuone-, varasto- ja yhteistiloja kuten vierashuoneita/-huoneistoja, harrastus- ja kerhotiloja sekä viherhuoneita rakennuksen kaikkiin kerroksiin. Rakennusten kattokerroksiin sijoitettavia talosaunoja, viherhuone-, kuntosali-, harrastus- ym. tiloja ei lasketa rakennusoikeuteen. AKY-kortteleissa palvelutilojen rakennusoikeus saa olla enintään 20 % kokonaisrakennusoikeudesta."

Sen sijaan hieman yksinkertaisempana esimerkkinä rakennusoikeutta sääntelevästä asemakaavamääräyksestä voidaan esittää seuraava määräys. "Tontille saa sille merkityn kerrosalan lisäksi rakentaa porrashuoneiden 15 m^2 ylittävän osan, hissikuilut sekä teknisiä tiloja kerroksiin, kutenkin yhteensä enintään 10 % varsinaisesta kerrosalasta."[37]

Monimutkaisen rakennusoikeutta koskevan määräyksen taustalla saattaa olla esimerkiksi se, että jos rakennusoikeus ilmaistaisiin numeerisesti asemakaavakartalla, pyrkisi rakentaja rakentamaan sallitun rakennusoikeuden puitteissa niin paljon myytävää huoneistoalaa kuin asemakaavan mukaan olisi mahdollista. Kaavoittaja haluaa kaavamääräyksin varmistaa, että myös kaavan ne osat, jotka itsessään eivät välttämättä tuota tuloa rakentajalle, tulevat rakennetuksi. Kun rakennusoikeus määrätään käytettäväksi nyt asiallisesti viihtyisämpiin rakennuksen sisätiloihin ja rakennuksen toiminnallisuuden kannalta tarpeellisiin, mutta ehkä tuloa tuottamattomiin, työ-, varasto- ja saunatiloihin, varmistetaan myös tällaisten tilojen haluttu toteutuminen. Eri asia on tarkastella kysymystä siitä, missä kulkee raja tällaisen asemakaavamääräyksillä tapahtuvan rakennusoikeuden sääntelyssä.[38]

9.3.3 Rakennusten sijoittelu ja massoittelu

Rakennuslupaharkinnassa joudutaan ratkaisemaan kysymys rakennuksen sijoittelusta tontille, rakennuskortteliin tai muulle rakennettavalla alueelle[39]. Kysymys on monitahoinen ja sen ratkaiseminen riippuu asemakaavassa tehdyistä ratkaisuista – siitä, miten rakennusoikeus on siinä osoitettu. Toisaalta sijoitteluvaihtoehtoihin vaikuttaa myös rakennuskorttelin mahdollisen tonttijaon sito-

[37] Asemakaavamääräys on Järvenpään kaupungin eräästä Tupalantien kulman 22.5.2012 päivätystä asemakaavamuutosluonnoksesta.

[38] Ks. kaksitasoisista kaavamääräyksistä ratkaisu KHO 1983 A II 59. Ks. yleisesti Helsingin kaupungin kaavoituskäytännön osalta Mustonen 2010, s. 91.

[39] Ks. Syrjänen 1999, s. 198–200, jossa on käsitelty asemakaavan joustavien normien konkretisointia rakennusluvalla. Kuten Syrjänen toteaa, rakennuslupavaiheessa asemakaavassa osoitettu rakennus voidaan usein sijoittaa eri paikkoihin tontille, sen kerrosluku voi vaihdella samoin kuin rakennuksen korkeusasemalle voi olla vaihtoehtoja. Ks. myös Hollo LM 2002, s. 1202, jonka mukaan rakennusluvan yhteydessä ratkaistavat kysymykset usein koskevat juuri rakennusoikeuden eri toteutusvaihtoehtoja.

vuusaste sekä eräät lähinnä naapuruusoikeudelliset kysymykset samoin kuin mahdolliset rakennusjärjestyksen ja eräät rakennusten etäisyyttä koskevat määräykset[40]. Kysymys on siinä mielessä keskeinen, että joskus rakennusoikeus voidaan toteuttaa kaavamääräysten puitteissa usealla vaihtoehtoisella tavalla. Tällöin maanomistaja saattaa pyrkiä sijoittelemaan rakennukset esimerkiksi liiketaloudellisin perustein. Tällöin jos tontille on mahdollista rakentaa neljä asuinkerrostaloa ja yhdeltä tontin sivulta on merinäköala, lienee usein taloudellisesti kannattavinta sijoittaa ja suunnitella rakennukset siten, että mahdollistetaan merinäköala mahdollisimman monesta huoneistosta. Toisaalta julkisivulla ja massoittelulla on merkittäviä kaupunkikuvallisia vaikutuksia.

Kuten edellä tuli jo esille, rakennusoikeus voidaan osoittaa asemakaavassa usealla eri tavalla, joskin se käytännössä useimmiten osoitetaan kerrosalana joko tehokkuuslukuna tai absoluuttisena lukuna. Relevantti kysymys kuuluu, mikä on se maantieteellinen alue, jolla sijaitsevat MRL 113 §:ssä tarkoitetut rakennukset otetaan rakennusoikeuden kokonaismäärää laskettaessa huomioon. Vastaus tähän riippuu tapauskohtaisesti kaavasta, siitä, millä tavoin rakennusoikeus on siinä osoitettu.

> Maanomistajan käyttövallan kannalta keskeistä on tarkastella sitä, miten rakennusoikeus oikeudelliselta kannalta sijaitsee rakennettavaksi kaavoitetulla alueella eli miten se on asemakaavassa kulloinkin juridis-teknisesti osoitettu. Kulloisestakin kaavasta siten riippuu, miten rakennusoikeutta voidaan ”liikutella” tai kohdistaa alueella oleville rakennuksille. Mitä enemmän kaava sallii rakennusoikeuden liikuttelua kaava-alueella, sitä laajempi on maanomistajan rakennusoikeutta koskeva määräämisvalta. Joskus rakennusoikeuden kaavoituksellinen osoittamistapa mahdollistaa myös eräänlaisen sopimusmahdollisuuden rakennuskorttelin maanomistajien keskinäisissä suhteissa taikka tontinomistajien keskinäisen sopimismahdollisuuden yhden tontin puitteissa.

Rakentamisen määrä voidaan tehokkuuslukua tai absoluuttista suuretta käytettäessä määritellä esimerkiksi kolmella vaihtoehtoisella tavalla. Toisaalta osoittamistapoja on mitä erilaisimpia, koska osoittamistavan suhteen ei edellä esiin tuodulla tavalla vallitse tyyppipakkoa.

Rakennusoikeus voidaan ensinnä osoittaa jollekin yhtä tonttia laajemmalle alueelle, esimerkiksi useasta rakennuskorttelista muodostuvalla alueelle. Tällöin voidaan puhua esimerkiksi aluetehokkuudesta tai -rakennusoikeudesta.[41] Salli-

---

[40] Esimerkiksi asemakaavoittamattomilla alueilla ei rakennusta MRA 57.3 §:n mukaan saa ilman asianomaisen suostumusta rakentaa viittä metriä lähemmäksi toisen omistamaa tai hallitsemaa maata eikä kymmentä metriä lähemmäksi rakennusta, joka on toisen omistamalla tai hallitsemalla maalla, ellei siihen ole erityistä syytä. Lain eräistä naapuruussuhteista (13.2.1920/26) säännöksistä voi useilla tavoin johtua vaatimuksia siitä, millä tavoin sinänsä mahdollinen rakentaminen on naapuruusoikeudellisesti mahdollista toteuttaa kiinteistöllä.

[41] Ks. lähemmin rakennusoikeuden kaavoitusteknisistä osoittamistavoista suunnittelukirjallisuu-

tun rakentamisen määrää arvioitaessa on otettava tällöin huomioon kaikki rakennusoikeusmääräyksen piirissä kyseisellä alueella olevat rakennukset. Rakennusoikeuden osoittamistapa sallii tällöin sen, että rakennusoikeutta kohdennetaan alueen rakennuksille huomattavan joustavasti. Lopullinen sallitun rakentamisen määrä lasketaan tällöin alueelle rakennettavien rakennusten yhteenlasketun kerrosalan perusteella. Tämä yhtäältä mahdollistaa rakennusoikeuden kohdentamisen teknis-taloudellisesti joustavasti, mutta toisaalta tällöin kaava-alue saattaa toteutua hyvin erinäköisenä kuin kunta kaavan laatijana ehkä on ajatellut. On myös mahdollista, että alueen tonttien ollessa eri omistajien käsissä naapuritontilla tapahtuva rakentaminen vaikuttaa vähintään välillisesti siihen, miten paljon alueen muilla tonteilla on sallittua rakentaa. Kaikkiaan osoittamistapa jättää maanomistajalle laajahkon määräysvallan rakentamisen kohdentamisen osalta.

> Rakennusoikeuden osoittamistavalla on keskeinen merkitys myös siltä kannalta, minkä näköisenä asemakaava mahdollisesti aikanaan toteutuu. Esimerkiksi tarkasti tietyille rakennusaloille osoitetut rakennusoikeudet eivät mahdollista rakennusoikeuden liikuttelua alueella rakennussuunnittelun kannalta, mutta toisaalta osoittamistapa turvaa ainakin teoriatasolla sen, että alue toteutuu – jos toteutuu – asemakaavan mukaisena. Toisaalta ongelmaksi voi muodostua juuri se, että osa rakennusoikeudesta saattaa jäädä rakentamatta, jos kaavoittaja ei ole onnistunut suunnittelemaan rakennusoikeutta niin, että se vastaa myös rakentajan tarkoitusperiä ja alueeseen kohdistuvaa taloudellista kysyntää. Tällöin voi syntyä ongelma siitä, että syntyy poikkeamistarve yhtäällä asemakaava-alueella, jolle on osoitettu ”liian vähän” rakennusoikeutta samalla kun toisaalla jää rakennusoikeutta käyttämättä eli asemakaava ei toteudu kaikilta osin.

Toiseksi on mahdollista osoittaa rakennusoikeus tietylle korttelille, jolloin voidaan puhua korttelitehokkuudesta tai -rakennusoikeudesta. Rakennusoikeuden luonne on sama kuin aluetehokkuudessa, mutta sallitun rakentamisen määrä lasketaan tällöin kortteliin rakennettavien rakennusten yhteenlasketun kerrosalan perusteella. Myös tämä osoittamistapa mahdollistaa rakennusoikeuden kohdentamisen tonttien kesken korttelin alueella joustavasti, mikäli kaavasta ei muuta johdu.

---

desta esim. Jalkanen – Kajaste – Kauppinen – Pakkala – Rosengren 2004, s. 67–68. On pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys, ja siten kunnan harkintavallan piiriin kuuluva asia, kuinka paljon se jättää rakennusoikeuden osoittamisella liikkumavaraa yksityisille. On myös pidettävä mielessä, että rakennusoikeuden osoittamistapa saa MRL 58 §:n mukaiset oikeusvaikutukset. Ks. esim. KHO 2005:33, jossa on ollut kyse rakennusoikeuden laskentatavasta erityisesti kokonaisrakennusoikeuden osalta. Tapauksessa asemakaavaan merkittyä kokonaisrakennusoikeutta ei ylitetty, mutta rakennushanke tarkoitti myymälätiloille osoitetun kokonaisrakennusoikeuteen sisältyvän rakennusoikeuden ylittämistä. KHO katsoi, että kyse oli vähäisestä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavasta ja poikkeaminen siksi edellytti alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää poikkeusta. Ks. lisäksi Jääskeläinen 2005, s. 66–67 tapauksen kommentoinnista.

Kolmanneksi rakennusoikeus voidaan osoittaa tonttikohtaisena, jolloin rakentamisen sallittua määrää tarkastellaan lähtökohtaisesti vain tontille rakennettavien rakennusten yhteenlasketun kerrosalan perusteella. Tällöin voidaan puhua tonttitehokkuudesta tai -rakennusoikeudesta.[42] Jos tontille on mahdollista rakentaa useita rakennuksia, voidaan tällöin rakennusoikeuskin kohdentaa tontin alueella eri rakennuksille maanomistajan haluamalla tavalla, ellei asemakaavassa ole tätä rajoitettu.

Neljänneksi on mahdollista, että rakennusoikeus osoitetaan tontin alueellakin absoluuttisena lukuna suoraan rakennuksen paikan ilmaisevalle rakennusalalle. Tällöin rakennusoikeus on käytettävissä vain tietyllä rakennusalalla eikä sitä ilman poikkeamista tai asemakaavan muuttamista voida siirtää käytettäväksi tontin mahdollisille muille rakennusaloille.

Rakennusoikeuden määrä useimmiten ilmaistaan kerrosalana, mutta kuten edellä todettiin, määrän ohella usein erittäin tärkeä kysymys koskee alueen käyttötarkoitusta eli tavallaan rakennusoikeuden laatua. Käyttötarkoitus määrittää sen, minkälaisia rakennuksia kerrosalana määritellyn rakentamisen enimmäismäärän puitteissa on mahdollista rakentaa. Myös käyttötarkoitus on mahdollista osoittaa alueellisesti, korttelikohtaisesti, tonttikohtaisesti tai vaikka yksittäiselle rakennukselle. On myös mahdollista, että alue koostuu useista eri käyttötarkoituksista ja rakennusoikeus voidaan määritellä käyttötarkoituksittain. Tämä saattaa merkittävästi rajoittaa muutoin laveasti osoitetun rakennusoikeuden erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja.

Rakentamisen sallittua enimmäismäärää voidaan edellä tarkastellun maan pintatason ohella tarkastella myös korkeus- ja syvyyssuunnassa. On mahdollista osoittaa erikseen rakennusoikeutta sekä kiinteistön pintatasolle, ilmatilaan että maanalaiseen tilaan, jolloin osoittaminen saa aikaan samanlaiset oikeusvaikutukset kuin edellä on mainittu. Rakennusoikeuden kohdistamisessa voidaankin maan pintatason ohella erottaa myös *vertikaalinen* puoli eli korkeussuunnassa tapahtuva tarkastelu sikäli, kun kaavassa on ilmaistu esimerkiksi rakennettavalla alueella sijaitsevien rakennusten vähimmäis- tai enimmäiskerrosmäärät tai muulla tavalla osoitettu rakennusten muoto korkeussuunnassa. Mikäli kaavassa ei ole ilmaistu vähimmäis- tai enimmäiskerrosmääriä, jättää kaava maanomistajalle huomattavasti enemmän vapautta rakennusoikeuden kohdentamiseen eri rakennuksille sekä rakennuksissa ja päinvastoin. Horisontaalisessa tasossa rakennusoikeutta voidaan siis liikutella eri MRL 113 §:n mukaisten rakennusten kesken, vertikaalitasossa yhden rakennuksen sisällä sen MRL 115 §:n mukaisen kerrosalan määrittelyssä[43]. Lisäksi on huomattava, että

---

[42] Ibid.

[43] Vertikaalisuhteessa on mahdollista osoittaa myös tavallaan päällekkäisiä rakennuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa kansirakenteen päälle rakennetaan ilmatilaan tuleva rakennus. Ilmatilaan tulevaa rakennusta ei voida muodostaa itsenäiseksi kiinteistökseen. Suunnitteilla oleva 3D-kiin-

rakennusoikeutta voi sijaita myös maanpinnan alapuolisissa tiloissa[44].

Kulloisestakin asemakaavasta siten riippuu, millä tavoin sillä oleva rakennusoikeus on liikuteltavissa rakennettavalla alueella ja minkälaiseksi maanomistajan käyttövallan ulottuvuus muodostuu. Rakennusoikeuden liikuttelun kannalta keskeinen merkitys voi olla myös sillä, millä sitovuusasteella tonttien rajat on kaavassa tai erillisellä tonttijaolla osoitettu. Tonttijako voidaan osoittaa joko ohjeellisena tai sitovana. Ohjeellisen tonttijaon alueella rakennusoikeutta voidaan liikutella vapaammin tontinrajan yli kuin sitovan tonttijaon alueella[45]. Sitovaa tonttijakoa muodostettaessa alueelle osoitettu kokonaisrakennusoikeus voidaan MRL 79.1 §:n mukaisesti myös jakaa muodostettaville tonteille, jolloin mahdollisuudet rakennusoikeuden liikutteluun yli tonttirajojen lähtökohtaisesti estyy[46]. Tonttijaolla voi olla huomattavakin merkitys alueen rakentamismahdollisuuksien kannalta, vaikka rakennusoikeuden kokonaismäärä sinänsä pysyisi samana. Tonttijakoa käsitellään jäljempänä tarkemmin.

9.3.4 Rakennuksen julkisivu ja sisätilat

Rakennusoikeuteen vaikuttavat merkittävällä tavalla sekä rakennuksen ulkokuoreen – julkisivuun – että sisätilojen suunnitteluun sovellettavat säännökset. Julkisivulla ja kaupunkikuvalla on MRL 135.1 § 3 k ja MRL 117.1 § mukaan ja käytännössä keskeinen merkitys[47]. Viimeksi mainitun mukaan rakennuksen tu-

---

teistönmuodostus saattaa tuoda tähän muutoksen.

[44] Esimerkiksi MRL 56 § mahdollistaa asemakaavan laatimisen maanpinnan alapuoliseen tilaan, joskin on huomattava, että rakennusoikeuden olemassaolo maanalaisissa tiloissa ei riipu tällaisen asemakaavan olemassaolosta. Ks. edellä luku 3.3.3.2. Tällainen maanpinnan alapuolinen kaava ei lähtökohtaisesti vähennä maanpinnalla sijaitsevan rakennusoikeuden määrää, vaan pintakaavan rajoittava vaikutus maanalaisiin tiloihin nähden tulee arvioida siltä pohjalta, millä tavoin mahdollinen maanalainen rakentaminen vaikuttaisi pintakaavan toteuttamiseen. Ks. problematiikasta Majamaa OTJP 1984, s. 227–231. Ks. myös Majamaa DL 1986, s. 546–560 sekä maanalaisen rakentamisen varallisuusoikeudellisista suhteista Tepora DL 2009, s. 364–377.

[45] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 522.

[46] Säännös merkitsee eräällä tavalla poikkeusta siitä lähtökohdasta, että kiinteistötoimituksessa ei kuulu ratkaistavaksi kaavoituksen piiriin kuuluvat kysymykset. Asemakaavoituksellisestihan rakennusoikeutta olisi mahdollista liikutella vapaammin, ellei rakennusoikeutta jaettaisi muodostettaville kiinteistöille. Sen jälkeen kun rakennusoikeus on toimituksessa määritellyllä tavalla jaettu muodostetuille tonteille, rakennusoikeuden liikuttelu estyy, vaikka rakennusoikeuden liikuttelulle ei olisi asemakaavoituksellista estettä. Huomattava on, että jakamalla kokonaisrakennusoikeus ei sinänsä lisätä rakennusoikeutta asemakaavaan nähden, mutta jakopäätöksessä on otettava huomioon mm. maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ja ne periaatteet, joiden pohjalta rakennusoikeus on tietylle alueella kaavoituksessa mitoitettu.

[47] Oikeastaan kaupunkikuvan ja julkisivun vaaliminen on yksi rakennusvalvonnan keskeisimmistä tehtävistä. Ks. näistä esim. Heikkilä-Kauppinen 2012, s. 93. Toisaalta käytännön harkinnassa vaikuttavat merkittävällä tavalla tietyn alueen ominaispiirteet ynnä muut vastaavat, varsin vaikeasti oikeudellisesti hahmottuvat tekijät.

lee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Näistä säännöksistä saattaa johtua, että rakennuksen julkisivun tulee noudattaa tiettyä räystäslinjaa ja rakennus tulee massoitella tietyllä tavalla, jotta säädetyt kauneuden ym. vaatimukset täyttyisivät. Joissakin tapauksissa tämä saattaa merkitä, että rakennusoikeutta ei voida toteuttaa taloudellisesti kaikkein tuottoisimmalla tavalla. Julkisivun arvioinnissa asemakaavan mahdolliset määräykset on otettava huomioon, mutta viimekädessä kysymys ratkaistaan rakennuslupaharkinnassa.

Rakennuksen ulkoasun lisäksi useilla rakennuksen teknisiä ja sisärakenteiden ominaisuuksia koskevilla säännöksillä voi olla merkittäviäkin vaikutuksia rakennusoikeuden luonteeseen. Esimerkiksi Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on säädetty asuinhuoneistojen huoneiden vähimmäispinta-aloista ja huonekorkeuksista. Tällaiset määräykset vaikuttavat siihen, minkä kokoisia huoneistoja tontin rakennusoikeuden puitteissa voidaan rakentaa[48]. Vähimmäishuonekorkeus yhdessä tontin mahdollisen enimmäiskerrosluvun kanssa saattaa jopa johtaa siihen, että tontin koko rakennusoikeutta ei teknis-taloudellisesti voida toteuttaa täysimääräisesti[49]. Niin ikään se, lasketaanko erilaiset käytävät, tekniset tilat sekä hissi- ja porraskuilut tontin rakennusoikeuteen sekä kuinka suuriksi nämä vähintään tulee näitä koskevien normien mukaan rakentaa, vaikuttaa siihen, mitä tontin rakennusoikeuden puitteissa on mahdollista rakentaa[50]. Lähtökohtana rakentajan näkökulmasta saattaa olla myytävän huoneistopinta-alan maksimointi, jolloin muiden tilojen pinta-alat pyritään saattamaan niin pieniksi kuin mahdollista niiden käytettävyyden vaarantumatta.

Rakennuksen julkisivun ja sisätilojen lisäksi rakennusoikeuden käyttämiseen liittyy keskeisellä tavalla eräät muut rakentamisvelvoitteet. Näistä keskeisimmät ovat velvollisuus rakentaa autopaikkoja tietyssä rakennusoikeuden suhteessa[51] samoin kuin pelastuslain (379/2011) 71 §:n mukainen velvollisuus väestönsuojien rakentamiseen. Nämä eivät sinänsä kuluta tontin rakennusoikeutta,

---

[48] Taloudellisesti on usein arvokkainta jakaa tontin rakennusoikeus mahdollisimman moneksi pieneksi huoneistoksi, koska näissä neliöhinnat myytäessä ovat usein suhteellisesti ottaen arvokkaimpia. Näin rakentaja voi maksimoida huoneistoista saatavat myyntitulot. Toisaalta liian pieniin huoneistoihin liittyy asukkaiden ja yleisen edunkin kannalta omia ongelmia, minkä takia esimerkiksi Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on säädetty tietyistä vähimmäispinta-aloista, joista voidaan antaa myös asemakaavamääräyksiä. Määriteltäessä kaavamääräyksin rakennettavaksi sallituille huoneistolle kysyntään nähden liian suuri vähimmäiskoko saattaa tämä merkitä rakentajan näkökulmasta hankkeen muuttumista taloudellisesti kannattamattomaksi. Sääntelyssä tuleekin usein löytää kompromissi sääntelytavoitteiden ja taloudellisen kannattavuuden kesken.

[49] Tämä tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun rakennukselle on yhtenäisen räystäskorkeuden johdosta määrätty tietty metrimääräinen enimmäiskorkeus.

[50] Ks. Suominen 1990, s. 1–10. Ks. myös rakennustavan vaikutuksista rakennusoikeuden käyttömahdollisuuksiin Järvenpää ym. 1971, s. 1–16.

[51] Käytännössä autopaikat mitoitetaan tontille tai muulle alueelle osoitetun rakennusoikeuden mukaisessa suhteessa esimerkiksi periaatteella, että jokaista 100 kerrosneliömetriä kohden tulee rakentaa vähintään yksi autopaikka.

mutta joissakin tapauksissa niiden rakentaminen voi muodostua taloudellisesti niin kalliiksi, että rakennusoikeuden käyttämiseen ei liiketaloudellisesti kannata ryhtyä. Toisaalta joskus näiden mahduttaminen tietyn rakentamisteknisen ratkaisun puitteissa tontille voi osoittautua niin vaikeaksi, että osa rakennusoikeudesta tulee jättää käyttämättä. Nämä velvoitteet voivat näiden syiden johdosta johtaa myös siihen, että tontin rakennusoikeus joudutaan joko osin jättämään käyttämättä tai sitten joudutaan toteuttamaan rakentaminen sellaisella tavalla, joka ei tuota taloudellisesti parasta lopputulosta. Autopaikat tai väestönsuojat saatetaan joutua rakentamaan niin, että nämä rajoittavat rakennuksen tarkoituksenmukaista suunnittelua.

9.4 POIKKEAMALLA MUODOSTUVA RAKENTAMISMAHDOLLISUUS

Maanomistaja voi hakea ja saada poikkeuksen asemakaavassa määritellystä rakennusoikeudesta[52]. Oikeussystemaattisesti poikkeamista asemakaava-alueen rakennusoikeudesta ei kuitenkaan tule rinnastaa poikkeamalla mahdollistuvaan rakentamiseen asemakaavoittamattomilla alueilla. Molempiin tilanteisiin sinänsä sovelletaan pääosin samoja MRL 23 luvun poikkeamista koskevia säännöksiä, mutta sääntelyideologia tilanteiden taustalla on erilainen. Poikkeamalla mahdollistuvalla rakentamisella asemakaavoittamattomilla alueilla on läheinen yhteys MRL 16 § ja MRL 137 §:issä säänneltyihin suunnittelutarvealueisiin, jota sääntelyä ei lainkaan sovelleta asemakaavoitetuilla alueilla. Sääntelyhistoriallisesti viimeksi mainittu vastaa lähinnä RakL 5.1 §:n mukaista kieltoa muodostaa taaja-asutusta ilman yksityiskohtaista kaavaa ja tästä RakL 5.2 §:n nojalla myönnettyä poikkeuslupaa, jota sellaisenaan ei enää tunneta MRL:n järjestelmässä. Sen sijaan poikkeaminen asemakaavasta pääosin vastaa RakL 132 §:n mukaista ”tavallista” poikkeamista, jonka tulkinnassa MRL:n järjestelmässä on otettava huomioon MRL:n tausta-ajatus poikkeamisinstituution tarpeen ja soveltamisalan kaventamisesta.[53]

---

[52] Poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta on oikeuskäytännössä varsin usein käsitelty kysymys. Ks. KHO2013:22, KHO 7.3.2011 t. 579, KHO 2008:2, KHO 2005:33, KHO 2004:97, KHO 2004:81, KHO 2004:61, KHO 26.2.2004 t. 395, KHO 30.4.2004 t. 979, KHO 2003:85, KHO 21.10.2003 t. 2551, KHO 17.9.2003 t. 2180, KHO 2002:47, KHO 2001:44 ja KHO 7.6.1979 t. 2702 sekä HelHAO 13.5.2011 t. 11/0491/5, KuoHAO 13.7.2005 t. 05/0472/2, KuoHAO 17.1.2002 t. 02/0028/2, HäHAO 7.2.2001 t. 01/0035/2, TuHAO 11.10.2001 t. 01/0566/1 ja TuHAO 27.6.2001 t. 01/0363/1. Ks. myös Heinilä 2003, s. 856–861. Ks. HE 214/1972 vp, s. 4–5, jolla mahdollistettiin poikkeuksen myöntäminen RakL 132 §:n nojalla kaavassa osoitetusta suurimmasta sallitusta kerrosluvusta taikka rakennuskorkeudesta, milloin kunta ei sitä vastusta. Säännöksen taustalla on tarve myöntää poikkeuksia vanhentuneista kaavoista. Kunnan kielteinen kanta estäisi poikkeuksen myöntämisen.

[53] Ks. Ekroos JJ 1999, s. 17–21, Majamaa LM 2003, s. 602–607 ja Aer JJ 2010, s. 21–22.

Toimivalta poikkeamisen myöntämiseen asemakaavasta ja siinä osoitetusta rakennusoikeudesta kuuluu nykyään kunnalle[54]. Poikkeamisedellytyksiin ei sinänsä ole vaikutusta toimivaltaisella viranomaisella, mutta edellytysten jättäessä viranomaiselle laajahkon harkintavallan on merkitystä sillä, minkälaisesta intressinäkökulmasta harkintaa ryhdytään tekemään[55]. Maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada poikkeamista rakennusoikeudesta hyväkseen, mutta toisaalta poikkeamisviranomainen ei voi kieltäytyä poikkeamisesta millä tahansa perusteella. Poikkeamisen luonteeseen kuuluu myös se, että aina ei ole selvää, tarvitaanko tiettyyn hankkeeseen poikkeamisratkaisua lainkaan. Eli onko kyse poikkeamisesta, joka on kysymyksenä sidoksissa poikettavan normin sitovuus- ja tarkkuusasteeseen. Poikkeamisinstituution tarkoituksena on poistaa kaavoituksesta johtuvaa jäykkyyttä ja sen olemassaololla on keskeinen merkitys rakennusoikeuden yleisen luonteen kannalta[56].

Poikkeaminen voi perustua joko rakennusluvan yhteydessä tapahtuvaan MRL 175 §:n nojalla tapahtuvaan vähäiseen poikkeamiseen tai MRL 23 luvun mukaiseen poikkeamislupaan[57]. Toisin sanoen asemakaavan MRL 58 §:n mukainen ehdoton rakentamisrajoitus ei ole luonteeltaan absoluuttinen. Poikkeaminen voi koskea periaatteessa mitä tahansa rakennusoikeutta määrittävää normia. Poiketa voidaan sekä rakennusoikeuden määrästä, laadusta, sijainnista,

---

[54] Ks. HE 148/2015 vp, jolla siirrettiin toimivaltaa ELY-keskuksilta kunnille 1.4.2016 voimaantulleella MRL:n muutoksella.

[55] Poikkeamisen edellytyksenä on MRL 171.1 §:ssä mainittu ”erityinen syy”. Erityistä syytä ei ole laissa tarkemmin määritelty, vaan se on tarkoituksella jätetty hallinto- ja oikeuskäytännössä konkretisoitavaksi. Erityiset syyt voivat olla mitä moninaisimpia kuten asuntorakentamisen edistäminen, asemakaavan toteutumisen edistäminen, ympäristön turvallisuuden tai terveellisyyden edistäminen, kaupunkikuvallisten tavoitteiden edistäminen, tontin tai rakennusalan tarkoituksenmukainen käyttö, ympäristöhaittojen ehkäiseminen tai energiatehokkuuden edistäminen. Sen sijaan *yksinomaan* tontinomistajan yksityistaloudelliset intressit eivät lähtökohtaisesti ole MRL 171.1 §:ssä tarkoitettuja erityisiä syitä. Erityisten syiden olemassaolon toteamisen jälkeen on poikkeamisen edellytyksenä arvioitava, aiheutuisiko poikkeamisesta MRL 171.2 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia.

[56] Ks. SOU 2008:68, s. 171–178, jossa on pohdittu detaljikaavasta poikkeamista selvitettäessä rakentamisen yksinkertaistamista Ruotsissa. Ks. poikkeamisesta saksassa BauGB 31 §. Sitovasta kaavasta poikkeamisen edellytyksenä on, että (a) poikkeaminen ei ole ristiriidassa kaavan taustalla olevien perusperiaatteiden kanssa ja että (b) poikkeaminen on yleisen hyvän vaatima, (c) poikkeaminen on perusteltua kaupunkikehityksen kannalta ja (d) voimassa olevan kaavan mukaisen olotilan toteuttaminen olisi erityisen vaikeaa. Lisäksi edellytetään, että naapureiden intressit otetaan asianmukaisesti huomioon ja poikkeaminen on sopusoinnussa yleisen intressin kanssa. Ks. poikkeamisesta Norjassa PBL 19 luku. Kaavasta poikkeaminen on luvun mukaan mahdollista ja poikkeamisluvan myöntää kunta, mutta eräissä tapauksissa kunta ei voi myöntää poikkeamislupaa, jos valtion keskus- tai aluehallinnon viranomainen vastustaa poikkeamista (PBL 19:2.4).

[57] Ks. myös MRA 59 §, jonka mukaan asemakaavassa määrätyn rakennus- tai kattokorkeuden yli voidaan sallia rakennettavaksi rakennuksen käyttötarkoitusta palvelevia rakennelmia sekä vähäisiä päätyjä ja torneja, jos ne sopeutuvat rakennukseen ja ympäristökuvaan eikä niistä aiheudu naapureille huomattavaa haittaa.

mutta myös sellaisista määräyksistä, jotka välillisesti vaikuttavat rakennusoikeuden määrään tai merkitsevät rakennusoikeuden taloudellisen arvon kasvua. Poiketa voidaan asemakaavasta myös niin, että syntyy ”täysin uutta rakennusoikeutta”. Näin tapahtuu sallittaessa rakentaminen asemakaava-alueelle, jolle muutoin ei saisi lainkaan rakentaa. Poikkeamismahdollisuus tekee rakennusoikeudesta tietyllä tavalla elastisen myös rakentamista silmällä pitäen, hieman samalla tavalla kuin rakennusoikeus on elastinen kaavoitusvaiheessa.

Poikkeamismahdollisuus asemakaava-alueella on oikeudellisesti hyvin vaikeasti jäsentyvä kokonaisuus. MRL:llä lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että rakentamisen ohjaaminen perustuisi ensisijassa asemakaavoitukselliseen ratkaisuun. Pyrkimyksenä on ollut poikkeamistarpeen ja poikkeamismenettelyn soveltamisalan kaventaminen[58]. Toisin sanoen MRL:n järjestelmässä lähtökohtaisesti suhtaudutaan torjuvasti asemakaavassa määritellystä rakennusoikeudesta poikkeamiseen, vaikka se sinänsä on mahdollista. Alun perin vielä asemakaavalain aikaan ei tunnettu mahdollisuutta myöntää poikkeusta asemakaavassa määritellystä rakennusoikeudesta. Tämä mahdollisuus on otettu rakennuslainsäädäntöön 1970-luvulla. Sittemmin poikkeaminen on voinut koskea mitä erilaisimpia rakennusoikeudellisia kysymyksiä. Keskeistä on, että kunnan kannalta poikkeaminen on usein menettelyllisesti helpompaa ja edullisempaa kuin asemakaavoituksella tapahtuva rakennusoikeuden sääntely[59], koska poikkeamiseen ei kytkeydy yhtä laajoja yhdyskuntarakentamisen velvoitteita ja valitusoikeutettujen piiri samoin kuin menettely muutoinkin on kevyempi.

> Rakennusoikeudesta poikkeaminen oli vielä 31.3.2016 saakka MRL:n järjestelmässä erityissääntelyn piirissä. Rakennusluvan yhteydessä tapahtuva vähäinen poikkeaminen – käytännössä enintään 10 % asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta – kuului kunnan itsensä ratkaistavaksi. Säännönmukaisesti poikkeamisvalta asemakaavoituksesta kuului kunnalle itselleen, mutta poikkeamisvalta vähäistä suuremman poikkeamisen osalta kuului ELY-keskukselle. Tosin eräissä kaupungeissa poikkeamisvalta oli ELY-keskuksilta siirretty määräaikaisella kokeilulailla kunnille. Lainsäätäjän ajatuksena oli, että toimivaltajaon avulla valtio ELY-keskuksen kautta saattoi kontrolloida sitä, että kunnat eivät ryhdy myöntämään rakennusoikeuksia muutoin kuin asemakaavoituksellisen menettelyn kautta, mikä on ollut MRL:n tausta-ajatuksena[60].

Poikkeamisen edellytyksenä on MRL 171 §:n mukaisesti ”erityisen syyn” olemassaolo, jonka täyttyessä kunta ”voi” myöntää poikkeuksen, ellei jokin MRL 172 §:n edellytyksistä muodostu sen esteeksi. Poikkeamisharkinta sisäl-

---

[58] Ks. HE 101/1998 vp, s. 114.

[59] Poikkeamiseen ei liity samankaltaisia taloudellisia toteuttamisvelvoitteita kuin asemakaavoitukseen. Ks. näin myös KHO 2016:59.

[60] Ks. HE 101/1998 vp, s. 114.

tää poikkeamisviranomaiselle annettua tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaa, mutta toisaalta kyse on viranomaistoiminnasta, johon tulee sovellettavaksi useita harkintavaltaa kaventavia julkisoikeudellisia sääntöjä ja periaatteita. Näistä keskeisimmät ovat ns. hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, jotka on lausuttu muun ohella hallintolain 6 §:ssä. Poikkeaminen on mielekästä silloin, kun kaava estää jonkin tarkoituksenmukaisemman rakentamisvaihtoehdon. Toisaalta poikkeaminen usein synnyttää vaikeita maanomistajien yhdenvertaisuuteen ja sääntelyjärjestelmän tarkoitukseen liittyviä kysymyksiä. Poikkeaminen saattaa esimerkiksi tarkoittaa sitä, että tasapuolisen kohtelun nimissä vastaava rakennusoikeuden ylitys tulisi sallia myös muille maanomistajille. Toisaalta poikkeamismenettely, silloin kun se tehdään asemakaavoituksen korvikkeena, saattaa kaventaa merkittävällä tavalla kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia elinympäristöönsä. Joskus poikkeamalla voidaan myös poistaa säännösteknisiä ristiriitoja.

Poikkeamisen ongelma yhdenvertaisuuden kannalta on se, että poikkeamismenettely koskee lähtökohtaisesti vain yhden maanomistajan alueita – yhtä rakennuspaikkaa – eikä sen yhteydessä siten voida ratkaista esimerkiksi kompensaatiokysymystä, jos rakentamisen mahdollistaminen A:lle merkitsee tosiasiassa sitä, että B ei voi enää saada vastaavaa rakentamismahdollisuutta poikkeamalla. Tästä johtuen yhdenvertaisuusargumentointi poikkeamisasioissa on ongelmallista. Ongelma muodostuu siitä, että lupa evätään – ehkä varmuuden vuoksi, koska samaa lupaa ei ”ehkä” voida myöntää kaikille. Ongelmallinen se on siinä mielessä, että yksittäistä tonttia koskevalla poikkeamisratkaisulla ei edes niin haluttaessa voitaisi ratkaista muiden alueiden rakennusoikeuksia sitovasti. Näin arviointi johtaa helposti siihen, että ratkaisu katsotaan voitavan tehdä ainoastaan asemakaavoituksella, eikä lupaa myönnetä. Tällöin rakentaminen saattaa estyä yhdenvertaisuusargumentaation perusteella, vaikka rakentamiselle ei olisi rakennuslainsäädännöstä johdettavaa maankäytöllistä estettä. Yhdenvertaisuusarvioinnissa tulisikin *punnita* keskenään yhdenvertaisuuden ja rakennuslainsäädännön tarkoitusperiä siltä kannalta, onko yhdenvertaisuus aina painavampi arvo silloinkin, kun mitään muuta oikeudellista estettä rakentamisella ei ole olemassa[61].

Asemakaavasta poikkeamalla muodostuva mahdollinen lisärakennusoikeus tai rakentamismahdollisuus ylipäänsä on monella tavalla erilainen luonteeltaan kuin asemakaavalla mahdollistuva rakentaminen. Poikkeamalla muodostuvaan rakennusoikeuteen ei kytkeydy asemakaavoituksena tapaan maanomistajalle muodostuvaa MRL 12 a luvun mukaista velvollisuutta osallistua yhdyskun-

[61] Esimerkiksi rakennuslainsäädännön tulkinta yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi olla liian pitkälle vietyä, jos yhdenvertaisuuden perusteella kielletään myös yleisen edun kannalta toivottava rakentaminen. Ks. yhdenvertaisuusargumentaatioon liittyvistä ongelmista edellä luku 4.6.6.2.

tarakentamisen kustannuksiin[62]. Toisaalta poikkeamalla muodostuva rakennusoikeus on voimassa vain poikkeamispäätöksessä määrätyn ajan toisin kuin toistaiseksi voimassa oleva asemakaavoitukseen perustuva rakennusoikeus. Poikkeamispäätöksen rauettua ellei rakentamista ole toteutettu, tai rakennuslupahakemus ei ole vireillä, ei poikkeamista välttämättä ole mahdollisuutta myöntää uudestaan. Samoin valitusoikeutettujen piiri on poikkeamispäätöksessä huomattavasti suppeampi kuin asemakaavoituksessa. Toisaalta asemakaavoituksella ja poikkeamalla säänneltävät rakentamismahdollisuudet ovat siinä mielessä samankaltaisia, että kummassakaan tapauksessa maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada rakennusoikeutta, joskaan kunta ei sääntelyviranomaisena voi kieltäytyä rakennusoikeuden muodostamisesta millä tahansa perusteella.

9.5 TONTTIJAON VAIKUTUS RAKENNUSOIKEUTEEN

9.5.1 Problematiikka

Rakennusoikeus osoitetaan usein asemakaavassa käytettäväksi tonteille sekä niin, että rakentaminen eli rakennusoikeuden käyttäminen on mahdollista lähtökohtaisesti vain kaavakartassa ilmaistulla rakennusalalla. Asemakaavassa rakentamiseen osoitetut alueet, tontit ja näille piirretyt rakennusten rakennusalat, eivät ole välittömässä oikeudellisessa yhteydessä alueen omistussuhteisiin, eikä voimaantullut asemakaava taikka tonttijako aiheuta välittömiä muutoksia näissä[63]. Rakennusoikeutta kaavoitettaessa syntyykin usein tilanteita, joissa rakentamiseen kaavassa osoitettujen alueiden ja alueen kiinteistöjaotuksen mukaiset rajat eivät vastaa toisiaan[64]. Maanomistajan näkökulmasta keskeinen kysymys koskee tällöin sitä, *miten rakennusoikeus ja sen taloudellinen arvo määräytyvät eri kiinteistörekisteriyksiköiden kesken*[65]. Toisin sanoen millä tavoin tulee ymmärtää tonttijaon, asemakaavan ja maanomistuksen keskinäiset suhteet.

---

[62] Ks. edellä luku 5.3.1.2. sekä ratkaisu KHO 2016:59.

[63] Rakennuslain aikana kaavoittajalla oli lakiin perustuva velvollisuus ottaa huomioon alueella vallitsevat maanomistusolot. Nykyisen MRL:n aikana tällaista velvollisuutta ei enää ole. Tämä johtaa useammin kiinteistöjen joko vapaaehtoiseen tai viimekädessä pakkolunastusmenettelyssä toteutettaviin omistajanvaihdoksiin. Näin Ekroos – Majamaa 2015, s. 330–331. Ks. kiinteistöjaotuksen ja detaljikaavoituksen suhteesta Ruotsissa PBL 4:18–18a.

[64] Näin on esimerkiksi kaavatontin koostuessa useista eri rekisterikiinteistöistä. Oikeuksien tarkastelussa niiden subjektien ja objektien kautta voitaisiin sanoa, että rakennusoikeuden julkisoikeudellinen objekti eli rakentamiseen osoitettu alue (rakennusala) ei ole oikeudellisessa yhteydessä rakentamisen yksityisoikeudellisen objektin eli kiinteistön kanssa. Oikeudellista estettä ei tietenkään ole sille, etteivätkö nämä voisi olla yhteneviä, mutta oikeudellisesti tämä ei ole välttämätöntä.

[65] Lisäksi siinä havainnollisella tavalla tulee rakennusoikeuden kaksi omistusoikeuden sisältöön liittyvää näkökulmaa: (1) rakennusoikeuden käyttömahdollisuus sekä (2) rakennusoikeuden taloudellinen arvo.

9.5.2 Tonttijaon toteuttaminen

Asemakaavassa määrätään oikeudellisesti sitovalla tavalla (MRL 58 §) vain rakennuskorttelin rajat suhteessa asemakaava-alueen muihin alueisiin kuten katuihin[66]. MRL 11 luvussa tarkoitetulla asemakaavaan sisältyvällä tai asemakaavasta erillisellä tonttijaolla vasta määritellään rakennuskorttelin sisäiset tonttien tai rakennuspaikkojen rajat suhteessa toisiinsa, mutta alueiden rakennusoikeudet ja käyttötarkoitukset määräytyvät asemakaavan mukaisesti. Tässä mielessä asemakaava ja tonttijako ovat juridisesti kaksi toisistaan erillistä instituutiota, joilla toteutetaan osin eri päämääriä, vaikka ne tosiasiassa kietoutuvat toisiinsa. Kun asemakaavan tarkoitus on lausuttu MRL 50 §:ssä, tonttijaon tarkoituksena on toteuttaa ajatusta, jonka mukaan omistuksen kohteena olevan tontin rakentaminen, muu käyttö ja hallinta ovat riippumattomia naapuritonteista eli tontin tulee olla itsenäinen rakentamis-, vaihdanta-, omistus- ja panttauskelpoinen yksikkö[67]. Tämä ideaali toteutuu, kun tontti muodostetaan ja merkitään kiinteistörekisteriin[68].

On tavanomaista, että asemakaavassa laaditut rakentamiseen tarkoitetut alueet – kaavatontit ja rakennuspaikat – eivät vastaa rajoiltaan alueen kiinteistöjaotusta. Kiinteistöjaotuksen ja tonttijaon kesken voi syntyä ainakin seuraavia tilanteita yhtä tonttia silmällä pitäen[69]: 1) asemakaavan tai erillisen tonttijaon mukainen tontti vastaa rajoiltaan alueen kiinteistöjaotusta, 2) asemakaavan tai erillisen tonttijaon mukainen tontti koostuu kahteen tai useampaan rekisteriyksikköön kuuluvasta alueesta, 3) asemakaavan tai erillisen tonttijaon mukainen tontti on rajoiltaan pienempi kuin rekisteriyksikkö, jolloin yhdelle rekisteriyksikölle voi kuulua useita kaavan mukaisia tontteja.

Tonttia tarkasteltaessa asia voidaan ilmaista esimerkiksi erottelemalla hallinnollinen tontti oikeudellisesta tontista tai puhumalla kaavatontista ja rekiste-

---

[66] Korttelilla tarkoitetaan katujen rajaamaa aluetta. Rakennuskorttelilla tarkoitetaan korttelia, joka on tarkoitettu rakentamiseen erotukseen kortteleista, joissa on puistoja tai muita yleisiä alueita.

[67] Ks. Sorsakivi 2002a, s. 23. Ks. kiinteistön eri merkityksistä myös Pietilä 1971, s. 1–13 ja Pietilä 1969, s. 5–37.

[68] Kiinteistörekisteriin merkitsemisen edellytyksenä puolestaan on omistuksen ja rasitusten yhteisyyden vaatimusten toteutuminen eli että kaavatontin alue kuuluu omistusoikeuksin samalle henkilölle tai eri henkilöille samansuuruisin omistusosuuksin ja kaavatonttiin kuuluvat samansuuruiset panttioikeudet. Tontin merkitsemiseen kiinteistörekisteriin tonttina puolestaan kytketään rakennusluvan saaminen ja tontin liittäminen yhdyskuntateknisiin järjestelmiin kuten jäte- ja vesijohtoon. Tonttijaon oikeuspoliittisena perusteluna on saattaa kaavan mukainen rakentamisen yksikkö ja vaihdannan kohteena oleva rekisteriyksikkö vastaamaan toisiaan. Ks. Hyvönen 2001, s. 321.

[69] Ks. tonttijakoa sivuavia oikeustapauksia KHO 2008:60, KHO 27.2.2004 t. 412, KHO 2004:13, KHO 2004:97, ja KHO 2013:43 sekä KKO 2011:47. Ks. myös EOA 9.2.2006 dnro 1133/4/04.

ritontista[70]. Kaavatontti on asemakaavassa tai erillisellä tonttijaolla osoitettu alue, jota ei ole merkitty tonttina kiinteistörekisteriin. Rekisteritontti sen sijaan on sitovan tonttijaon mukainen kiinteistörekisteriin tonttina merkitty kiinteistö, lainhuudatuksen ja kiinnityksen yksikkö. Rakennusoikeuden kannalta tämä kaavoituksellisen tonttikäsitteen ja alueen kiinteistöjaotuksen välinen oikeudellinen ”epäjatkuvuus” on merkityksellinen. Rakennusoikeus osoitetaan lähtökohtaisesti kaavan mukaisille tonteille, mutta rakennusoikeuden käyttäminen edellyttää omistusoikeutta tai muuta oikeusperustetta alueen käyttämiseksi yksityisoikeudelliselta kannalta ja tämä kysymys taasen on lähes välttämättömässä yhteydessä alueen kiinteistöjaotukseen.

Tontin käsite liittyy läheisesti rakennuskortteliin, koska vain rakennuskorttelissa voi sijaita tontteja. Tontti taasen on keskeinen rakennusoikeuden kannalta siksi, että se on tavallaan rakennusoikeuden yksikkö, koska vain tontille voidaan osoittaa rakennusoikeutta[71]. Asemakaavan mukaiset yleiset alueet kuten kadut, torit, puistot ja virkistysalueet jäävät ilman rakennusoikeutta, eivätkä ne ole kiinteistöoikeudellisesti vaihdantakelpoisia yksiköitä. Rakennusmaan kohdalla sen arvo nousee kysyntää vastaten yleensä sitä korkeammaksi, mitä enemmän sille on osoitettu rakennusoikeutta.

Tonttijaon toteuttamisella tarkoitetaan tässä sitä, että alueen kiinteistöjaotus saatetaan vastaamaan tonttijaon mukaisia kiinteistörajoja. Sitovan tonttijaon alueella tonttijaon ja alueen kiinteistöjaotuksen on lähtökohtaisesti vastattava täsmälleen toisiaan, ohjeellisen tonttijaon alueella hieman väljemmin. Tonttijaon toteuttaminen edellyttää usein vapaaehtoisia tai pakkotoimin tapahtuvia omistajanvaihdoksia sekä kiinteistötoimituksia. Kiinteistöjaotus on mahdollista saattaa viimekädessä vastaamaan tonttijakoa pakkotoimin tontinosan lunastuksella, pakollisella tilusvaihdolla taikka rakennusmaan järjestelyllä[72]. Käytännössä usein tehdään tontinosaa koskeva kiinteistön kauppa suhteuttaen kaupan edellytykset ja ehdot osapuolten asemiin sellaisina, joiksi ne pakkotoimimenettelyn myötä muodostuisivat[73].

---

[70] Ks. erottelusta Pietilä 1969, s. 1–5.

[71] Ks. esim. Hollo 2006, s. 250 ja 253.

[72] Tilusvaihdolla (KML 8 luku) tarkoitetaan joko pakkotoimin tai vapaaehtoisesti tapahtuvaa kiinteistötoimitusta, jossa eri kiinteistöihin kuuluvia alueita siirretään ja liitetään niin, että kiinteistön ulottuvuus tulee muotoiltua uusiksi. Kyse ei ole kuitenkaan omistajanvaihdoksesta, vaan esinetasolla tapahtuvasta muutoksesta. Vaihdettavien tilusten mahdolliset arvoerot tasataan korvauksin.

[73] Ks. tontinosan luovutuksesta lähemmin Pietilä 1969, s. 249–261.

9.5.3 Tonttijaon sitovuusasteen merkitys

9.5.3.1 Sitovuusasteen valinta

Tonttijako voi olla sitova tai ohjeellinen[74]. Tonttijaon tulee olla sitova, jos alueen keskeinen sijainti, rakennustehokkuus tai kiinteistöjärjestelmän selkeys sitä edellyttävät (MRL 78.1 § 3. virke). Sitovan tonttijaon alueella maankäytön ja omistuksen yksiköt ovat alueellisesti yhtenevät viimeistään rakentamisen toteuduttua. Käytännössä suurissa kaupungeissa katsotaan kiinteistöjärjestelmän selkeyden edellyttävän tonttijaon laatimista lähes aina sitovana. Toisaalta ohjeellista tonttijakoa käytetään yleensä kunnissa, jotka RakL:n aikana ohjasivat rakentamista pääasiassa rakennuskaavoilla.[75]

Maanomistajan käyttövallan ja rakennusoikeuden luonne on erilainen sitovan ja ohjeellisen tonttijaon alueella. Tähän vaikuttavat erityisesti MRL 81.1 §, MRL 81.2 § 2 k, MRL 81.3 § ja MRL 131.1 § sekä KML 62 §. Näiden mukaan sitovan tonttijaon alueella rakennuksen rakentaminen vastoin tonttijakoa on kiellettyä, rakennuslupaa ei saa myöntää sitovan tonttijaon mukaiselle tontille ennen sen merkitsemistä kiinteistörekisteriin eikä myöskään jollei rakennusluvan hakija hallitse koko rakennuspaikkaa[76]. Toisaalta tähän liittyy myös kysymys siitä, että ohjeellisen tonttijaon alueelle asemakaava voi toteutua varsin erilaisena rakentamistavaltaan tai kaupunkikuvaltaan kuin on ollut asemakaavan tavoitteena. Asemakaavaa laadittaessa tuleekin kaavoitusviranomaisen harkita, halutaanko kaavan toteuttamiseen ja siten rakennuslupamenettelyssä ratkaistavaksi se, minkälaisena kaava toteutuu vai tulisiko rakentamista tällöin ohjata tarkoilla kaavamääräyksillä tai valita rakentamista huomattavasti tiukemmin ohjaava sitova tonttijako.[77]

9.5.3.2 Sitovan tonttijaon alue

Rakennusta ei saa rakentaa vastoin sitovaa tonttijakoa (MRL 81.1 §). Sitovan tonttijaon alueella rakentaminen tontinrajan yli on siten kiellettyä eikä rakennuslupaa sitovan tonttijaon alueella saa MRL 81.2 §:n 2 k mukaan myöntää ennen kiinteistön merkitsemistä tonttina kiinteistörekisteriin. Rakennusoikeuden kannalta tämä tarkoittaa, että tonttikohtaista rakennusoikeutta ei voida venyttää

---

[74] Tonttijako osoitetaan asemakaavakartalla ja sen sitovuudesta määrätään asemakaavassa (MRL 78.1 §). Tonttijako voidaan laatia sitovaksi myös vain osalle kaava-aluetta tai korttelia (MRL 78.2 §). MRL:n ohjeellinen tonttijako merkitsee asiallisesti samaa kuin rakennuslain aikaisten rakennuskaavojen ohjeellinen rakennuspaikkajako.

[75] Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 456. Ks. myös EOA 9.2.2006 dnro 1133/4/04, jossa oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota MRL:n tonttijakosäännösten vaikeaselkoisuuteen.

[76] Ks. Jussila 2000, s. 33. Ks. myös Sorsakivi 2002a, s. 24–25. Rakennuslupamenettely on yleensä huomattavasti nopeampaa ja yksinkertaisempaa ohjeellisen kuin sitovan tonttijaon alueella.

[77] Ks. Korhonen – Haapanala – Hurmeranta RY 2007, s. 47.

toisen tontin alueelle. Tässä merkityksessä rakentaminen poikkeaa merkittävästi ohjeellisen tonttijaon alueesta, jolla on mahdollista sallia ohjeellisesta tontin rajasta poikkeava rakennuspaikan raja. Asiallisesti tämä tarkoittaa, että rakentaminen voi tapahtua myös ohjeellinen tontinraja ylittäen, jolloin käytännössä kyse on kuitenkin siitä, että rakennus sijaitsee yhdellä rekisteriyksiköllä, mutta kahdella ohjeellisen tonttijaon mukaisella tontilla[78]. Toisaalta sitovan tonttijaon alueella koko tontin rakennusaloineen ja rakentamattomiksi jätettävine alueineen tulee kuulua samalle omistajalle rakennusluvan myöntämiseksi. Tämä tarkoittaa, että vaikka kaavatontille olisi asemakaavassa osoitettu rakennusoikeutta ja rakennusluvan hakija omistaisi kaikki kaavatontin osat, ei rakennuslupaa saa myöntää, ellei osista ole muodostettu itsenäistä kiinteistöä, joka on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin[79].

Sitovan tonttiajon alueella saattaa olla epäselvää, mitä tarkoitetaan MRL 81.3 §:ssä ja MRL 131.1 § 1 k:ssä tarkoitetulla rakennuspaikalla[80]. Rakennuspaikalla voidaan tarkoittaa koko sitovan tonttijaon mukaista tonttia ja sen hallintaa tai toisaalta vain jotakin osaa sitovan tonttijaon mukaisesta tontista. Kirjallisuudessa on esitetty, että rakennuspaikan hallinta tarkoittaisi sitovan tonttijaon alueella sitä, että *hakijan* on hallittava *koko* tonttia, jotta MRL 81.3 §:n ja MRL 131.1 §:n rakennuspaikan hallintaa koskeva vaatimus täyttyisi[81]. Käsitys voidaan problematisoida esineoikeudellisesta näkökulmasta. Hallinta ja sen kohteena oleva esine ovat eri tason ilmiöitä. Hallinnassa on kyse *oikeuksien* tasolla ratkaistavasta kysymyksestä siitä, kenellä on oikeus nauttia esineeseen kohdistuvasta käyttömahdollisuudesta sekä toisaalta sulkea toiset ulos

---

[78] MRL 81.1 §:n säännöksen tarkoituksena lienee nimenomaan turvata se, että rakennus ei sijaitsisi kahden eri omistusyksikön – rekisteritontin – alueella. Jos näin kävisi, saattaisi tämä muun ohella johtaa esineoikeudellisen ainesosa- ja tarpeistosuhdedoktriinin kautta vaikeisiin vakuusoikeudellisiin ongelmiin, kun olisi epäselvää, mihin kiinteistöön rakennus ainesosana kuuluisi. Ks. rakennuksen kuulumisesta ainesosana maapohjaan Tepora 2006, s. 43–48. Suomessa ainesosaa ja tarpeistoa koskevaa oppia ei ole kirjoitetun lain tasolla säännelty. Kysymys on maakaarta säädettäessä haluttu tietoisesti jättää oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varaan. Ks. KM 1989:53, s. 52 sekä HE 120/1994 vp. Ratkaisua on perusteltu muun ohella sillä, että tällainen sääntelytapa mahdollistaa joustavammin yhteiskunnassa tapahtuvien taloudellis-teknisten muutosten huomioon ottamisen kiinteistön ulottuvuuden määrittelyssä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että maakaartamme vastaava Ruotsin JB 2 luku sisältää seikkaperäiset säännökset siitä, mitä kiinteistöön kuuluu (*tillbehör till fastighet*). Ks. säännöksen tulkinnasta Nilsson – Lindberg 2007, s. 26–39. Toisaalta meillä on pohdittu suunnitteilla olevan 3D-kiinteistöjärjestelmän valmistelun yhteydessä kysymystä Ruotsin mallin mukaisesti ainesosaa ja tarpeistoa koskevien säännösten sisällyttämistä maakaareen.

[79] Molemmista määräyksistä on mahdollista poiketa MRL 23 luvun edellytysten täyttyessä.

[80] Sen ohella, että tietyn kaavan mukaisen alueen – kaavatontin – alueen yksityisoikeudellinen hallinta on asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden hyödyntämisen yksityisoikeudellinen edellytys, on lainsäätäjä katsonut oikeuspoliittisesti perustelluksi lailla säätää, että tietyissä tapauksissa omistuksen yksikkönä olevan rekisteriyksikön ja kaavan mukaisen rakentamisen yksikön tulee vastata toisiaan.

[81] Esim. Korhonen – Haapanala – Hurmeranta RY 2007, s. 47.

nautinnasta. Sen sijaan *esinetason* ilmiönä rakennuspaikka voi muodostua erilaisista esineistä, kiinteistöistä. Esineen luonteesta, muodosta ja muista ominaisuuksista ei kuitenkaan voida päätellä hallintaa eikä toisaalta hallinnasta voida päätellä esineen luonnetta[82].

Näin asia näyttäisi jäsennetyn ratkaisussa KHO 2013:43, jossa on katsottu, että rakennuspaikan hallintavaatimus voi täyttyä myös silloin, kun hakija hallitsee hallinnanjakosopimuksen nojalla vain *tontin materiaalista osaa*. Ratkaisun valossa on lähdettävä siitä, että sitovan tonttijaon alueella ei rakennuslupahakemusta voida lähtökohtaisesti hylätä sillä perusteella, että hakija ei hallitse *koko* sitovan tonttijaon mukaista *tonttia*. Edellytyksenä on, että rakentamiseen osoitetun tontin osan hallinta perustuu sellaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen, joka oikeuttaa rakentamiseen ja joka nauttii tietynasteista pysyvyyttä. Tapauksessa kyse oli kirjatusta hallinnanjakosopimuksesta (MK 14:3), jonka on pysyvyydeltään katsottu rinnastuvan tosiasiassa tontin yksinomistukseen.

Toisaalta on tarkasteltava kysymystä, mitä merkitsee rakennusoikeuden kannalta, että rakennusluvan saamiseksi tontti tulee merkitä kiinteistörekisteriin (MRL 81.2 § 2 k). Ennen kuin tontti on merkittävissä tonttina kiinteistörekisteriin MRL 81.2 § 2 k:ssä tarkoitetulla tavalla rakennusluvan saamiseksi, tulee tontin eri osien kuulua saman henkilön omistukseen (omistuksen yhtenäisyyden periaate). Koska rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä on omistuksen yhteisyyden lisäksi rasitusten yhteisyys, on kaavatontin eri osat tavalla tai toisella saatava yksiin käsiin ennen niiden muodostamista lohkomalla rekisteröimiskelpoiseksi tontiksi. Rakennusoikeuden kannalta olennaiseksi muodostuu kysymys siitä, miten eri alueet saadaan oikeudelliselta kannalta yksiin käsiin lähinnä vapaaehtoisin kaupoin tai tontinosan lunastusmenettelyn avulla ja miten näissä järjestelyissä määräytyvät rakennusoikeudesta maksettavat korvaukset. Tämän toteuttamiseksi keskeisessä asemassa on tontinosan lunastusta koskeva sääntely, joka antaa tontin osan omistajalle oikeuden lunastaa tontin muut osat omistukseensa. Tähän palataan jäljempänä luvussa 9.5.

Edellä mainittu tarkoittaa muodollisesti myös sitä, että vaikka kaavatontille olisi asemakaavassa osoitettu rakennusoikeutta ja rakennusluvan hakija omistaisi kaikki kaavatontin osat, ei rakennuslupaa saa myöntää, ellei osista ole muodostettu (lohkomalla) itsenäistä kiinteistöä, joka on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin. MRL 81.2 § 2 k merkitsee eräänlaista rakentamiskieltoa, joskin säännöksen tarkoitus on varsin erilainen kuin edellä mainittujen kaavan laadintarauhaa turvaavien rakennuskieltojen (luku 4.4.3). Rekisteriin merkitsemistä koskevan rakennuskiellon tarkoitus on pikemmin turvata se, että rakentaminen rakennuskorttelissa tapahtuu siten, että rekisteri- ja käyttöyksikkö yhtyvät.[83] On tosin syytä huomata, että MRL 82.1 § 2 k säännöksestä on mahdollista

[82] Ks. Zitting 1951, s. 8.
[83] Ks. HE 101/1998 vp, s. 87. Ks. myös Pietilä 1969, s. 5–37.

poiketa MRL 23 luvun poikkeamista koskevien säännösten mukaan[84]. Poikkeamiseen on saatettu suostua esimerkiksi silloin, kun rakennusluvan hakija omistaa kaavatontin kaikki osat, lohkominen on vireillä ja rakentamishanke halutaan toteuttaa nopealla aikataululla.

9.5.3.3 Ohjeellisen tonttijaon alue

Ohjeellisen tonttijaon alueella rakentamisen edellytykset on kytketty väljästi ymmärrettynä alueen kiinteistöjaotukseen, mutta ei välittömästi tonttijaon mukaisiin tontinrajoihin. Toisin sanoen ohjeellisen tonttijaon alueella voidaan rakentaa myös kiinteistölle, joka ei ole muodostettu ohjeellisen tonttijaon mukaiseksi tontiksi. Ohjeellinen tonttijako osoittaa yhden mahdollisen tavan jakaa kortteli rakennuspaikoiksi, mutta tonttijako ei sitovasti määrää, missä rakennuspaikkojen rajat tulisi oikeudelliselta kannalta sijaita. On esimerkiksi mahdollista, että rakennuspaikan raja poikkeaa ohjeellisen tonttijaon mukaisesta tonttirajasta. Oikeudessamme ei ole sinänsä kielletty ohjeellisen tonttijaon vastaisen rakennuspaikan muodostamista, ainoastaan on kielletty rakennusluvan myöntäminen sellaiselle rakennushankkeelle, joka *vaikeuttaa* korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen (MRL 81.3 §).

Ohjeellisen tonttijaon alueella juuri rakennusoikeuden osoittamistavalla, alueen kiinteistöjaotuksella ja rakennuspaikan hallinnalla sekä näiden perusteella myönnettävällä rakennusluvalla on keskeinen vaikutus rakennusoikeuden käyttömahdollisuuksiin. Voidaan sanoa, että rakennusoikeuden määrän noudattaminen on ohjeellisen tonttijaon alueella väljempää kuin sitovan tonttijaon alueella[85]. Ohjeellisen tonttijaon alueella asemakaavan mukainen rakentamismahdollisuus muodostuukin lopullisesti vasta rakennusvalvontaviranomaisen myöntämällä rakennusluvalla, jonka yhteydessä rakennusvalvontaviranomainen arvioi sekä rakennuspaikan hallintavaatimuksen täyttymisen että aiotun hankeen vaikutukset kaavoitukselle.

Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä ohjeellisen tonttijaon alueella on tonttijaon oikeusvaikutusten kannalta se, että 1) rakennusluvan hakija hallitsee koko rakennuspaikkaa ja että 2) rakennusluvan myöntäminen ei vaikeuta korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen (MRL 81.3 §).

Ensin mainittua vaatimusta rakennuspaikan hallinnasta arvioidaan eri tavalla sitovan ja ohjeellisen tonttijaon alueella[86]. Sitovan tonttijaon alueella hallintavaatimus tarkoittaa *lähtökohtaisesti* sitovan tonttijaon mukaisen tontin hallintaa[87]. Ohjeellisen tonttijaon alueella hallinta ei koske ohjeellisen tonttijaon

---

[84] Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 88.
[85] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 522.
[86] Ks. EOA 9.2.2006 dnro 1133/4/04, jossa rakennuspaikan käsitettä on pidetty epäselvänä.
[87] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 523 ja KHO 2013:43, joissa on katsottu hallintavaatimuksen täyttyvän silloinkin, kun kysymys on hallinnanjakosopimuksella sovitusta hallinta-alueesta. Täl-

mukaista tonttia, vaan rakennusluvan hakijan on hallittava sitä aluetta rakennuskorttelissa ja/tai ohjeellisen tonttijaon mukaisella tontilla, jonka hallinta on rakennusoikeuden käyttämisen edellytys. Suppeimmillaan hallinta voi käsittää vain sen rakennus*alan* hallinnan, jolle rakennus on kaavassa osoitettu pystytettäväksi[88]. Hallinta voi perustua esimerkiksi omistusoikeuteen, vuokraoikeuteen tai näiden yhdistelmään. Kuten edellä tuli esille, hallinnasta on pidettävä erillään kysymys siitä, minkä ”muotoisia” kiinteistöjä on mahdollista ohjeellisen tonttijaon alueella muodostaa[89]. Hallinta ei oikeudellisena ilmiönä ole sidottu ohjeellisen tonttijaon alueella kiinteistöjaotukseen, vaan hallinta-alue voi yhtä hyvin koostua yhdestä tai useasta kiinteistöstä ja niin, että osa hallinta-alueesta hallitaan omistusoikeuden ja osaa vuokraoikeuden perusteella.

Rakennusoikeuden käyttämisen kannalta on siis olennaista ohjeellisen tonttijaon alueella, että rakennusluvan hakija *hallitsee vähintään sitä aluetta, jolle rakennusoikeuden mahdollistama rakennus on sallittu pystytettäväksi*, jotta MRL 81.3 § ja MRL 131.1 § vaatimukset rakennuspaikan hallinnasta täyttyisivät ja hakijalla ylipäänsä olisi legitimaatio rakennusluvan hakemiseen. Esimerkiksi rakennusalakohtaisesti osoitettu rakennusoikeus kuuluu lähtökohtaisesti sille tontinosan omistajalle, joka omistaa rakennusoikeuden käyttämiseksi tarvittavan rakennusalan[90].

Hallintavaatimuksen täyttymisestä ei kuitenkaan vielä seuraa, että maanomistajalla on oikeus saada rakentaa asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden mukaisesti kiinteistölleen, vaan tämä edellyttää, että rakennusluvan myöntäminen ei vaikeuta korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen (MRL 81.3 §). Säännös on ymmärrettävä poikkeukseksi pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on myönnettävä

---

löin osa sitovan tonttijaon mukaisesta tontista voi muodostaa rakennuspaikan, jota voidaan hallita MRL 81.3 §:ssä sekä MRL 131.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ks. tapauksen kommentoinnista Iso-Aho DL 2013, s. 717–723.

[88] Ks. HE 101/1998 vp, s. 88, jossa lausutaan, että ohjeellisen tonttijaon alueella rakennusluvan myöntämisen edellytykset vastaavat RakL:n aikaista oikeustilaa. Ks. rakennuspaikan hallintavaatimuksesta näin Pietilä 1969, s. 154, jonka mukaan asemakaavan mukainen rakentamismahdollisuus on olemassa jo silloin, kun tontin alueen omistajalle kuuluu se tontin alue, jolle rakennus tulee pystytettäväksi. Vrt. Pietilän viittaamat AKL-ehdotus LvK 2:1924, s. 231 ja Uggla – Tammio, s. 285.

[89] Vaikka hallinta edellyttää vähintään *rakennusalan* eli rakennuksen paikan hallintaa, ei tästä seuraa, että kiinteistönmuodostamisoikeudellisesti olisi mahdollista muodostaa vain rakennuksen pohjan muotoista rekisteriyksikköä. Ks. KML 32 §:n soveltamisesta ohjeellisen tonttijaon alueella Korhonen – Haapanala – Hurmeranta RY 2007, s. 47. Kirjoittajien mukaan jos haettu lohkominen ei noudata ohjeellisen tonttijaon mukaisia tonttirajoja, sisältyy lohkomistoimitukseen samanlaista arviointia kuin joudutaan tekemään myönnettäessä MRL 81.3 §:n osalta rakennuslupaa hankkeelle, joka tarkoittaa ohjeellisesta tonttijaosta poikkeavalle rakennuspaikalle tapahtuvaa rakentamista.

[90] Ohjeellisen tonttijaon alueella rakennusoikeuden osoittamistavalla on huomattava vaikutus siihen, kenelle alueen maanomistajista rakennusoikeuden käyttömahdollisuuden voidaan tonttijaon kannalta sanoa kuuluvan.

rakennuslupa ilman eri harkintaa, jos hanke on asemakaavan mukainen[91]. Eli jos rakennuslupa haittaa rakennuskorttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen, on rakennuslupa evättävä ilman eri harkintaa. Eri asia on, että vaikeutumisen arviointi itsessään pitää sisällään merkittävän harkintaelementin. Voi siten olla mahdollista, että rakennusoikeuden käyttäminen estyy MRL 81.3 §:n ja MRL 131.1 §:n nojalla, vaikka rakennusluvan hakija sinänsä omistaisi rakennusoikeuden käyttämiseksi tarvittavan rakennusalan alueen. Vaatimuksen täyttymiseksi on käytännössä saatettu edellyttää, että hakija joko vapaaehtoisin kaupoin tai tontin osan lunastuksella hankkii lisämaata kiinteistöönsä ja näin laajentaa hallinta-alueensa pinta-alaa.

Ensinnäkin silloin, kun rakennuslupahakemuksessa tarkoitettu rakennuspaikka noudattaa rajoiltaan ohjeellisen tonttijaon mukaisen tontin rajoja, ei pääsääntöisesti rakennuslupaa voitane hylätä sillä perusteella, että rakennusluvan myöntäminen vaikeuttaisi korttelin muun osan käyttöä asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen. Rakennuslupaa ei pääsääntöisesti voida hylätä tällöin silläkään perusteella, että hakija ei hallitsisi koko rakennuspaikkaa. (MRL 81.3 §) Sen sijaan rakennuspaikan rajojen poiketessa ohjeellisen tonttijaon mukaisista tontinrajoista on haitattomuusvaatimuksen arviointi vaikeampaa. Tällöin harkinnassa on otettava huomioon koko kortteli sekä korttelin eri osat eri painoarvoilla silloin, kun näille on kaavassa määrätty eri käyttötarkoitukset.

Esimerkiksi vaikka rakennusluvan hakijan hallitsema alue olisi tarkoitukseen riittävä ja tämä hallitsisi rakennusalaa, mutta haetun alueen ulkopuolelle jää ”kiila” tai ”pieni kulmaus” ohjeellisen tonttijaon mukaisesta tontista, saattaa rakennushanke merkitä rakennuskorttelin muun osan käytön vaikeutumista asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen MRL 81.3 §:ssä säädetyllä tavalla[92], koska pieni kiila tai kulmaus muodostuu tällöin rakentamiskelvottomaksi. Tällöin on selvitettävä oikeudellista mahdollisuutta liittää se rakennusluvan hakijan hallitsemaan kiinteistöön. Jos kiilan omistaa muu kuin rakennusluvan hakija tai naapuri eikä tämä ole halukas liittämään kiilaa kiinteistöönsä, muodostuu kiilasta arvoton sen omistajalle, vaikka se sijaitsee rakennuskorttelissa. Jos aluetta ei voida liittää viereisiin kiinteistöihin, lienee rakennuslupahakemus evättävä, koska muutoin muodostuisi rakennuskortteliin alue, jolle ei voida rakentaa.

Toisaalta rakennuskorttelin rakennusoikeuden ollessa osoitettu esimerkiksi kortteliin osoitetulla tehokkuusluvulla on rakennuslupaharkinnassa arvioitava, jääkö haetun rakennuspaikan ulkopuolelle korttelin aluetta niin paljon, että tätä voidaan käyttää voimassa olevien määräysten mukaisena rakennuspaikkana jäljelle jäävän rakennusoikeuden toteuttamiseksi.[93] Jos esimerkiksi rakennuslupa myönnetään niin, että kahden rakennuspaikan väliin jää liian pieni tai muutoin

---

[91] Eli kyse on ns. oikeusharkintaisesta viranomaisluvasta. Ks. Mäenpää 1992, s. 157–158.
[92] Ks. Korhonen – Haapanala – Hurmeranta RY 2007, s. 47.
[93] Ibid.

sen muotoinen alue, jota ei voida käyttää rakentamiseen, saattaa rakennusluvan myöntäminen vaikeuttaa korttelin muun osan käyttämistä asemakaavan mukaiseen tarkoitukseen MRL 81.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jolloin rakennuslupa tulisi evätä. Tällaisessa tapauksessa on myös arvioitava, tulisiko jäljelle jäävä osa lunastaa KML 62 §:n nojalla rakennusluvan saamiseksi.

9.5.4 Tontinosan lunastuskorvaus

Silloin kun tonttijakoalueen kiinteistö tulee sitovan tai ohjeellisen tonttijaon johdosta muodostaa itsenäiseksi rekisteritontiksi on MRL:ssa ja KML:ssa tätä koskevat säännökset, joilla muutos voidaan saada aikaan viimekädessä pakkotoimin. Vaikka tonttijakoalueen kiinteistöjaotus voidaan saada aikaan kaupoin, tilusvaihdoin tai rakennusmaan järjestelyin, tässä tarkastellaan maanomistajan asemaa rakennusoikeutta silmällä pitäen vain tontinosan lunastussäännöstön kannalta.

Pääasiassa yksityisten maanomistajien keskinäisessä suhteessa tapahtuva tontinosan lunastus poikkeaa luonteeltaan pakkolunastuksesta kunnan ja yksityisen maanomistajan välisessä suhteessa.[94] Tontinosan lunastussäännöstöä sovelletaan sekä sitovan että ohjeellisen tonttijaon alueella. Säännöstöllä on keskeisempi merkitys sitovan kuin ohjeellisen tonttijaon alueella, koska sitovan tonttijaon mukainen tontti on tavallaan MRL 81.2 § 2 k:n johdosta rakennuskiellossa kunnes sen alue on hankittu yksiin käsiin ja merkitty tonttina kiinteistörekisteriin. Ohjeellisen tonttijaon alueella tällaista edellytystä ei ole, jolloin tontinosan lunastus tullee kyseeseen lähinnä alueen ollessa omistussuhteiltaan pirstaloitunut tai rakennusalan kuuluessa kahden tai useamman eri omistajan kiinteistölle.

---

[94] Tontinosan lunastussäännöstön oikeuspoliittinen päämäärä on toteuttaa asemakaavan mukainen oikeustila eli saada omistus- ja käyttöyksikkö vastaamaan toisiaan sekä toteuttaa omistuksen yhteisyyden periaate. Sen sijaan kunnan yhdyskuntarakentamista varten tapahtuvan lunastussäännöstön (erit. MRL 99 §) päämääränä on helpottaa kunnan maanhankintaa, ei niinkään kaavan toteuttamista. Tosiasiassa lunastussäännöstö helpottaa myös kaavan toteuttamista, koska kun maa-alue kiertää kunnan käsien kautta lopulliselle rakentajalle kunta voi luovutus- ja muin yksityisoikeudellisen ehdoin sitoa rakentajan haluamaansa kaavan toteuttamistapaan. Tontinosan lunastuksessa on kyse etupäässä yksityisten maanomistajien keskinäisestä oikeussuhteesta, kun yhdyskuntarakentamista varten lunastettaessa kyse on julkisen vallan ja yksityisen välisestä oikeussuhteesta. Ks. myös Hollo JJ 1985, s. 110, jonka mukaan aina ei ole selvää, onko tällaisia tilanteita pidettävä julkis- vai yksityisoikeudellisina, varsinkin silloin, kun lunastajana on julkisyhteisö suuremman tontinosan omistajana. On myös huomattava, että monen rakennusmaan kaupan taustalla on tieto siitä realiteetista, että ostajalle muodostuisi tällainen lunastusoikeus, mikäli vapaaehtoista kauppaa ei syntyisi. Muutoinkin rakennusoikeus on saanut monesti relevanssia nimenomaan lunastustilanteissa. Ks. esim. tapaukset KKO 2002:93, KKO 1999:52, KKO 1995:214, KKO 1993:13, KKO 1992:27, KKO 1990:98, KKO 1990:28, KKO 1987:121, KKO 1984 II 186 ja KKO 1984 II 150. Ks. Hollo JJ 2005, s. 71–86, joka mielestäni perustellusti tuo esiin tonttijakosääntelyn varsin keskeisen merkityksen kunnan maankäytöllisen vallan kannalta.

Tontin tai asemakaavaan soveltuvan rakennuspaikan muodostamiseksi tontin tai rakennuspaikan osan omistajalla on oikeus lunastaa toiselle kuuluvaa tonttiin tai rakennuspaikkaan sisältyvää aluetta (KML 62.1 §). Milloin useat tahtovat lunastaa toiselle kuuluvaa tontin tai asemakaavaan soveltuvan rakennuspaikan aluetta, on etuoikeus sillä, jonka osalla rakennuksineen ja laitteineen on suurin arvo. Jos osat ovat samanarvoiset, lunastusoikeus on sillä, joka ensiksi on vaatinut lunastamista. (KML 62.2 §) On huomattava, että sitovan tonttijaon alueella rakennuslupaa ei voida myöntää ennen sitovan tonttijaon mukaisen tontin merkitsemistä tonttina kiinteistörekisteriin (MRL 81.2 § 2 k). Säännös tarkoittaa asiallisesti, että rakennusluvan hakijan on siten rakennusluvan saadakseen käytettävä KML 62 §:n mukaista lunastusoikeuttaan saadakseen rakentaa tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden mukaisesti. Muussa tapauksessa, eli käytännössä ohjeellisen tonttijaon alueella, lunastamista voidaan edellyttää vain silloin, kun se on tarpeen asemakaavan mukaisen rakennuspaikan muodostamiseksi.

Rakennusoikeuden kannalta tontinosan lunastussäännöstö on keskeinen, koska sen myötä ratkaistaan se, *kenelle useista tontin aluetta omistavista lopullinen rakentamismahdollisuus muodostuu ja kuka saa menetyksestään taloudellisen korvauksen*. Tontinosan lunastuskorvaus määritellään täyden korvauksen mukaisesti, mutta keskeinen kysymys koskee sitä, miten on arvioitava lunastettavan tontinosan arvo. Sama kysymyksenasettelu asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, kiinteistöjaotuksen muutosten ja omistajan aseman kesken koskee myös tilusvaihdoin tai rakennusmaan järjestelyyn perustuvia kiinteistöjaotuksen muutoksia, mutta näitä arvioidaan osin erilaisten säännösten pohjalta. Näitä ei tässä kuitenkaan tarkastella.

Tontinosan lunastuskorvauksen määrittelyyn liittyy olennaisesti niin sanottu *tontinosien samanarvoisuusperiaate*. Periaatteen mukaan tontin eri osien katsotaan neliö- tai muulta yksikköarvoltaan olevan samansuuruisia siitä riippumatta sijaitseeko osa sillä osaa tonttia, johon rakennus on sallittu rakennettavaksi – rakennusoikeuden sijainti – vai muulla tontin alueella. Periaatetta ei nimenomaisesti ole ilmaistu kirjoitetussa lakitekstissä, mutta se perustuu oikeus- ja arviointikäytäntöön sekä oikeuskirjallisuuteen. Periaatteen olemassaoloa voidaan perustella sillä, että sitovan tonttijaon mukainen tontti on kokonaisuus, jonka arvo jakautuu tasaisesti sen alueelle, koska rakennusoikeuden käyttämisen oikeudellisena edellytyksenä (MRL 81.2 § 2 k) on tontin eri osien omistaminen[95]. Periaate muodostaa vahvan lähtökohdan varsinkin sitovan tont-

[95] Ks. Määttä 2011, s. 414. Ks. KKO 2011:47. Ks. myös KKO 1996:103 ja KKO 2000:38. Toisin sanoen kuten esittelijä Mäntysaari eriävässä mielipiteessään asian ilmaisee, ”- - tontti saa rakennusoikeuden viimeksi lausutussa mielessä vasta, kun asemakaavamuutoksen mukaisen uuden tontin koko alue on saman omistajatahon hallussa, ja tontti on tullut merkityksi kiinteistörekisteriin”.

tijaon alueella. Sen sijaan ohjeellisen tonttijaon alueella sen asema ei ole aivan yhtä selvä, koska kiinteistön rakentamiskelpoisuuden edellytyksiä ei samalla tavalla ole kytketty tontin alueen omistuksen yhtenäisyyteen.

Tontinosan lunastuskorvauksen määrittelystä voidaan esimerkkinä ajatella tilannetta, jossa asemakaavan ja tonttijaon mukainen *kaava*tontti koostuu kahdesta *rekisteri*tilasta, joilla molemmilla on eri omistajat A ja B. A omistaa 70 % kaavatontin alueesta ja hänen omistusalueensa käsittää vain asemakaavakartassa rakennusalaksi käsittävän osan kaavatontista eli sen osan, jossa tontille kohdistettu rakennusoikeus voidaan toteuttaa. B omistaa 30 % ja hänen osuutensa käsittää vain piha-alueita ja joitakin kulkuväyliä, mutta ei alueita, joilla voisi käyttää kaavatontille osoitettua rakennusoikeutta eli yleensä rakennusalaa.[96]

Periaatteessa on kaksi tapaa arvioida A:n ja B:n kaavan mahdollistamasta rakennusoikeudesta saatua taloudellista hyötyä. Ensinnä voitaisiin lähteä siitä, että A:n osuus käsittää tontin rakennusoikeuden, koska vain hänen osallaan sijaitsee taloudellisesti arvokas rakentamismahdollisuus ja B:n osan arvo on vain tuloa tuottamatonta puistomaata ja siten taloudellisesti huomattavasti vähempiarvoisempi. Toinen vaihtoehto on arvioida tonttia toiminnallisena kokonaisuutena, josta ei voida taloudellisen arvioinnin kannalta erotella edellä mainitulla tavalla arvokkaisiin ja arvottomampiin osiin. Tällöin lähtökohta on, että tontin taloudellinen arvo muodostuu sen eri osista, jotka kaikki tukevat rakennettavan alueen toiminnallista päämäärää ja siten niitä on arvioitava yhdessä. Tämä tarkoittaisi, että A:n ja B:n rekisteritilojen taloudellinen arvo on määritettävä suhteuttamalla heidän tilojensa pinta-ala kaavatontin pinta-alaan ja jakamalla näin kaavatontin taloudellinen kokonaisarvo heidän kesken.[97] B:lle kuuluisi siten laskennallisesti osa kaavatontille osoitetusta rakennusoikeudesta, vaikka hänen rekisteritilalleen ei ole kaavassa osoitettu rakennusalaa eli rakennusoikeuden käyttömahdollisuutta.

Ensin mainittu ratkaisuvaihtoehto merkitsisi, että rakennusoikeus kuuluu sille alueen yksityiselle omistajalle, jonka alueelle rakennusala tai muu rakentamisen osoittava kaavamerkintä osoittaa rakennusoikeuden käyttämisen. Jälkimmäinen ratkaisuvaihtoehto merkitsisi, että rakennusoikeus, tai oikeammin siihen sitoutunut taloudellinen arvo, jakautuu A:n ja B:n kesken heidän omistamiensa rekisteritilojen pinta-alojen suhteessa. Lunastus- ja arviointikirjallisuudessamme selkeänä lähtökohtana on pidetty, että rakennusoikeudesta, niin kuin muistakin tontin tai kiinteistön taloudelliseen arvoon vaikuttavista tekijöistä

---

[96] Ks. tämän tyyppisestä tosiseikastosta asemakaava-alueella KKO 2004:124 sekä yleiskaava-alueella KHO 2013:60.

[97] Ks. osien ja kokonaisuuden välisestä suhteesta lunastusarvioinnissa Kuusiniemi – Peltomaa 2001, s. 171–173. LunL 42.1 §:n mukaan omaisuus on arvioitava kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa, että lunastettavan osan arvo on määritettävä suhteuttamalla se sen toiminnallisen kokonaisuuden taloudelliseen arvoon, jota lunastaminen palvelee. Ks. maan taloudellisen arvon jakautumisesta ”tontin sisällä” arviointikirjallisuudessa lähteineen Virtanen 1988, s. 129–130.

koituva taloudellisen arvon nousu tulee jakaa alueen tilojen omistajien kesken näiden omistamien alueiden pinta-alojen suhteessa riippumatta siitä, omistaako joku itse rakennuksen paikan ja toinen esimerkiksi vain puistoaluetta[98]. Siten oikea rakennusoikeuden taloudellisen arvon jakautumista koskeva ratkaisu on jälkimmäinen eli, että B:lle kuuluu se osa rakennusoikeuden taloudellisesta arvosta, joka hänelle kuuluu omistamansa kiinteistön pinta-alan suhteessa.

Kyse on kuvatussa tilanteessa siitä, että rakennusoikeuden taloudellinen arvo jakautuu A:n ja B:n kesken heidän omistamiensa tilojen pinta-alojen suhteessa, mutta rakennusoikeuden käyttömahdollisuus sijaitsee vain A:n omistaman tilan alueella. Mahdollistaakseen rakentamisen A:n on hankittava B:n omistama kiinteistö omistukseensa joko vapaaehtoisin kaupoin tai viimekädessä lunastamalla. A:lla arvokkaamman ja suuremman tontinosan omistajana on kompetenssi saada B:n tontinosa lunastetuksi, johon nähden B on sidottu[99] (KML 62.2 §). Siten A:lle muodostuu tämän toimenpiteen seurauksena rakennusoikeuden käyttömahdollisuus, josta tämä joutuu maksamaan taloudellisen (lunastus)korvauksen B:lle. B:n kannalta tämä puolestaan merkitsee, että hänelle oikeusjärjestyksemme antaa vain rakennusoikeuden taloudellisen arvon, koska lunastuskorvauksen suuruus määritetään edellä kuvatulla tavalla suhteuttamalla se lunastusperusteena olevaan kohteeseen toiminnallisena kokonaisuutena.

Rakennusoikeuden *taloudellinen arvo* on kaiken kaikkiaan abstrakti ominaisuus, joka kohdistuu koko kiinteistöön, mutta rakennusoikeuden *käyttömahdollisuus* vain siihen osaan kiinteistöä, johon se on julkisoikeudellisessa päätöksenteossa muodostettu. Tontin koostuessa kahdesta tai useammasta eri omistajalle kuuluvasta kiinteistöstä sitovan tonttijaon alueella maanomistajalle voi kuulua osa asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden taloudellisesta arvosta, mutta ei välttämättä faktista oikeutta rakentaa. Vasta kaavan toteuttamisen, kiinteistönmuodostamisen ja alueen yksityisoikeudellisten suhteiden yhdistelmästä muodostuu tai jää muodostumatta maanomistajan rakennusoikeuden käyttömahdollisuus.

---

[98] Ibid.

[99] Ks. lisäksi Pietilä 1969, s. 89–90 erit. alav. 20. Hohfeldilaisen käsitteistön avulla tontinosan suuremman osan (taloudelliselta arvoltaan, mutta ei välttämättä pinta-alaltaan) ja pienemmän osan omistajien välistä oikeussuhdetta voidaan kuvata kompetenssin (*power*) ja sidonnaisuus (*liability*) vastinparisuhteen avulla. Tässä suuremman tontinosan omistajalle syntyy *kompetenssi* muodota (saada aikaan omistajanvaihdos) itsensä ja pienemmän tontinosan omistajan välisen oikeussuhteen sisältöä, johon nähden pienemmän tontinosan omistaja on *sidottu*. Siten voidaan sanoa, että rakennusoikeuden kaavoittaminen kiinteistölle voi tällä tavoin merkitä arvokkaamman tontinosan omistajan kompetenssin laajentumista suhteessa naapureina oleviin kiinteistönomistajiin. Ks. myös omistajan kompetenssista Zitting 1951, s. 30–38.

9.5.5 Tonttijaon muuttaminen

Tonttijaon muutoksella on oikeudellinen merkitys tontin rakennusoikeuden kannalta, vaikka tonttijaolla sinänsä ei voida muuttaa asemakaavaa ja siihen sisältyviä rakennusoikeutta koskevia merkintöjä ja määräyksiä. Muuttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia maanomistajan rakentamisvallan ulottuvuuteen joko suoraan tontin pinta-alan muuttumisen tai asemakaavamääräysten johdosta.

Tonttijakoa on mahdollista muuttaa ilman asemakaavan muuttamista samassa järjestyksessä kuin laadittaisiin asemakaavasta erillinen tonttijako. Muuttamista ei voida tehdä muutoin kuin sitovalla tonttijaolla (MRL 80.1 §). Olennaista on, että määrättäessä tonttijaosta asemakaavassa tulee tonttijaon laatiminen tapahtuneeksi asemakaavan laadintaa koskevien menettelysääntöjen mukaisesti, kun taas laadittaessa erillistä tonttijakoa tai muutettaessa asemakaavassa osoitettua tonttijakoa erillisellä tonttijaolla, noudatetaan tonttijaon muuttamismenettelyä koskevia säännöksiä. Keskeistä on, että tonttijaon muuttamismenettelyä koskeva säännökset (ks. MRL 79 §) ovat huomattavasti yksinkertaisemmat kuin asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevat menettelysäännökset[100]. Vaikka tonttijaolla ei voida lähtökohtaisesti muuttaa asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta (MRL 79.1 §), tonttijaon laatimisella ja muuttamisella voidaan joustavien normien puitteissa vaikuttaa rakennusoikeuden määrään sekä asemakaava-alueen maanomistajien keskinäisiin suhteisiin merkittävällä tavalla[101].

Sitovan tonttijaon muuttamiseen voidaan ryhtyä, jos sen havaitaan edistävän korttelin tai sen osan tarkoituksenmukaista järjestämistä, kun 1) tonttijako ei sopeudu asemakaavaan tai vallitseviin maanomistusoloihin tai jos se on muutoin sopimaton; taikka 2) niiden tonttien omistajat, joita muutos koskee, ovat siitä yksimieliset.

Tontin tai sen osan omistajalla on oikeus tehdä kunnalle esitys tonttijaon muuttamisesta. (MRL 80 § 2 ja 4 mom.) Tonttijaon oikeudelliset edellytykset rakentuvat siten niin, että kunnalla on harkintavaltaa sen suhteen, ryhtyykö se ylipäänsä tonttijaon muuttamiseen MRL 80.2 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Lakitekstissä käytetty termi ”voi” tarkoittaa, että kunnalle ei ole säädetty velvollisuutta tonttijaon muuttamiseen, vaikka edellytykset muuttamiselle olisivat sinänsä olemassa. Toisaalta myöskään tontin tai sen osan omistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada tonttijakoa muutetuksi, vaan ainoastaan oikeus tehdä esitys kunnalle tonttijaon muuttamiseksi (MRL 80.4 §). Kysymys

---

[100] Ks. esim. MRL 79.2 §, jossa on säädetty menettelystä vain, että valmisteltaessa erillistä tonttijakoa on kuultava tonttijakoalueen ja siihen rajoittuvien kiinteistöjen omistajia ja haltijoita sekä myös vastapäisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa, jos päätös voi olennaisesti vaikuttaa vastapäisen kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen. Vrt. tätä menettelyä esim. MRL 8 luvun kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskeviin säännöksiin. Ks. myös Hollo 2006, s. 93.

[101] Ks. Hollo JJ 2007, s. 105–123 ja JJ 2005, s. 71–86.

on näiltä osin kunnan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta.

Tonttijaon muuttamisen edellytyksiä koskevaa MRL 80.2 §:ää on luettava niin, että tonttijakoa voidaan muuttaa ensinnä silloin, kun tonttijako ei sopeudu asemakaavaan tai vallitseviin maanomistusoloihin tai jos se on muutoin sopimaton. Tällöin tonttijaon muutoksen tulee edistää korttelin tai sen osan tarkoituksenmukaista järjestämistä (MRL 80.2 § 1 k). Toiseksi tonttijakoa voidaan muuttaa silloin, kun tonttien omistajat ovat yksimielisiä tonttijaon muuttamisesta ja tonttijaon muutos edistää korttelin tai sen osan tarkoituksenmukaista järjestämistä (MRL 80.2 § 2 k).

Majamaan ja Ekroosin mukaan tonttijaon sopeutumattomuus toteuttamattoman asemakaavan osalta voi tulla kyseeseen silloin, kun kaava on laadittu jotain tiedossa ollutta hanketta varten ja tämä hanke on olosuhteiden muuttumisen johdosta jäänyt toteutumatta[102]. Toisaalta huomattava on, että tonttijaon muuttaminen ei muuta asemakaavaa eikä oikeuta rakentamaan asemakaavan vastaisesti. Esimerkiksi tonttien yhdistäminen ei muuta rakennuspaikalle kaavassa osoitetun rakennusoikeuden määrää.[103] Toisaalta tonttien jakaminen oikeuttaa jakamaan rakennusoikeudenkin muodostettaville tonteille MRL 79.1 §:n mukaisesti. Esimerkiksi tontin jakaminen kahdeksi tontiksi saattaa johtaa siihen, että kaavamääräykset laajenevat koskemaan molempia tontteja, jolloin tällaista tonttijakoa on pidettävä asemakaavan vastaisena ja tonttijako voidaan kumota MRL 79.1 § 1. virkkeen nojalla.

Tonttijaon muuttamisessa on otettava huomioon samoja tekijöitä kuin tonttijaon laatimisessa ensimmäistä kertaa. Rakennuskortteli voi muodostaa yhden tai useamman tontin (MRL 78.2 §), mutta toisaalta tonttijaon tulee olla tarkoituksenmukainen ja siinä on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota maanomistusoloihin (MRL 78.4 §)[104]. Tontit tulee muodostaa sen muotoisiksi ja suuruisiksi kuin rakentamisen, tonttien käytön ja niiden teknisen huollon kannalta on tarkoituksenmukaista (MRA 37.1 § 2 k). Jos rakennuskortteli muodostaa yhden tontin, yhtenevät korttelin ja tontin rajat. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta johtuu muun ohella, että esimerkiksi maaston muodot on otettava huomioon niin, että rakennusoikeuden ollessa osoitettuna tehokkuuslukuna (esim. e = 0,20) on katsottava, että rakennusoikeus on kaavamääräyksiä noudat-

---

[102] Ekroos – Majamaa 2015, s. 529–530.

[103] Ibid.

[104] MRL 78.4 §:ssä tarkoitettujen maanomistusolojen huomioimisen osalta kirjallisuudessa on esitetty, että esimerkiksi ennen kaavaa rakennetun pientaloalueen kaavoittaminen pientaloalueeksi on tehtävä noudattaen pitkälti alueella voimassa olevia kiinteistörajoja, koska poikkeaminen kiinteistörajoista ei todennäköisesti lisää tonttijaon tarkoituksenmukaisuutta, vaan todennäköisesti aiheuttaa maanomistajille hankalia ja kalliita alueiden lunastuksia tai vaihtoja. Toisaalta pientaloalueen muuttaminen esimerkiksi kerrostaloalueeksi edellyttää välttämättä kiinteistöjaotusta vastaamattoman tonttijaon laatimista. Sorsakivi 2002a, s. 22. Ks. tonttien muodostamisesta yhdyskuntasuunnittelun kannalta Meurman 1950, s. 255–264. Huomattava on, että asemakaavaa laadittaessa ei enää RakL:n tapaan tarvitse ottaa huomioon alueen maanomistusoloja.

taen toteutettavissa kaikille tonttijaon mukaisille tonteille[105]. Tontin pinta-alan määräämisestä ei ole olemassa säännöksiä, mutta yleensä pientaloalueella saattaa pienikin 300–400 neliön tontti olla tarkoituksenmukainen eritoten, jos rakennusten rakentaminen rajoiltaan yhteen on mahdollista[106].

Tonttijaon muutoksella on merkitystä rakennusoikeuden kannalta esimerkiksi silloin, kun tontin rakennusoikeus on asemakaavassa määritelty tehokkuusluvulla ja tonttijaon muutoksella tontin alueellista ulottuvuutta laajennetaan. Tonttijaon muutos tarkoittaa, että olemassa oleva tontti tulee asetetuksi rakennuskieltoon MRL 81.2 § 2 k:n nojalla siihen saakka, kunnes tontin ulottuvuus on toimitukselle muutettu vastaamaan muuttunutta tonttijakoa. Laajennuksen myötä tontin rakennusoikeus lisääntyy kiinteistöjaotuksen muutoksen ja tehokkuusluvun yhdistelmänä. Toisaalta saadakseen kiinteistön rakentamiskelpoiseksi omistajan tulee hankkia muuttuneen tonttijaon mukainen alue omistukseensa joko vapaaehtoisella kaupalla tai viime kädessä tontinosan lunastuksella, jolloin tontinosan lunastuskorvaus määräytyy tontin samanarvoisuusperiaatteen mukaisesti sille pinta-alan mukaan kuuluvan laskennallisen rakennusoikeuden perusteella. Eli tavallaan omistaja joka tapauksessa maksaa näin saamastaan ”lisärakennusoikeudesta”.

Tärkeä pääsääntö tonttijaon laatimisessa on, että asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta ei voida tonttijaolla muuttaa. Tämä on tärkeä havainto, koska, kuten edelle on tullut esille, asemakaavassa rakennusoikeus käytännössä usein osoitetaan tontille. Tämä on johdettavissa vaatimuksesta, jonka mukaan asemakaava on ohjeena tonttijakoa laadittaessa (MRL 79.1 §). Toisaalta MRL 79.1 § 2. virkkeen mukaan tonttijakoa laadittaessa kaavan mukainen numeroin osoitettu kokonaisrakennusoikeus voidaan jakaa muodostettaville tonteille.

Maankäyttö- ja rakennuslain 79.1 §:n osalta voidaan esittää tyyppitilanteena asetelma, jossa vanha tontti halutaan jakaa kahdeksi tontiksi siten, että tontille oleva rakennus jää kuulumaan toiselle tontille ja käyttämätön rakennusoikeus toiselle tontille. Tällöin vanhan mutta säilytettävän rakennuksen ympärille jäävän tontin tulee olla niin suuri, että sille asemakaavan mukaisen tehokkuusluvun perusteella muodostuva rakennusoikeus kattaa olemassa olevan rakennuksen tarvitseman rakennusoikeuden. Jos ympäröivä alue olisi niin pieni, että tehokkuusluvun kautta muodostuva rakennusoikeus on pienempi kuin rakennuksen tarvitsema rakennusoikeus, muodostuisi vanhan rakennuksen tontille kaavamääräyksen perusteella enemmän rakennusoikeutta kuin asemakaavassa on osoitettu ja tonttijako olisi tällöin ristiriidassa asemakaavan kanssa ja siten kumottavissa MRL 79.1 §:n vastaisena.[107] Kuitenkin MRL 79.1 §:n 2. virkkeen mukaan olisi mahdollista tällaisessa tapauksessa jakaa tontilla tehokkuusluvulla ilmaistu ra-

---

[105] Sorsakivi 2002b, s. 28. Ks. myös Meurman 1950, s. 255–264 tontin muotoilusta.
[106] Ibid.
[107] Ks. lähemmin Sorsakivi 2002b, s. 31–32.

kennusoikeus kahdelle tontille siten, että esimerkiksi alkuperäisen tontin Y tehokkuuden mukainen rakennusoikeus 400 kem^2 jaetaan vanhan rakennuksen tontille 150 kem^2 ja loput 250 kem^2 uudelle tontille, vaikka tonttien pinta-alojen mukaan laskettu rakennusoikeus jakautuisi esimerkiksi tasan 200 kem^2 kummallekin.

Oikeudelliselta kannalta näin käy, koska asemakaavan tai tonttijaon muutos ei perusta maanomistajaan kohdistuvaa velvollisuutta saattaa kiinteistön olosuhteet vastaamaan asemakaavaa ja tonttijakoa. Esimerkissä asemakaavassa on merkitty kaksi samansuuruista tonttia. Asemakaavamääräysten mukaan tontin minimipinta-ala on 800 m^2 ja tonttitehokkuus e = 0,25. Olemassa olevalla tontilla on vanha rakennus, joka tarvitsee rakennusoikeutta määrän X. Kun tonttijaon muutoksella olemassa oleva tontti jaetaan kahdeksi tontiksi, määräytyy asemakaavamääräyksen jälkeen kummankin tontin rakennusoikeus toisistaan erillisinä kysymyksinä asemakaavamääräysten perusteella. Tonttien rakennusoikeudet ovat e = 0,25 mukaisia. Tällöin vanhan rakennuksen tontin pinta-ala on oltava uudessa tonttijaossa vähintään niin suuri, että se kerrottuna 0,25 tehokkuudella kattaa olemassa olevan rakennuksen tarvitseman rakennusoikeuden määrän. Muussa tapauksessa tonttijako saattaa muodostua asemakaavan vastaiseksi, koska olemassa oleva rakennus muodostaa tontille suuremman rakennusoikeuden kuin tontilla asemakaavan mukaan olisi.

Toinen tyyppitilanne, jolloin rakennusoikeus on otettava huomioon tonttijakoa laadittaessa, on tapaus, jossa tontin rakennusoikeus on osoitettu tehokkuusluvun sijaan kiinteällä kerrosneliömetrimäärällä kaavaan piirretyn rakennusalan sisään. Tällaisen tontin jakaminen tonttijaon muutoksella kahdeksi erilliseksi tontiksi saattaa muodostua asemakaavan vastaiseksi, koska tonttien rakennusoikeutta ei tällöin olisi täsmällisesti määritelty. Tontin jakaminen tällaisessa tapauksessa saattaa edellyttää asemakaavan muuttamista. Sen sijaan jakaminen on mahdollista silloin, kun tontille on osoitettu useita rakennusaloja, joille on osoitettu kiinteät rakennusoikeudet. Tällöin tonttien väliraja tulee vetää rakennusalojen välistä eikä niiden halki, jotta tonttijako olisi asemakaavan mukainen (MRL 79.1§).

Samankaltainen esimerkki koskee tontin jakamista kahdeksi tontiksi tonttijaon muutoksella silloin, kun asemakaavassa on säädetty tonttikohtaisesta asuntojen enimmäislukumäärästä. Tällöin tonttijaolla ei voida jakaa tonttia kahdeksi, jos tonttikohtainen asuntojen lukumäärä on asemakaavamääräyksellä rajoitettu yhteen, koska tällöin muodostuisi asiallisesti ottaen uutta sellaista rakennusoikeutta, joka ei perustu asemakaavaan. Tällainen tontin jakaminen edellyttää joko poikkeamista asuntojen lukumäärää koskevasta asemakaavamääräyksestä tai asemakaavan muuttamista. Muutoin tonttijakoa on pidettävä asemakaavan vastaisena (ML 79.1 §).[108]

[108] Ks. lähemmin esimerkeistä Sorsakivi 2002b, s. 31–33.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että tonttijakoa laadittaessa on otettava huomioon asemakaavassa olevat merkinnät ja määräykset rakennusoikeudesta, koska tonttijaon laatiminen tai sen muuttaminen eivät saa MRL 79.1 §:n nojalla merkitä uuden sellaisen rakennusoikeuden muodostumista, jota asemakaavassa ei ole tarkoitettu. Tonttijaolla ei oikeudellisesti voida luoda tai muuttaa asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta. Jos rakennusoikeutta lisäävä tai muuttava tonttijako halutaan tehdä, tulee tällöin joko muuttaa asemakaavaa tai saada MRL 23 luvun mukainen poikkeamislupa asemakaavan rakennusoikeutta koskevista merkinnöistä tai määräyksistä.

9.5.6 Lopuksi

Kaiken kaikkiaan tonttijakoa, sen laatimista ja muuttamista koskeva MRL 8 luvun sääntely on varsin niukkasanaista siihen nähden, että tonttijaolla tosiasiassa vaikutetaan merkittävällä tavalla maanomistusoikeuden sisältöön. Muuttamalla tonttijakoa voidaan tosiasiassa joko leikata osa omistusoikeudesta pois taikka toisaalta laajentaa toisen omistajan käyttövaltaa, vaikka tästä suoritetaankin täysi korvaus.

9.6 YHTEENVETO: MINKÄLAINEN ON LUONTEELTAAN TONTINOMISTAJAN RAKENTAMISVALTA?

Tässä luvussa tarkasteltiin lainvoimaisesti asemakaavoitetun rakennusoikeuden luonnetta siitä näkökulmasta, että (1) useat asemakaavanormit ja rakennuslainsäädännön määritelmät jättävät rakennuslupaviranomaiselle tosiasiassa varsin paljon harkintavaltaa, (2) asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta on mahdollista poiketa ja että (3) tonttijakosääntelyllä voidaan vaikuttaa omistajan käyttövaltaan asemakaavaa muuttamatta.

Asemakaavalla osoitetaan sitovasti sekä sallittu että kielletty rakentaminen. Sanotaan myös, että asemakaava-alueella maanomistajalla on subjektiiviseen oikeuteen rinnastuva oikeus saada käyttää maata asemakaavan mukaisesti. Ilmaisulla viitataan ennen kaikkea rakennusluvan oikeusharkintaisuuteen eli siihen, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei voi hylätä rakennuslupahakemusta muutoin kuin lain tai asemakaavan vastaisuuteen liittyvin perustein. Kuten tässä luvussa käsitellyistä teemoista käy ilmi, tästä sinänsä oikeasta toteamuksesta ei voida päätellä, että rakennusoikeus tulisi maanomistajan näkökulmasta lopullisesti ratkaistuksi asemakaavalla. Päinvastoin rakennuslupaharkinnassa viranomainen voi ja sen tuleekin ottaa kantaa useisiin varsin väljiin

rakentamisen edellytyksenä oleviin kriteereihin, joiden kautta asemakaavoitettu rakennusoikeus lopulta konkretisoidaan.

Asemakaava ei ole ehdoton rakennusoikeuden määrittäjä myöskään siltä kannalta, että siitä on mahdollista poiketa samoin kuin muistakin rakennusoikeuteen vaikuttavista määräyksistä. Tämä tekee asemakaavoitetun rakennusoikeuden määrästä, laadusta ja muista ominaisuuksista maanomistajan käyttövallan kannalta elastisia, joskaan maanomistajalla ei ole ehdotonta oikeutta saada tietyn sisältöistä poikkeamista hyväkseen.

Asemakaavan ohella merkittävä vaikutus rakennusoikeuteen samoin kuin omistajan asemaan muutoinkin on tonttijaolla, jolla säännellään rakentamiseen asemakaavassa tarkoitettujen alueiden, kiinteistöjaotuksen ja tosiasiassa alueen omistajien keskinäisiä suhteita. Tonttijaon sitovuusaste vaikuttaa siihen, miten rakennuskorttelin tonteille tai yksittäiselle tontille osoitettua kerrosalaa on mahdollista liikutella rakennettavalla alueella. Niin ikään merkittävän tästä tekee se, että tonttijakoa on mahdollista muuttaa asemakaavasta ”erillään”. Tällöin tonttijakoon liitettyjen lunastusmahdollisuuksien johdosta tonttijaon muutoksella voidaan säännellä omistaja käyttövallan alueellista ulottuvuutta, mikä usein heijastuu myös tontin rakennusoikeuteen, vaikka tonttijaolla ei voida sinänsä muuttaa asemakaavassa annettuja määräyksiä.

10 Maanomistajan määräämistoimet kiinteistön rakennusoikeuden kannalta

10.1 KYSYMYKSENASETTELU

Tässä luvussa tarkastellaan kysymystä siitä, *millä tavoin maanomistajan omistamaansa maahan kohdistuvat määräämistoimet vaikuttavat rakennusoikeuteen ja missä rajoissa määrääminen on mahdollista*. Tarkastelussa erotellaan (1) maa-alueen omistajanvaihdokseen johtavat ja sen (2) käyttämistä koskevat määräämistoimet.[1] Tätä ennen tarkastellaan yleisellä tasolla kysymystä rakennusoikeuden asemasta varallisuusoikeudessa. Perinteisesti on ehkä ajateltu, että omistajan lähinnä yksityisoikeudellisilla määräämistoimilla ei ole vaikutusta maan rakennusoikeuteen eikä rakennusoikeudesta muutoinkaan voida määrätä. Näin epäilemättä pääsäännön mukaan on, mutta oikeusjärjestykseemme sisältyy myös useita poikkeuksia tai rajatapauksia, jolloin näin ei ole. Toisaalta on lähdetty siitä, että olemassa olevasta rakennusoikeudesta voidaan yksityisoikeudellisesti määrätä, mutta ei ole selvitetty, missä rajoissa tämä voi tapahtua.

10.2 RAKENNUSOIKEUS VARALLISUUSOIKEUDESSA

10.2.1 Omistusoikeus ja rakennusoikeus

Perinteisesti omistusoikeus määritellään yksinomaiseksi, täydelliseksi ja toiset poissulkevaksi määräysvallaksi esineeseen. Tämä määritelmällinen ratkaisu – josta ei sinänsä voida tehdä päätelmiä omistusoikeuden sisällöstä – sisältää ajatuksen siitä, että omistusoikeus tiettyyn esineeseen voi olla tietyllä hetkellä vain yhdellä henkilöllä. Muutoin kyse ei olisi *yksinomaisuudesta*[2]. Nykyisessä

---

[1] Määräämisellä tarkoitetaan tässä laajasti ottaen sellaisia omistajan oikeudellisia toimia, joilla tavalla tai toisella tämä muotoaa asemaansa esineeseensä nähden. Toisin sanoen kyseeseen tulevat kaikenlaiset oikeustoimet. Ks. yksityisoikeuden piirissä erilaisista määräämistoimista ja näiden systematiikasta lähteineen esim. Lohi BLF 2008, s. 53–93, joka erottaa artikkelissaan mm. velvoittautumistoimet ja dispositiotoimet. Tässä suoritettavan analyysin kannalta ei ole tarpeen määritellä lähemmin määräämistoimen käsitettä.

[2] Eräänlainen poikkeus omistusoikeuden jakamattomuuteen on, että kiinteistöön voi kohdistua yhteisomistusoikeus, jolloin omistajan hallintaoikeus on jakautunut kahden tai useamman yhteisomistajan kesken. Tarkkaan ottaen tämäkään ei merkitse poikkeusta pääsääntöön. Yhteisomistustilanteessakin esineeseen kohdistuu vain *yksi* omistusoikeus, joka on *jakautunut*. Ei siis kahta itsenäistä, täydellistä, yksinomaista ja toiset poissulkevaa omistusoikeutta. Ks. yhteisomistussuhteesta jäljempänä luku 10.4.3.

omistusoikeusajattelussa omistusoikeus jaotellaan omistajan hallintaoikeuteen, omistajan kompetenssiin ja dynaamiseen suojaan. Tässä analyyttisessä katsannossa omistusoikeus voi olla hajautunut eri henkilösuhteissa, mutta omistajan hallintaoikeus omistusoikeuden primäärikomponenttina ei. Omistajan hallintaoikeus voi kuulua vain yhdelle henkilölle, joskin tämän hallintaoikeuden sisältönä oleva omistajan suojattu käyttövapaus voi olla erilaisissa omistajanvaihdostilanteissa omistajaan kohdistuvien kieltojen ja käskyjen johdosta rajoitettua[3].

> Omistusoikeuden luovutuksen yhteydessä voidaan perustaa luovutuksensaajan käyttövapautta rajoittavia oikeuksia, mutta nämä eivät käsitteellisesti merkitse omistuksen jakautumista vaan sitä, että luovutuksensaajan omistusoikeutta perustetaan *rasittamaan* luovuttajan hyväksi jokin rajoitettu oikeus. Rakennusoikeuden kannalta tällainen voisi olla esimerkiksi luovuttajalle perustettu oikeus pitää kiinteistöllä sellaista rakennusta, joka kuluttaa kiinteistölle kohdistettua rakennusoikeutta. Asiallisesti tämä merkitsee luovutuksensaajan rakentamisvapauden rajoitusta, mutta ei omistajan hallintaoikeuden jakautumista.

Omistajan hallintaoikeuteen kytkeytyy läheisesti esineoikeudellinen *oppi omistusoikeuden jakamattomuudesta*, joka muodostaa maanomistajan määräämistoimien ja rakennusoikeuden välisen suhteen teoreettisen lähtökohdan. Oppi on selkeä pääsääntö, mutta ei välttämättä poikkeukseton. Sillä tarkoitetaan, että omistajan hallintaoikeuteen, siis suojattuun käyttövapauteen, kuuluvia omistajan oikeutuksia ei voida itsenäisinä omistaa, vaan omistajan hallintaoikeudesta voidaan määrätä vain jakamattomana kokonaisuutena.[4] Oppi palautuu Zittingin esittämään omistusoikeuden käsitteen analyysiin ja on teoreettisesti moniulotteinen. Jakamattomuudesta voidaan analyyttisen omistuskäsitteistön puitteissa puhua joko siinä merkityksessä, että (1) omistajan hallintaoikeus on jakautunut kahden tai useamman subjektin kesken tai toiseksi siinä merkityksessä, että (2) omistusoikeuden eri elementit (omistajan hallintaoikeus, kompetenssi ja dynaaminen suoja) ovat hajautuneet eri subjekteille.[5] Tässä jakamattomuuden opilla tarkoitetaan nimenomaan omistajan hallintaoikeuden jakamattomuutta. Selkeä pääsääntö on, että omistajan hallintaoikeus ei voi olla jakautunut kahden tai useamman subjektin kesken.

Omistajan hallintaoikeuden jakamattomuutta voidaan havainnollistaa lähtökohdalla, jonka mukaan suojatun käyttövapauden piiriin kuuluu lukematon määrä eri oikeutuksia – kuten oikeutus käyttää kiinteistöä rakentamiseen, lai-

---

[3] Esimerkiksi luovutettaessa kiinteistö omistuksenpidätysehdolla on luovutuksensaajan ja luovuttajan väliseen käyttövaltaan otettu kantaa MK 2:14:lla. Ks. jakamattomuuden opista osakeyhtiöoikeudessa erityisesti Pönkä DL 2013, s. 326–337.

[4] Ks. opin määritelmä mm. Kartio 2001, s. 187.

[5] Ks. Zitting 1951, s. 27–28. Vrt. kuitenkin esim. Määttä LM 2000, s. 24. Ks. myös Hyvönen OTJP 1991, s. 123–196.

duntamiseen, metsätalouteen, metsänhakkuuseen, soranottoon, virkistyskäyttöön, metsästykseen tai kalastukseen – jotka eivät voi olla itsenäisen omistusoikeuden kohteena. Tämä perustuu käsitykseen siitä, että omistajan hallintaoikeus muodostaa jakamattoman kokonaisuuden, johon sisältyviä oikeutuksia ei voida sellaisenaan omistaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että yhteen kiinteistöön ei voi yhteisomistusta lukuun ottamatta kohdistua kahta tai useampaa omistusoikeutta. Siten ei ole mahdollista, että A omistaisi kiinteistön siltä osin kuin kysymys on kiinteistön käyttämisestä rakentamiseen ja B siltä osin kuin kyse on kiinteistön käyttämisestä metsätalouteen[6]. Sen sijaan omistaja voi kompetenssimuotojaan käyttäen perustaa kiinteistöön kohdistuvia rajoitettuja oikeuksia, jotka kovertavat omistajan oman kiinteistöön kohdistuvan käyttövapauden olemattomaksi, mutta tällöinkään hänen ei omistusoikeuden teoreettisesta jäsennystavasta johtuen sanota menettävän omistusoikeuttaan[7].

Siten voi olla mahdollista, että perustettujen oikeuksien vaikutuksena ei ole oikeutta itse rakentaa, kalastaa, ottaa soraa eikä oikeutta hakata kiinteistöllä olevaa puustoa eikä toisaalta kieltää oikeudenhaltijoita näin tekemästä oikeuksien voimassaoloaikana. Ääritapauksessa kaikki edellä mainitut omistusoikeutta rajoitetummat oikeudet ovat saman henkilön X käsissä, jolloin omistaja Y ei voi faktisesti käyttää kiinteistöään käytännössä millään tavalla samalla kun

---

[6] Toisaalta se, ketä kulloinkin nimitetään omistajaksi, on perustaltaan vain esitystekninen kysymys.

[7] Kuvitteellisessa esimerkissä omistaja voi vuokrata maanvuokrasopimuksella kiinteistönsä maanalaisen tilan sadaksi vuodeksi rakennusyhtiö A:lle, joka voi kirjata sopimuksen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MK 14:1.1), jolloin oikeus saavuttaa kiinteistön omistajanvaihdoksia ajatellen lähes absoluuttisen sitovuuden. Omistaja menettää näin oman mahdollisuutensa käyttää maanalaista tilaa rakentamiseen eikä tällä ole enää oikeutta kieltää A:ta käyttämästä tilaa rakentamiseen. Kuitenkin hänellä säilyy omistajan hallintaoikeus. Omistaja voi edelleen vuokrata sadaksi vuodeksi paikalliselle metsästysseura B:lle oikeuden käyttää kiinteistön aluetta metsästykseen, mikä oikeus on myös kirjattavissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MK 14:1.1) ja saatettavissa näin lähes absoluuttisen sitovuuden piiriin kiinteistön omistajanvaihdoksissa. Sopimuksesta riippuen yleensä sopimuksella omistaja menettää oman mahdollisuutensa käyttää kiinteistön aluetta metsästykseen sekä menettää myös oikeuden kieltää metsästysseuraa käyttämästä aluetta metsästykseen. Edelleen omistaja voi vuokrata sadan vuoden määräaikaisella ja omistajaa kuulematta siirrettävissä olevalla maanvuokrasopimuksella C:lle oikeuden käyttää kiinteistön pinnalle olevan rakennuspaikan rakennusoikeutta. Vuokramies C saa oikeutensa kirjatuksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MK 14:2) ja lähes absoluuttisen sitovuuden piiriin kiinteistön omistajanvaihdoksessa. Samoin ehdoin omistaja voi vuokrata vielä toisenkin rakennuspaikan käyttöoikeuden D:lle. Kaiken lisäksi omistaja voi erillisellä sopimuksella sallia sivullisen E:n käyttää kiinteistöllä olevaa vesialuetta kalastukseen ja tätä varten käyttää kiinteistöllä olevaa kulkuväylää. E ei välttämättä saa oikeuttaan kirjatuksi, mutta oikeus joka tapauksessa sitoo (MK 3:8) siitä tosiasiassa tiennyttä kiinteistön myöhempää oikeudenhaltijaa. Omistaja voi vuokrata sadaksi vuodeksi maanrakennusyhtiö F:lle oikeuden ottaa kiinteistöllä sijaitsevalta soraesiintymältä soraa niin paljon kuin sitä riittää sekä puutavarayhtiö G:lle oikeuden viisivuotisen oikeuden hakata kiinteistöllä oleva puusto. Sekä F että G saavat oikeutensa kirjatuksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (MK 14:2) ja siten lähes absoluuttisen sitovuuden piiriin kiinteistön omistajanvaihdoksissa.

kaikki oikeutukset ovat X:llä[8]. Kuitenkin Y:tä pidetään kiinteistön omistajana, koska hänelle kuuluu omistajan hallintaoikeus, mutta kiinteistön tosiasiallinen hallinta kuuluu X:lle. Omistajan hallintaoikeus ilmenee kuitenkin omistajan oikeutena saada sovitut maksut ja korvaukset rajoitettujen oikeuksien haltijoilta samoin kuin siltä kannalta, että rajoitettujen oikeuksien lakatessa olemasta voimassa omistajan oma käyttövalta kiinteistöön nähden *elpyy*[9]. Elpymisen tunnustaminen – ainakin teoreettisen ideaalin mukaisesti – puolestaan on välttämätöntä siksi, että oikeudessamme tunneta mahdollisuutta perustaa ikuisia käyttöoikeuksia[10].

Varallisuusoikeudellisesti tarkastellen rakennusoikeudessa on kyse nimenomaan omistajan hallintaoikeuteen sisältyvästä eräästä käyttötavasta ja sen sääntelystä, jonka tarkastelussa omistusoikeuden jakamattomuuden oppi muodostaa keskeisen teoreettisen lähtökohdan. Rakennusoikeudesta eräänä omistajan hallintaoikeuteen sisältyvänä käyttömuotona ei jakamattomuuden opista johtuen voida itsenäisenä oikeutena disponoida. Ei ole mahdollista, että kiinteistön omistusoikeus säilyisi A:lla samalla, kun samaan kiinteistöön kohdistuisi B:n omistusoikeus esimerkiksi rakentamiskäyttömuodon osalta. Tämä tarkoittaa, että *rakennusoikeutta ei voida varallisuusoikeuden yleisten oppien näkökulmasta ”omistaa”*. Sen sijaan rakennusoikeus kuuluu aina johonkin kiinteistöön, mutta rakennusoikeudesta ja sen käytöstä voidaan määrätä samalla tavoin kuin kiinteistön käytöstä muutoinkin perustamalla kiinteistöön kohdistuvia rajoitettuja oikeuksia. Tällöin on kuitenkin kyse vain kiinteistön *hallinnasta* määräämisestä.

> Omistusoikeuden käsitettä ja omistajan oikeusasemaa analysoitaessa on huomattava, että omistusoikeuden käsite on vain *esitystekninen apuväline* tietynlaisen oikeusaseman kuvaamisessa. Siitä, että jotakuta nimitetään tai ei nimitetä omistajaksi, ei voida johtaa tarkasteltavan oikeusaseman aineellisoi-

---

[8] Tästä *faktisen käyttömahdollisuuden* sijaan omistusoikeuden kohteeksi tulee tällöin jäsentää kiinteistön edustama *taloudellinen arvo*, joka muodostuu mainituista omistajalle käyttöoikeussopimusten ja muiden oikeustointen perusteella suoritettavista maksuista sekä maapohjaan kohdistuvista arvonmuutoksista. Viimeksi mainitut voivat perustua esimerkiksi asemakaavamuutoksen aikaansaamaan rakennusoikeuden lisääntymiseen, mikä saattaa oikeuttaa maanomistajan maanvuokralain 16 §:n nojalla yksipuolisesti korottamaan vuokraa, mikä säännös voidaan nähdä juuri tämän omistusoikeuden taustalla olevan ajattelutavan ilmentymänä. Huomattava on tietysti myös se, että omistaja säilyttää puhevaltansa kiinteistöä koskevissa asioissa samoin kuin tällä säilyy kompetenssi laissa tai sopimuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä lakkauttaa kiinteistöönsä perustamat oikeudet. Ks. erityisesti edellä luku 3.3.2 omistusoikeuden kohteesta.

[9] Ks. omistusoikeuden elastisuudesta edellä luku 3.3.3.

[10] Ks. käyttöoikeuksien perustamisesta ikuisiksi ajoiksi erityisesti Wirilander 1980, s. 150–164. Wirilander on käsitellyt seikkaperäisesti sekä kysymystä siitä, millä tavoin on arvioitava ehtoja, joiden mukaan käyttöoikeus olisi voimassa määräämättömän ajan tai de facto ikuisesti voimassaoloajan tullessa määritellyksi esimerkiksi 1000 vuodeksi samoin kuin voimassaoloajalta määrittelemättömiä käyttöoikeuksia. Molempien osalta Wirilander torjuu tosiasiassa pysyviksi tarkoitettujen käyttöoikeuksien perustamisen perustellen tätä muun ohella juuri oikeussystemaattisilla syillä.

keudellista sisältöä. Kiistoja siitä, ketä on pidettävä jonkin esineen ”omistajana”, ei perustaltaan tule ratkaista sitä kautta, että pyrittäisiin löytämään se, kumpaa on pidettävä oikeana omistajana. Omistusoikeuden *käsite* tulee viimekädessä häivyttää tarkastelun taka-alalle. Tällöin voidaan yksinkertaisesti lähteä siitä, kummalla taholla on esineeseen ”parempi oikeus” ja ratkaista henkilöiden välinen kiista tältä pohjalta[11].

Jos jakamattomuuden opista poikettaisiin, voitaisiin periaatteessa kiinteistöllä oleva rakennusoikeus todellakin luovuttaa omistusperusteisesti eteenpäin. Toisaalta jossain määrin avoimeksi jäisi kysymys, mitä hyötyä tällaisista käsitteen uudelleen muotoiluista saavutettaisiin. Sen hyväksyminen, että samaan kiinteistöön kohdistuisi useita itsenäisiä omistusoikeuksia, todennäköisesti aiheuttaisi varsin vaikeita oikeussuhteiden pirstoutumisia samoin kuin vaikeita käyttövaltaan liittyviä rajanvetokysymyksiä. Niin ikään oppi omistusoikeuden jakamattomuudesta muodostaa monella tavalla varallisuusoikeudellisen järjestelmän teoreettisen lähtökohdan, jota vasten monet muut oppirakennelmat saavat merkityksensä. Luopuminen omistusoikeuden jakamattomuuden ajatuksesta epäilemättä heijastuisi myös tapaamme hahmottaa rajoitettuja esineoikeuksia koskevat yleiset opit. Konkreettisesti omistusoikeuden jakamattomuudesta luopuminen tarkoittaisi esimerkiksi kysymystä siitä, että eri käyttömuotoihin kohdistuvat *eri omistusoikeudet samaan kiinteistöön* tulisi jollakin tavalla kyetä myös *yksilöimään* lainhuudatuksella ja kiinteistörekisteröinnillä[12].

Kirjallisuudessa on eräissä yhteyksissä keskusteltu siitä, olisiko omistusoikeuden jakamattomuudesta joissakin *erityistilanteissa* mahdollista poiketa[13]. Rakennusoikeuden kannalta poikkeaminen saattaisi tarkoittaa sitä, että tietyissä tilanteissa kiinteistöllä oleva rakennusoikeus voitaisiin esimerkiksi maanpinnan

---

[11] Ks. tällaisesta ratkaisuperusteesta kirjoitetun lain tasolla esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) turvaamistoimia koskevan 7 luvun 2 §, jonka mukaan vastapuolen hallussa oleva esine tai muu tietty omaisuus voidaan määrätä takavarikkoon myös silloin, kun hakija saattaa todennäköiseksi, että hänellä on sanottuun esineeseen tai omaisuuteen *parempi oikeus*.

[12] Tällä hetkellä maahan kohdistuvat omistusoikeudet erotetaan toisistaan samoin kuin osoitetaan niiden materiaalinen kohde eli esineoikeudellisesta näkökulmasta *yksilöidään* kiinteistörekisteriin merkittävin kiinteistörajoin. Jos samoin kiinteistörajoin määriteltyyn rekisteriyksikköön kohdistuisi kaksi itsenäistä omistusoikeutta, tulisi jollakin tavalla kyetä määrittelemään se, miten omistajien keskinäiset käyttövaltasuhteet määritellään eli mikä loppujen lopuksi on lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä sinänsä ilmenevän omistusoikeuden kohteena.

[13] Ks. erityisesti Majamaa DL 1986, s. 555–556, joka on tarkastellut omistusoikeuden ulottuvuutta maanalaisiin tiloihin rakennusoikeuden kannalta sekä pohtinut kysymystä siitä, voisiko maanalaiseen tilaan ja pintaan kohdistuvat omistusoikeudet mahdollista erottaa toisistaan. Ks. toisaalta Määttä LM 2000, s. 15–19, joka on yleisellä tasolla käsitellyt omistusoikeuden primäärikomponentin jakamattomuutta ja esittänyt, että joissakin erityistapauksissa siitä voitaisiin ehkä poiketa. Määtän mukaan omistajan hallintaoikeus on ymmärrettävä ”jaollisen omistusoikeuden edelleen jaollisena elementtinä”. Jakamattomuuden opista poikkeaminen ja sen soveltaminen rakennusoikeuden tarkasteluun voisi merkitä, että rakennusoikeus voisi kuulua omistusoikeuksin kahdelle tai useammalle henkilölle.

ja maanpinnan alapuolisen tilan osalta eriyttää eri omistajille. Tällöin yhteen kiinteistöön kohdistuisi kahden tai useamman omistajan hallintaoikeus. Keskustelu liittyy ennen kaikkea tällä hetkellä suunnitteilla olevaan kolmiulotteiseen kiinteistönmuodostukseen, joka toteutuessaan mahdollistaisi päällekkäisten kiinteistörekisteriyksiköiden muodostamisen. Jos 3D-kiinteistönmuodostus mahdollistuisi, ei omistusoikeuden jakamattomuuden opista tai siitä luopumisesta oikeastaan tarvitsisi näiltä osin keskustella, koska omistusoikeuden kohteeksi olisi mahdollista muodostaa itsenäinen 3D-kiinteistö. Jossain määrin näyttää siltä, että esimerkiksi niin sanotun maanalaisen määräalan luovuttamiseen liittyy tällä hetkellä samankaltaisia kysymyksiä kuin liittyi ”pintakiinteistön” määräalan luovutuksensaajan oikeusasemaan ennen 1.1.1997 voimaan tulleita kiinteistönmuodostamislakia ja maakaarta[14].

> Maanomistajan halutessa luovuttaa omistusoikeuksin maanalainen tila kolmannelle voi tämä *oikeustoimin* tapahtua tällä hetkellä luovuttamalla kiinteistöön kohdistuvan määrä*osan* sekä kirjaamalla kolmiulotteista hallinnanjakoa koskevan hallinnanjakosopimuksen MK 14:3:n nojalla. Tosiasiallisesta hallinnasta sopiminen ei kuitenkaan millään tavalla merkitse omistajan hallintaoikeudesta sopimista tai omistusoikeuden jakautumista. Maanalaisella määrä*alalla* tarkoitetaan sen sijaan rajoiltaan määriteltyä kiinteistön maanalaista osaa, johon luovutuksensaajalle on tarkoitus perustaa itsenäinen omistusoikeus. Jos 3D-kiinteistönmuodostus mahdollistetaan, joudutaan lainsäädännöllisesti kantaa ottamaan siihen, miten tällaisia määräalojen luovutuksia tulisi lähinnä lainhuudatuksen ja ostajan oikeusaseman kehityksen kannalta arvioida.

Omistusoikeuden jakamattomuuden opilla on tärkeä yhteys siihen, miten omistusoikeuden kohteena olevan kiinteistön oikeudellista ulottuvuutta voidaan muunnella. Vaikka rakennusoikeudesta ei ole *esineoikeudellisesta* omistusoikeuden jakamattomuuden opista johtuen tarkoituksenmukaista puhua omistamisen kohteena, voidaan omistusoikeuden kohteena olevan kiinteistön ulottuvuutta esimerkiksi *kiinteistönmuodostamislainsäädännön* mukaisesti osittamalla muuntaa siten, että samalla myös rakennusoikeus tulee tosiasiassa jaetuksi kah-

[14] Ennen 1.1.1997 määräalan luovutuksensaajan oikeusasema muodosti kiinteistöoikeuden eräänlaisen klassikkokysymyksen. Nimittäin määräalaa ei voitu lainhuudattaa ennen sen lohkomista, mikä saattoi luoda pitkänkin välitilan määräalan luovutustoimen ja luovutuksensaajan oikeusaseman täydellistymisen välille. Kysymys koski tällöin pääasiassa sitä, millä tavoin määräalan ostajan lainhuudattamaton oikeus sitoo emäkiinteistön omistajan seuraajia. Oikeuskirjallisuudessa erityisesti Hyvönen 1970 tutkimuksessaan pitkälti päätyi siihen, että sivullissitovuudeltaan määräalan ostajan oikeusasema rinnastuu lohkotun ja lainhuudatetun kiinteistön omistajan asemaan. Lopullisesti kysymys tuli ratkaistuksi lainsäädännöllä 1.1.1997 kun kiinteistönmuodostamislaki ja maakaari tulivat voimaan ja näissä säädettiin, että määräala rinnastetaan omistusoikeuden kohteeksi samalla tavoin kuin rekisterikiinteistö. Samalla myös muutettiin järjestystä niin, että lainhuudatus oli mahdollinen jo ennen lohkomista. Ks. KKO 2015:5.

delle eri kiinteistölle[15]. Esimerkiksi kiinteistön osittamistoimituksen seurauksena ositettavaan kiinteistöön kohdistuva omistusoikeus jakautuu osittamisen myötä kahdeksi itsenäiseksi omistusoikeudeksi eli primäärikomponentiksi siitä riippumatta, ositetaanko kiinteistön omistajan itsensä vai määräalan ostajan lukuun taikka yhteisomistussuhteen purkamiseksi. Kiinteistönmuodostusmahdollisuus toimiikin nähdäkseni oikeussystemaattisena argumenttina omistusoikeuden jakamattomuuden opista luopumista vastaan: sikäli kuin vallitsee oikeuspoliittinen tarve omistusoikeuden jakamiselle, tulisi tämä omistussuhteiden selkeyden takia pyrkiä ensisijassa toteuttamaan kiinteistönmuodostusmahdollisuuksia lisäämällä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että omistusoikeuden jakamattomuuden opista ei kevein perustein tule luopua, vaikka se joissain tilanteissa saattaisi *prima facie* näyttää tarkoituksenmukaiselta[16]. Tässäkään ei sellaista suositella. Pidettäessä kiinni jakamattomuuden opista voidaan rakennusoikeudesta varallisuusoikeudellisesti määrätä lähtökohtaisesti vain (1) omistajan hallintaoikeuden ”kokonaisluovutuksella” eli että koko omistajan hallintaoikeus kaikkine vapauksineen siirtyy täysimääräisenä luovuttajalta luovutuksensaajalle. Toisaalta on mahdollista määrätä rakennusoikeudesta (2) eräissä kaavan sallimissa puitteissa eri omistajien kesken, (3) yhteisomistussuhteessa hallinnanjakosopimuksin, (4) asunto-osakeyhtiössä yhtiön päätöksin sekä (5) käyttöoikeuksin. Seuraavassa tarkastellaan rakennusoikeutta omaisuutena ja tämän jälkeen maanomistajan määräämistoimia rakennusoikeutta silmällä pitäen mainituissa tapauksissa.

10.2.2 Rakennusoikeus omaisuutena

Vaikka rakennusoikeutta ei varallisuusoikeuden kannalta voidakaan omistaa, sillä luetaanko rakennusoikeus kiinteäksi vai irtaimeksi omaisuudeksi, voi olla joskus keskeinen merkitys omistajan tai muun varallisuusoikeuden haltijan oikeusaseman muodostumisen kannalta. Varallisuusoikeuden yleisten oppien mukaan omaisuus koostuu varallisuusoikeuksista, jotka puolestaan ovat joko kiinteää tai irtainta omaisuutta sen mukaan, mikä on niiden kohteena olevan esineen juridinen luonne. Kiinteään esineeseen kohdistuvat oikeudet ovat kiinteää omaisuutta, irtaimeen kohdistuvat irtainta[17]. Irtainta omaisuutta ovat ne varallisuusoikeudet, joilla ei ole esineellistä kohdetta. Omaisuuden erottelu kiinteään ja irtaimeen on keskeinen muun ohella siksi, että oikeusjärjestykses-

---

[15] Tätä on käsitelty edellä luvussa 8.3.

[16] Ks. näin maanalaisen rakennusoikeuden osalta Majamaa DL 1986, s. 556.

[17] Jako kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin määräytyy yleisten oppien mukaan niin, että irtainta ovat kaikki ne esineet, joita ei ole määritelty kiinteiksi.

sämme liitetään näihin erilaisia oikeusvaikutuksia kuten vaatimus niiden luovuttamisen muodosta[18]. Toisaalta on huomattava, että jako kiinteän ja irtaimen omaisuuden kesken on rajanvedoiltaan varsin vaikeasti hahmotettavissa eikä jaottelusta ylipäänsä voida tehdä varallisuusoikeuksien sisältöä koskevia päätelmiä[19].

Omaisuuden lajia koskevat kysymykset tulevat esille erityisesti varallisuusoikeuksista määrättäessä. Tämä koskee myös rakennusoikeuteen tosiasiassa kohdistuvia määräämistoimia, jolloin kysymys kuuluu, onko rakennusoikeutta pidettävä kiinteänä vai irtaimena omaisuutena. Maapohjaan liitettynä entiteettinä rakennusoikeus epäilemättä osana omistusoikeutta on lähtökohtaisesti kiinteää omaisuutta. Sen sijaan jäljempänä käsiteltävissä tilanteissa rakennusoikeus voi muodostua itsenäiseksi määräämisen kohteeksi esimerkiksi yhteisomistajien keskinäisellä hallinnanjakosopimuksella taikka maanomistajan ja vuokramiehen välisellä maanvuokrasopimuksella. Epäselvyys voi koskea tällöin sitä, *onko rakennusoikeudesta sopimista arvioitava kiinteää vai irtainta omaisuutta koskevien säännösten pohjalta*. Havainnollisesti kysymys on tullut esille esimerkiksi tapauksessa KHO 29.11.1993 t. 4723.

> Tapauksessa KHO 29.11.1993 t. 4723 kiinteistöyhtiö oli maanvuokrasopimuksella vuokrannut omistamastaan tilasta käyttämättömättä olevan rakennusoikeuden edellyttämän alueen 5 700 markan vuosivuokraa vastaan ja samana päivänä tehdyllä kauppakirjalla myynyt tuon rakennusoikeuden 78 000 markalla, mistä 38 000 markkaa suoritettiin kaupantekopäivänä ja loppu kauppahinta sovittiin suoritettavaksi kymmenessä vuodessa vuotuisen maksun ollessa 4 000 markkaa. Koska maanvuokrasopimus ja rakennusoikeuden myynti muodostivat yhden kokonaisuuden, rakennusoikeuden myyntiin ei ollut sovellettava kiinteän omaisuuden luovutusta koskevia säännöksiä, vaan myös kauppakirjassa sovittua korvausta oli pidettävä kiinteistöstä saatuna vuokratulona.

Ratkaisussa on jouduttu vero-oikeudellisen kysymyksen ratkaisemiseksi luonnehtimaan oikeustoimen varallisuusoikeudellista luonnetta. Luonnehtimisongelma koski sitä, oliko oikeustoimessa kyse kiinteän omaisuuden luovutuksesta ja siten luovutusvoittoverotusta vai vain vuokraoikeudesta ja siten vuokratuloa

---

[18] Ks. esim. MK 2:1, jossa on säädetty kiinteistön kaupan määrämuotovaatimuksesta sekä MK 1:2, jonka mukaan vaatimuksia sovelletaan myös kiinteistön määräosan ja määräalan sekä yhteisalueosuuden luovutukseen. Ks. myös MK 4:4, jonka mukaan muun ohella kiinteistön kaupan virhevastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan eräin edellytyksin maanvuokraoikeuden luovutukseen. Toisaalta omaisuuden varallisuusoikeudellisella jaolla kiinteään ja irtaimeen on merkitystä erityisesti verolainsäädännön säännöksiä sovellettaessa, vaikka verotuksessa voidaan omaksua ja on omaksuttukin eräitä varallisuusoikeudellisesta käsitteistöstä poikkeavia omaisuuden määrittelytapoja. Ks. kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta verotuksessa erityisesti Räbinä – Myllymäki 2016, s. 10–15.

[19] Ks. Kartio 1974, s. 53–59.

koskevien säännösten soveltamisesta. Varallisuusoikeudellisesti mielenkiintoista on, että tapauksessa on perustettu kiinteistöön kohdistuva rajoitettu oikeus *(maanvuokraoikeus)*, jonka jälkeen kiinteistön omistaja on ”myynyt” rakennusoikeuden vuokramiehelle. Myymisellä voidaan käyttöyhteydestä riippuen tarkoittaa hieman eri asioita, mutta lähtökohtaisesti tuloverolain (1535/1992) luovutusvoittoveroa koskevan 45.1 §:n kannalta ratkaisevaa on, että oikeustoimella on luovutettu varallisuusobjektin *omistusoikeus* luovutuksensaajalle[20].

Omistusoikeuden siirtyminen arvioidaan verotuksessa varallisuusoikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden mukaan. Kuten edellä on tuotu esille, rakennusoikeus on, tai oikeammin rakennusoikeuden *sääntelykohteena* on eräs omistajan hallintaoikeuden oikeutus: rakentamiskäyttömuoto. Omistuskäsitteistössämme on kuitenkin omaksuttu se määritelmällinen ratkaisu, että tätä hallintaoikeutta ei voida luovuttaa osittain (*oppi omistusoikeuden jakamattomuudesta*). Kuten edellä jäsennettiin, rakennusoikeus ei siten voi olla itsenäisen omistuspohjaisen luovutuksen kohteena. Siten vaikka osapuolet tarkoittaisivat sopimus*asiakirjalla* myydä eli luovuttaa rakennusoikeuden sisältävän omistusoikeuden kiinteistöön, ei tämä oikeusjärjestyksemme mukaan ole mahdollista[21]. Se voi tapahtua vain luovuttamalla omistajan hallintaoikeus jakamattomana kokonaisuutena.

KHO:n ratkaisu on varallisuusoikeuden yleisten oppien kannalta oikeaan osunut. Kiinteistöyhtiö ei ole voinut ”luovuttaa” rakennusoikeutta vuokramiehelle. Yleisesti voitaneen lähteä siitä, että *rakennusoikeuden omaisuuslajia on arvioitava sen subjektiivisen varallisuusoikeuden luonteen mukaisesti, jonka osana rakennusoikeudesta määrätään*[22]. Tässä merkityksessä rakennusoikeus on *liitännäinen* johonkin subjektiiviseen varallisuusoikeuteen, kuten omistus- tai maanvuokraoikeuteen. Varallisuusoikeuden omaisuuslajiluonne puolestaan ratkeaa edellä mainitulla tavalla sen mukaan, minkä tyyppinen varallisuusobjekti on sen kohteena. Kuten todettua, on selvää kuitenkin, että rakennus-

---

[20] Ks. luovutuksen käsitteestä vero-oikeudessa laajemmin Räbinä – Myllymäki 2016, s. 592–595.

[21] Eri asia on, että ollakseen pätevä ja saadakseen aikaan omistusoikeuden siirtymisen kiinteistön luovutus tulee ylipäänsä tehdä MK 2:1:n mukaisessa kirjallisessa määrämuodossa. Vaikka missä tahansa asiakirjassa käytettäisiin luovutuksen termiä tarkoittaen siirtää omistusoikeus vastiketta vastaan osapuolten kesken, ei omistajanvaihdosta oikeudellisesti tapahdu ilman MK 2:1:ssä säädetyn muotovaatimuksen noudattamista. Tällainen oikeustoimi on kiinteistön omistajanvaihdoksen kannalta mitätön, ineksistentti, eli sitä ei ole edes olemassa.

[22] Toisaalta varsin vaikea kysymys koskee yhteisomistussuhdetta ja rakennusoikeudesta määräämistä hallinnanjakosopimuksin. Yhteisomistussuhteen perustana olevan kiinteistön määräosainen omistus on luonteeltaan kiinteää omaisuutta, mutta määräosan sisällön ja taloudellisen arvon kannalta keskeisimmäksi kysymykseksi voi muodostua se, kuinka paljon määräosan omistajan hallinta-alueella on hallinnanjakosopimuksella kohdennettu rakennusoikeutta. Teoreettisen ideaalin mukaan yhteisomistajat voivat liikutella rakennusoikeutta hallinta-alueidensa kesken haluamallaan tavalla ja hallinnanjakosopimuksen rinnastuessa usein yksinomistukseen voidaan kysyä, onko tällöin kyse kiinteän vai irtaimen omaisuuden luovuttamisesta vai onko kyse luovuttamisesta lainkaan. Ks. hallinnanjakosopimuksesta ja rakennusoikeudesta jäljempänä luku 10.4.3.

oikeus ei voi olla itsenäisenä oikeutena varallisuusoikeudellisen disponoinnin kohteena, vaikka sopimustekstissä tai muussa asiakirjassa asia näin *kielellisesti* ilmaistaisiin.

10.3 MAA-ALUEEN OMISTAJANVAIHDOS

10.3.1 Problematiikka

Maapohjan omistajanvaihdoksella – saantoperusteesta riippumatta – ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta omistajan käyttövallan määräytymiseen. Uusi omistaja saa saman käyttövallan, myös rakennusoikeuden, kuin luovuttajalla oli. Omistajanvaihdoksen yhteydessä esiintyvät rakennusoikeudelliset kysymykset ovat tästä varsin selkeästä pääsäännöstä huolimatta runsaslukuisia ja ne tulevat arvioiduksi osin yksityis-, osin julkisoikeudellisen normiston pohjalta[23]. Aihepiirin jäsentämiseksi ja omistajanvaihdoksen merkityksen osalta on eroteltava sen vaikutukset omistajanvaihdoksen osapuolten välisessä *yksityisoikeudellisessa* horisontaalisuhteessa vaikutuksista osapuolten ja julkisen vallan välisessä *julkisoikeudellisessa* vertikaalisuhteessa. Keskeistä on, että sääntelyviranomainen ei julkisoikeudellisilla sääntelytoimillaan voi lähtökohtaisesti vaikuttaa omistajanvaihdoksen osapuolten yksityisoikeudellisiin suhteisiin. Toisaalta yksityiset eivät yksityisoikeudellisin toimin voi vaikuttaa rakennusoikeuden julkisoikeudelliseen määräytymiseen. Teoreettisesta lähtökohdasta huolimatta kysymykset konkreettisissa tilanteissa kietoutuvat toisiinsa erottamattomalla tavalla.

10.3.2 Kiinteistön kaupan osapuolten oikeussuhde

Kiinteistö voi vaihtaa omistajaa monella eri saantoperusteella kuten erityisseuraantona kaupalla, vaihdolla tai lahjalla taikka perimyksenä yleisseuraantona. Siviilioikeudellisesti problematiikka voi muodostua olennaisesti erilaiseksi riippuen siitä, mistä saantoperusteesta on kyse. Esimerkiksi perintösaantoa tai lahjaa arvioidaan usein eri normiston pohjalta kuin kauppaa. Tässä tarkastellaan kysymystä vain kiinteistön kaupan kannalta.

Kiinteistön kaupan yhteydessä voidaan panna kauppahinta riippumaan tulevasta asemakaavoituksessa muodostuvan rakennusoikeuden määrästä tai luovuttaja voi pidättää käyttöoikeuden tai määräalan rakennusoikeuden käyttämi-

[23] Yksityisoikeudellisesti tarkastellen julkisoikeudelliset säännökset muodostavat lähtökohdan yksityisoikeudellisten oikeusvaikutusten arvioinnissa. Toisaalta usein julkisoikeudellisessa päätöksenteossa joudutaan eräissä tapauksissa luonnehtimaan yksityisoikeudellisen oikeussuhteen luonne julkisoikeudellisten säännösten soveltamisen eräänlaisena esikysymyksenä.

seksi[24]. Toisaalta rakennuspaikaksi hankittavan kiinteistön kaupassa olemassa oleva rakennusoikeus tosiasiassa muodostuu kaupan kohteeksi, vaikka muodollis-juridisesti kyse on kiinteistön kaupasta[25]. Keskeinen kysymys yksityisoikeudellisissa suhteissa koskeekin sitä, miten omistajanvaihdoksen osapuolten asema määräytyy kaupan kohteena tosiasiassa olevan rakennusoikeuden ollessa kaupantekohetkellä julkisoikeudellisen päätöksenteon keskeneräisyydestä johtuen epäselvä tai kaupan kohteen osapuolten muutoin erehtyessä kiinteistön rakennusoikeudesta.

Rakennusoikeuden määritellessä kaupan kohteen arvon kysymys koskee ennen kaikkea sitä, miten osapuolten taloudelliset asemat määräytyvät silloin, kun osapuolet tavalla tai toisella erehtyvät rakennusoikeuden arvoon vaikuttavista tekijöistä. Erehtyminen voi koskea joko kunnan toimintaa rakennusoikeuden kaavoittajana tai rakentamisen lupaviranomaisena. Niin ikään osapuolten asemaan vaikuttaa se, ovatko he ennakollisesti sopineet menettelytavoista vai arvioidaanko heidän asemaansa maakaaren kaupan osapuolten asemaa koskevien dispositiivisten säännösten kannalta. Olennaista on, että rakennusoikeuden julkisoikeudellinen sääntelymekanismi heijastuu yksityisoikeudellisen sääntelyn kautta osapuolten oikeusasemiin. Vaikka yksityiset eivät voikaan vaikuttaa rakennusoikeuden julkisoikeudelliseen määräytymiseen, tosiasiallinen kysymys osapuolten välisessä suhteessa koskee rakennusoikeuden edustamaa taloudellista arvoa ja sitä, miten ennakoidusta poikkeavaa taloudellista arvoa arvioidaan yksityisoikeudellisesti[26].

Toisaalta on mahdollista, että sinänsä olemassa olevaan rakennusoikeuteen puututaan julkisoikeudellisin toimenpitein kaupanteon jälkeen tavalla, joka ei ole ollut kummankaan osapuolen ennakoitavissa. Esimerkiksi omistajanvaihdoksen ja rakentamiseen ryhtymisen välinen, mahdollisesti vuosia kestävä ajanjakso saattaa sisältää muutoksia kiinteistön julkisoikeudellisissa rakentamisen edellytyksissä, jotka tulevat luettaviksi luovutuksensaajan rasitukseksi, vaikka muutos ei sinänsä olisi ollut kummankaan osapuolen tiedossa luovutushetkellä. Näin on esimerkiksi silloin, kun alue muuntuu ”normaalista haja-asutusalueesta” suunnittelutarvealueeksi alueella tapahtuneen rakentamisen johdosta. Mitä pidempi aika kuluu kaupanteon ja rakennusoikeuden muuttumisen

---

[24] Ks. esim. KKO 1965 II 79, jossa rakennusoikeus on ”pidätetty” kiinteistön kaupassa. Toisaalta kiinteistön kaupassa voidaan pidättää rakennusoikeuden käyttämiseen oikeuttava käyttöoikeus luovuttajalle. Ks. myös KKO 2004:124, jossa tuleva kauppahinta on pantu riippumaan lainvoimaisen asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta. Ks. myös Hemmo 2005, s. 391–393. Ks. myös samalla tavoin KKO 22.4.1997 t. 1406.

[25] Ks. Niemi 2002, s. 329.

[26] Varallisuusoikeudessa taloudelliset arvot ovat tavalla tai toisella sääntelyn kannalta keskeisiä. Usein sopimuksiin ja muihin oikeustoimiin ryhdytään juuri taloudellisia arvoja silmällä pitäen, jolloin esimerkiksi erehtyminen taloudellisesta arvosta saattaa johtaa oikeussuhteen ”uudelleenmuotoamisedellytysten” syntymiseen.

välillä, sitä vaikeampi tähän on ostajan vedota kauppasopimuksen nojalla. Esimerkiksi kiinteistön jäädessä rakentamatta pitkäksi ajaksi saattaa hyvinkin käydä niin, että rakennusoikeuden poistuminen jää ostajan kannettavaksi.

Ellei muuta ole sovittu, erehtymistä kaupan kohteen rakennusoikeudesta arvioidaan myyjän selonotto- ja tiedonanto- sekä ostajan selonottovelvollisuuden kannalta. Virhetyyppinä kyse on MK 2:18:ssä säädetystä vallintavirheestä. Rakennusmaaksi tarkoitetun kiinteistön kaupassa rakennusoikeuden olemassaolo voi muodostua ongelmaksi juuri siksi, että sen muodostumisprosessi kaavoituksessa ja rakentamisen lupajärjestelmässä noudattaa varsin erilaista sääntelylogiikkaa kuin yksityisten väliset varallisuusoikeudelliset oikeussuhteet eikä näiden kesken vallitse oikeudellista riippuvaisuussuhdetta. Ne tavallaan elävät omaa elämäänsä. Usein katsotaan, että myyjän tulee ottaa selko ja antaa tieto kaupan kohteen *kaavoituksellisesta* tilanteesta. Sen sijaan *rakentamisen tarvittavien lupien* osalta selonottovelvollisuus kuuluu ostajalle. Kaupanteon yhteydessä annetut vakuutukset, esimerkiksi myyjän vakuutus lupien saatavuudesta, voivat muuttaa arviota. Virhevastuun aktualisoituessa ostaja voi vaatia esimerkiksi kaupan purkua tai hinnanalennusta, joista jälkimmäisen määrän arvioinnissa keskeinen asema on rakennusoikeudella.[27]

Myyjän tai tämän edustajan antamat vakuuttelut rakennusoikeutta koskien ovat tulleet esille esimerkiksi ratkaisuissa KKO 1989:30 ja KKO 1988:64. Ratkaisussa KKO 1989:30 myyjä oli määräalan kaupan yhteydessä *vakuuttanut* ostajalle, että määräalalle sai rakennusluvan ostajan aikomalle lomarakennukselle. Kaupan jälkeen ilmeni, että rakentamiseen tarvittiin myös poikkeuslupa, joka sittemmin hylättiin. Lomarakennuksen rakentaminen estyi. KKO katsoi, että rakennusluvan saamista koskeneen vakuuttelun vuoksi ostajan ei ollut tarpeen ottaa selville rakennusluvan saamisen edellytyksiä viranomaisilta ja ostajalla oli näin oikeus saada kauppa puretuksi. Ratkaisussa KKO 1988:64 kiinteistö oli myyty kiinteistövälitysyhtiön ilmoituksin kiinteistön pinta-alasta ja käyttämättömästä rakennusoikeudesta. Myöhemmin ilmeni, että osa tontista siirtyisi katualueeksi, mikä supistaisi rakennusoikeuden määrää ilmoitetusta. KKO:n mukaan ostajilla oli oikeus luottaa rakennusoikeudesta kiinteistövälittäjältä saamiinsa tietoihin eivätkä he siksi olleet laiminlyöneet selonottovelvollisuuttaan. Ostajalla oli oikeus hinnanalennukseen myyjältä ja vahingonkorvaukseen kiinteistövälitysyhtiöltä.

---

[27] Ks. Tepora – Kartio – Koulu – Lindfors 2010, s. 317–322. Ks. myös vallintavirhettä koskeva tapaus KKO 2015:72 ja pakkohuutokaupan osalta KKO 2000:121 sekä pakkohuutokaupan kohteena olleen kiinteistön rakennusoikeutta koskevista tiedoista KKO 1998:104. Tapauksessa kantaja vaati ulosottovalituksessaan pakkohuutokaupan kumoamista sillä perusteella, että myynti-ilmoituksessa oli ilmoitettu puutteellisesti kiinteistön rakennusoikeus. Ks. myös KKO 1982 II 22, jossa on esitetty vastaavia vaatimuksia rakennusoikeutta koskien. Ks. myös esim. KKO 1989:30.

Sen sijaan ratkaisussa KKO 1985 II 188 määräalan ostaja oli kaupan päättämisen jälkeen saanut tietää, että määräalalle voi rakentaa vain poikkeusluvalla hänen aikomansa kesähuvilan. KKO katsoi, että ostajan asiana oli ollut ottaa selville rakennusviranomaisilta se, voiko määräalalle rakentaa hänen aikomallaan tavalla. Vaikka myyjä oli tietoinen rakentamisrajoituksista, tämä ei vapauttanut ostajaa selonottovelvollisuudelta, eikä ostajalla siten ollut oikeutta saada kauppaa puretuksi. KKO kumosi hovioikeuden tuomion ja jätti asian kihlakunnan oikeuden lopputuloksen varaan. Kihlakunnanoikeus oli muun ohella katsonut, että asiassa ei ollut osoitettu myyjien tietoisesti erehdyttäneen ostajia, vaikka myyjien olikin tullut olla tietoisia rakentamisrajoituksista, koska myyjillä olisi ollut mahdollisuus rakennusluvan saamiseksi ainakin rantasaunan rakentamiseen. On huomattava, että nykyään 1.1.1997 voimaan tulleen maakaaren 2 luvun myyjän selonotto- ja tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn mukaan myyjän tulee nimenomaan tuoda tämänkaltaiset seikat ostajan tietoon (MK 2:18.1 1 ja 3 k).

Mielenkiintoinen ja kirjallisuudessa oikeastaan käsittelemättä jäänyt kysymys koskee omistajanvaihdoksen merkitystä kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa sekä silloin, kun kunta luovuttaa maata yksityiselle että yksityisen luovuttaessa maata kunnalle. Kysymys koskee sitä, *miten arvioidaan ostajana tai myyjänä olevan kunnan tietoisuutta tulevista kaavamuutoksista kunnan ollessa samanaikaisesti kaupan osapuolena ja kaavoittajana*. Maakaaren järjestelmässä virhevastuun samoin kuin myyjän selonotto- ja tiedonantovelvollisuuden sekä ostajan selonottovelvollisuuden arvioinnissa keskeistä on sen arviointi, mitä osapuolen *olisi pitänyt tietää*. Esimerkiksi kunnan muuttaessa kaavaa nopeasti kaupanteon jälkeen ilman, että kaavamuutoksesta on ollut tietoa olemassa, voi esimerkiksi asemakaavan MRL 54 §:n sisältövaatimusten täyttymisestä huolimatta johtua sopimusoikeudellisia oikeusseuraamuksia. Seuraamukset voivat koskea niin rakennusoikeuden lisääntymistä kuin vähentymistä ja tästä johtuvia maan arvonmuutoksia kaupantekohetkeen nähden.

Kysymys tulee esille esimerkiksi kunnan hankkiessa niin sanotusti vapaaehtoisin kaupoin maata rakentamistarkoituksiin[28]. Kysymys on tällöin usein asemakaavoitettavaksi tai muutoin kehitettäväksi hankittavasta maa-alueesta, joka kaupanteon jälkeen on tarkoitus asemakaavoittaa. Jos tällaisessa tilanteessa kunta tarjoutuu ostamaan maata ilman tulevan – kunnan tiedossa mahdollisesti jo kaupantekohetkellä olevan – asemakaavoituksen ja alueen tulevan käyttötarkoituksen esiin tuomista, niin voidaan kysyä, miten tällaista toimintaa on arvioitava erityisesti maakaaressa ja sopimusoikeudessa laajemminkin säänneltyä myyjän selonotto- ja tiedonantovelvollisuutta silmällä pitäen[29]. Toisaalta on

---

[28] Ks. tästä edellä luku 7.

[29] Toimenpide saattaa sinänsä liittyä kunnan maapoliittisiin toimenpiteisiin, mutta se ei poista kysymystä siitä, miten asiaa on arvioitava maakaaren ja kiinteistön kauppaan sovellettavaksi tulevien lähinnä yksityisoikeuden alaan kuuluvien säännösten kannalta.

mahdollista tarkastella samaa kysymystä silloin, kun kunta luovuttaa maata esimerkiksi rakentamistarkoituksiin, mutta pian luovutuksen jälkeen kunta muuttaa asemakaavaa niin, että maata ei voida käyttää tarkoitukseen, jota varten se on luovutettu. Kunta on samanaikaisesti sekä kiinteistön ostaja tai myyjä että luovutuksen kohteen sallitusta käyttötavasta päättävä kaavoitusviranomainen.

Käytännössä kaupan kohteen rakennusoikeuden muodostumiseen tai käyttämiseen liittyvään epävarmuuteen varaudutaan usein eri tavoin kauppasopimuksessa. Purkavilla tai lykkäävillä ehdoilla voidaan panna kaupan pysyvyys riippumaan esimerkiksi juuri rakennusoikeuden lopullisesta olemassaolosta ja käytettävyydestä.[30] Vaihtoehtoisesti voidaan solmia kiinteistön kaupan esisopimus ja panna lopullisen kauppasopimuksen ehdoksi tietynsisältöisen kaavan saaminen kiinteistölle.

Usein käytännön sopimusasetelma on sellainen, jossa myyjänä on esimerkiksi kuolinpesä tai yksityishenkilö ja ostajana rakennusliike. Samanaikaisesti rakennusliike neuvottelee maankäyttösopimuksesta ja kaavoituksesta kaupan kohteena olevalle alueelle kunnan kanssa. Tällöin käytännössä laaditaan kaupasta esisopimus, jossa lopullisen kauppasopimuksen edellytykseksi pannaan tietynsisältöisen kaavan saaminen kiinteistölle. Vaihtoehtoisesti voidaan tehdä lopullinen kauppa kaavoituksen ollessa keskeneräinen, mutta kauppahinta voidaan panna riippumaan myöhemmin asemakaavan myötä tarkentuvasta ja vahventuvasta rakennusoikeudesta. Tällaisissa tilanteissa tosiasiassa kiinteistön kauppasopimus ja maankäyttösopimus kytkeytyvät toisiinsa ja jäävät riippumaan kunnan rakennusoikeuden sääntelytoimista.[31]

Sopimusehdoin ei kuitenkaan voida poistaa rakennusoikeuden julkisoikeudellisesta sääntelystä johtuvaa paikoittaista vaikeaselkoisuutta. Sopimusehtojen ollessa vaikutuksettomia julkisoikeudellisessa suhteessa mahdollinen vaikeaselkoisuus kohdistuu tällöin koskemaan solmitun sopimusehdon tulkintaa. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2004:124 on pantu kauppahinta riippumaan vastaisuudessa voimaan saatettavassa asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden määrästä. So-

---

[30] Ks. kauppahinnan sitomisesta rakennusoikeuden määrään Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander 2010, s. 112–113. Ks. esim. tapaus KKO 1995:199, jossa määräalan kauppakirjaan oli otettu rakennusoikeuden määrään sidottu purkava ehto. Kiinteistönkaupan purkavia ehtoja pidettiin tapauksen antamisajankohtana mitättöminä. Tapaus on menettänyt tältä osin merkityksensä, koska 1.1.1997 voimaan tullut nykyinen maakaari mahdollistaa nykyään purkavien ehtojen käyttämisen (MK 2:2). Ks. myyjän tietoisuuden merkityksestä määräalan kaupan rakentamismahdollisuuksien suhteen KKO 1985 II 188.

[31] Ks. Tepora ym. 2010, s. 214–218 sekä Niemi 2002, s. 329–330. KKO 1995:199: A oli myynyt rakennusliikkeelle määräalan. Kauppakirjaan merkittiin, että kaupan toteutuminen edellytti, että määräalalle saadaan kaavoitettua maata rakennusliikkeen hyväksymä määrä ja että kauppa purkautuu, jollei kaavoituksesta ole saatu varmuutta tai kaavoitussopimusta saatu tehtyä määräpäivään mennessä. Kaavoitus ei toteutunut edellytetyllä tavalla. Edellä mainittu ehto oli purkavana ehtona mitätön. Sen vuoksi kiinteistön kauppa jäi pysyväksi. Kysymys oli myös hinnanalennuksesta.

pimuksen tulkintaa koskevana kysymyksenä KKO joutui ottamaan kantaa siihen, mitä sopimustekstissä käytetyllä rakennusoikeus-termillä tarkoitetaan. Rakennusoikeutta kun ei terminä määritellä rakennuslainsäädännössä. Se voi tarkoittaa asemakaavassa rakennettavaksi sallittua kerrosalaa, kaikkea rakentamista tai jotain muuta. Sallituksi rakentamiseksi asemakaavalla oli osoitettu tietty kerrosalamäärä sekä asemakaavamääräyksin mahdollisuus aputilojen rakentamiseen. Tulkinta koski sitä, määritelläänkö rakennusoikeus kerrosalan mukaan vai ottaen huomioon kokonaisrakentamisen määrä. Lähtökohdan sopimustulkinnalle muodosti rakennusoikeuden määrittelytapa rakennuslainsäädännössä.

Joissakin tapauksissa saattaa prima facie näyttää siltä, että kiinteistön kaupalla ja tämän seurauksena tapahtuvalla omistajanvaihdoksella voidaan luoda tai poistaa rakennusoikeutta. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2000:121 ostajat olivat hankkineet naapuriltaan lisämaata liitettäväksi kiinteistöönsä[32]. Liittämisen seurauksena luovuttaja menetti osan tilansa pinta-alasta ja luovutuksensaaja puolestaan sai oman tilansa pinta-alaa laajennettua. Rakennuspaikalle rakennuslainsäädännössä ja rakennusjärjestyksessä säädetyn vähimmäispinta-alan seurauksena ostaja sai yhden lisärakennuspaikan kiinteistölleen. Jutussa on ollut kyse kiinteistön kaupan pätevyydestä, mutta se on havainnollinen esimerkki myös käytännössä ilmenevistä rakennusoikeudellisista kysymyksistä omistajanvaihdosten yhteydessä. Olennaista on, että alueen rakennusoikeus ei tässä lisääntynyt, poistunut tai muutoinkaan muuttunut tehdyn yksityisoikeudellisen *kaupan* ja omistajanvaihdoksen seurauksena, vaan siksi, että näin ostaja sai *hallintaansa* rakennuspaikalle säädetyn vähimmäispinta-alan edellyttämän alueen. Kaupan sijaan olisi voitu tehdä vuokrasopimus samoin rakennusoikeudellisin oikeusvaikutuksin: vuokramies olisi saanut *hallintaansa* rakennuspaikan vähimmäispinta-alan ja vastaavasti vuokranantaja menettänyt[33].

Rakennusoikeudelliset kysymykset eivät tule esille vain maakaaren soveltamisalaan kuuluvien kiinteistön kauppojen ja muiden luovutusten yhteydessä. Varsin usein ne tulevat esille myös asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakkeiden kaupassa, joihin sovelletaan joko kauppalakia (355/1987) tai asuntokauppalakia (843/1994). Sinänsä kiinteistön rakennusoikeuteen liittyvät ky-

---

[32] KKO 2000:121: Ostajat olivat neuvotellessaan määräalan kaupasta ilmoittaneet myyjälle haluavansa hankkia lisämaata tilaansa, jolla oli kaksi loma-asunnon rakennuspaikkaa. Ostajat olivat kuitenkin tavoitelleet määräalan hankinnalla lisäaluetta voidakseen saada luvan kolmannelle rakennuspaikalle. Ennen kuin he olivat ryhtyneet neuvottelemaan kaupasta he olivat selvittäneet rakennusviranomaiselta, että poikkeuslupa uudelle rakennuspaikalle olisi lisämaan turvin mahdollinen. He tiesivät myös, että uusi rakennuspaikka tulisi vähentämään kantatilan rakennusoikeutta. Myyjä, joka ei kaupan ajankohtana ollut näistä seikoista tietoinen, oli ostajien tieten olennaisesti erehtynyt määräalan käyttötarkoituksesta ja näin ollen sen arvosta sekä määräalan aiotun käytön vaikutuksesta kantatilan rakennusoikeuksiin ja arvoon. Kiinteistön kauppa julistettiin varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain 33 §:n nojalla pätemättömäksi.

[33] Asemakaavoittamattomilla alueilla ei rakennuspaikan hallintavaatimuksen kannalta ole merkitystä sillä, minkälaisella oikeusperusteella rakennettavaa aluetta hallitaan.

symykset ovat julkisoikeudellisten elementtien osalta osakkeen – irtaimen omaisuuden – kaupassa samankaltaiset kiinteistön kaupan kanssa. Osakkeen kaupassa sen sijaan ongelma muodostuu siitä, että kiinteistön omistajana on osakeyhtiö, ei yksittäinen osakkeenomistaja[34]. Osakkeenomistaja ei voi osakasasemassa vaikuttaa yhtiön tontin rakennusoikeuteen esimerkiksi hakemalla rakentamiseen tarvittavia lupia tai kaavamuutoksia. Arviointiin vaikuttanee muun ohella se, onko kyse rakentamattomasta vai rakennetusta kiinteistöstä ja onko kaupan kohteena yhtiön määräysvallan muodostava osakekokonaisuus vai mahdollisesti vain yksittäisen huoneiston hallintaan oikeuttava kauppa[35]. Toisaalta käytännössä varsin yleisiä ovat tilanteet, joissa osakkeenomistaja on tehnyt tontin rakennusoikeuden ylitykseen johtavia luvattomia muutostöitä huoneistossaan[36].

10.3.3 Saako luovutuksensaaja saman aseman kuin luovuttajalla oli?

Kiinteistöoikeudellisesti kaavassa osoitettu rakentamismahdollisuus on liitetty aina tiettyyn kiinteistöön ja rakennusoikeus tässä merkityksessä seuraa kiinteistön oikeudellista kohtalonyhteyttä. Toisin sanoen rakennusoikeuden hyödyntämismahdollisuus kuuluu lähtökohtaisesti kulloisellekin kiinteistön omistajalle tai sellaisen käyttöoikeuden haltijalle, jolla oikeuden oikeusperusteen mukaan on oikeus rakentaa kiinteistölle. Maapohjan omistajanvaihdoksilla tai käyttösuhteiden muutoksilla ei ole lähtökohtaisesti vaikutusta rakennusoikeuden luonteeseen yksityisoikeudelliselta kannalta. Luovutuksensaaja saa saman aseman kuin luovuttajalla oli. Sen sijaan mielenkiintoista on, että eräissä oikeusjärjestyksemme tuntemissa poikkeustapauksissa maapohjan omistajanvaihdos yksityisten kesken voi saada aikaan sen, että kiinteistön rakennusoikeutta ei julkisoikeudellisesti arvioida enää samansisältöisesti kuin ennen luovutusta. Toisin sanoen omistajan luovuttaessa tai kiinteistön vaihtaessa muulla perusteella

---

[34] Kaupan kohteena ei tällöin ole kiinteistö, vaan olemassa oleva tai rakennettava rakennuksen osa, jonka hallintaan osake tuottaa oikeuden. Yhtiön omistamaan kiinteistöön kohdistuvaa virhettä ei ole asuntokauppalaissa säännelty, koska se ei tarkkaan ottaen ole kaupan osapuolten määrättävissä.

[35] Määräysvaltakaupassa lienee arvioitava rakennusoikeudellisia kysymyksiä analogisesti kiinteistön kaupan kanssa, yksittäisen osakkeen kaupassa ottaen huomioon osakkeenomistajan riippuvaisuussuhde yhtiöstä rakennusoikeudellisissa kysymyksissä.

[36] Oma ulottuvuutensa näissä tapauksissa on kiinteistönvälittäjän vastuu. KKO 2010:17: Isännöitsijäntodistuksesta ei ollut ilmennyt, että osa huoneiston tarkistusmitatuksi ilmoitetusta pinta-alasta käsitti tiloja, joiden rakentamiseen ei ollut haettu rakennuslupaa. Huoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden ostajalla katsottiin olevan asuntokauppalain säännöksistä riippumaton oikeus vaatia vahingonkorvausta isännöitsijäntodistuksen antaneelta asunto-osakeyhtiön edustajalta asunto-osakeyhtiölain nojalla.

omistajaa saa luovutuksensaaja *ipso jure* julkisoikeudellisesti huonomman aseman rakennusoikeuden osalta kuin luovuttajalla oli.

Esimerkiksi maakunta- ja yleiskaavoitukseen sovellettavista rakentamisrajoituksista aiheutuvia haittoja määriteltäessä huomioon ei oteta maakunta- tai yleiskaavan voimaantulon jälkeen tapahtuneita omistajanvaihdoksia (MRL 33.2 § ja MRL 43.1 §). Säännökset tarkoittavat asiallisesti sitä, että saantoperusteesta riippumatta uusi omistaja ei saa hyväkseen mainituissa säännöksissä tarkoitettua korvaussuojaa eli ns. rahat tai lupa -periaatetta ei sovelleta uuteen omistajaan. Uusi omistaja ei ole oikeutettu maakunta- tai yleiskaavan rakentamisrajoituksen johdosta korvaukseen, vaikka korvauksen saamisen edellytykset olisivat täyttyneet luovuttajan osalta. Mainitut säännökset tarkoittavat asiallisesti, että rakennusoikeuden taloudellinen arvo ei siirry luovutuksensaajalle, vaan katoaa omistajanvaihdoksen seurauksena[37]. Julkisoikeudellisesti on myös huomattava, että eräät hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten luottamuksensuojaperiaate liittyvät aina tietyn henkilön luottamukseen[38]. Tämä voi tarkoittaa rakennuslainsäädännön mukaisia päätöksiä tehtäessä, että omistajanvaihdoksen seurauksena uusi omistaja ei saa hyväkseen samaa luottamuksensuojaa kuin luovuttajalla oli.

> Rahat tai lupa -periaatteeseen samoin kuin eräiden luonnonsuojelulain nojalla toteuttaviin rajoituksiin liittyy kysymys niin sanotusta rakennusoikeuden siirtämisestä. Tällä tarkoitetaan, että omistajan alueelle laskennallisesti rakennusoikeuden mitoitusperiaatteiden mukaan muutoin kuuluva rakennusoikeus siirrettään kaavamuutoksella maanomistajan mahdollisesti toisaalla omistamalle alueelle. Tarkoituksena on välttää yhteiskunnalle muutoin aiheutuva korvausvelvollisuus. Siirron käytännön toteuttamiseen liittyy useita oikeudellisia ongelmia kuten se, että siirrettävän rakennuspaikan tulee lakata ja uuden syntyä samalla hetkellä. Jos näiden väliin jää aikaa, on mahdollista, että tässä välissä omistussuhteissa ehtii tapahtua muutoksia. Nämä voivat johtaa siihen, että kunnan tulee korvata menetetty rakennuspaikka, vaikka kompensaationa olisi syntynyt uusi.

Kirjallisuudessa on kritisoitu mainittuja rajoituksia siltä kannalta, että ne olisi *de lege ferenda* syytä rajoittaa koskemaan vain vastikkeellisia omistajanvaihdoksia, jolloin esimerkiksi vastikkeettomat perintösaannot suljettaisiin rajoituksen ulkopuolelle. Sukutilojen perimystilanteissa saattaa muodostua kohtuuton asetelma, jos tilaa jatkava perillinen ei saa hyväkseen perittävän saamaa

---

[37] Tarkkaan ottaen rakennusoikeuden arvon voidaan sanoa katoavan vain luovuttajan ja luovutuksensaajan välisessä oikeussuhteessa. Sen sijaan korvaussuojan lakkaamisen taloudellisena edunsaajana on MRL 33.2 § ja MRL 43.1 §:n nojalla muutoin korvausvelvollinen julkisyhteisö, johon kohdistuva abstrakti velvoite lakkaa omistajanvaihdoksen seurauksena olemasta voimassa. Toisin sanoen velvoite jää ikään kuin täyttämättä.

[38] Ks. luottamuksensuojasta lähteineen Mäenpää 2013, s. 161–166.

korvaussuojaa. Varsinkin perintösaantojen osalta samoin kuin ehkä sukupolvenvaihdosta tarkoittavat järjestelyt voivat saada aikaan hyvin keinotekoiselta vaikuttavan korvaussuojan lakkaamisen.[39]

Toisaalta rakennuslainsäädäntö sisältää esimerkiksi useita erilaisia päivämääriä, joiden jälkeen tapahtuneilla omistajanvaihdoksilla ei ole tavallaan merkitystä rakennusoikeuden määräytymisessä. Päivämäärät liittyvät usein nimenomaan maanomistajien yhdenvertaisuuden toteuttamiseen taikka jonkin keskeisen, maanomistajan käyttövaltaa tavalla tai toisella rajoittavan normiston voimaantuloon[40]. Ehkä keskeisimpiä tällaisia päivämääriä ovat rantarakennusoikeuksien mitoittamiseen liittyvät päivämäärät: rakennuslain voimaantuloa koskeva 1.7.1959 ja rantakaavasäännöstön voimaantuloa koskeva 15.10.1969. Maanomistajien tasapuolista kohtelua arvioitaessa rakennusoikeuden mitoitus arvioidaan näiden päivämäärien mukaisten omistus- ja kiinteistöjaotusolosuhteiden mukaan. Myöhemmin tapahtuneilla määräalan kaupoilla ja kiinteistönmuodostuksella ei ole merkitystä yhdenvertaisuusarvioinnissa.

Omistajanvaihdoksella yksityisen ja kunnan välisessä suhteessa ei oikeutemme mukaan *prima facie* pitäisi olla merkitystä rakennusoikeuden luonteen kannalta[41]. Toisin sanoen alueita tulee kaavoittaa rakennuslainsäädännöstä johdettavin maankäytöllisin perustein ja maanomistajia tulee kohdella yhdenvertaisesti (PL 6 §) eikä kunnan oikeutemme mukaan pidä eikä se edes saa asettaa maataan eriarvoiseen asemaan rakennusoikeuden osalta suhteessa yksityisen maahan. Kuitenkin tästä selvästä lainsäädännöllisestä lähtökohdasta huolimatta on kirjallisuudessa ja lainvalmisteluaineistossa keskusteltu siitä, että kunnan maa olisi rakennusoikeuden osalta luonteeltaan erilaista kuin yksityisen maa siitä johtuen, että kunnalla on kaavoituksella mahdollisuus säännellä rakennus-

---

[39] Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 214 ja, s. 273. Kanta on mielestäni perusteltu. Ks. erilaisista saantoperusteista varallisuusoikeudessa Tepora 2006, s. 102–107. Oma kysymyksensä on, miten tällaisen sääntelyn vaikutusta esimerkiksi kiinteistönkaupan osapuolten asemaan tulisi arvioida. Ellei asiasta ole muuta sovittu, tulee asia arvioitavaksi myyjän ja ostajan tiedonanto- ja selonottovelvollisuuksien mukaisesti. Ks. näistä lähemmin Tepora ym. 2010, s. 84–88. Teoriassa kaiketi on lähdettävä siitä, että ostaja ottaa suoraan laista johtuvan rajoituksen huomioon kauppahinnassa ja muissa sopimusehdoissa. Eri asia on, miten tämä tosiasiassa toteutuu. Oikeuserehdykseen vetoaminen on vain rajoitetusti mahdollista. Ks. näin Hemmo 2003, s. 393.

[40] Tällaisia päivämääriä ovat esimerkiksi MRL 43.1 §, MRL 33.2 §, MRL 72.6 § ja MRL 197.2 §. Kahdessa ensimmäisessä säännöksessä on kyse siitä, että omistajanvaihdoksen seurauksena uusi omistaja menettää sen korvausoikeudellisen suojan, joka luovuttajalla oli.

[41] Ainoa nimenomainen erivapaus, mikä liittyy julkisyhteisön rakennusoikeuden luonteeseen, koskee kaiketi valtion oikeutta rakentaa puolustustarkoituksiin rakennuksia ilman rakennuslupaa (MRL 146 §). Sääntelyn tarkoituksena lienee pitää salassa mainittujen rakennusten tiedot, ei sinänsä antaa mitään yleistä erivapautta rakentamiseen. Ainoa kunnan maata nimenomaisesti koskeva erityissäännös on KML 115.2 §, jonka mukaan kunnan maa voidaan ottaa rakennusmaan järjestelyn kohteeksi vain, jos kunta antaa tähän suostumuksensa. Ajattelutapa perustuu lainvalmisteluaineiston mukaan siihen, että rakennusoikeuden katsotaan olevan kunnan maalla jo ennen asemakaavan laatimista. Ks. edellä luku 3.4.3.

oikeutta. Toisin sanoen on ajateltu, että rakennusoikeus olisi kunnan maalla jo ennen kaavoitustoimenpiteisiin ryhtymistä vain siksi, että kunnalla on oikeudellinen valta kaavan voimaan saattamiseen.

Jos tällainen ajattelutapa hyväksytään, merkitsisi tämä samalla sitä, että maan siirtyessä yksityiseltä kunnan omistukseen tapahtuisi samalla muutos kiinteistöllä olevassa rakennusoikeudessa, vaikka mitään kaavoitustoimenpiteitä ei olisi vielä tehty. Nähdäkseni näin ei voimassa olevan oikeutemme mukaan voida ajatella, vaan rakennusoikeus määräytyy yhdenvertaisesti kaavojen sisältövaatimuksista (MRL 39 § ja MRL 54 §) johdettavin maankäytöllisin perustein niin kunnan, yksityisen kuin muidenkin omistamilla alueilla. Eri asia on, että rakennusoikeuden muodostumista tulisi arvioida myös yksityisen maalla niin kuin rakennusoikeuden ajatellaan muodostuvan kunnan maalle. Eli toisin sanoen kaavan sisältövaatimukset täyttävän – jonkinlaisen – rakennusoikeuden on tavallaan katsottava olevan kiinteistöllä jo silloin, kun kunnan MRL 51 §:n mukainen kaavoitusvelvollisuus syntyy. Tähän nähden kunnan kaavoitustoimenpide on tekninen päätös, jolla lainmukainen olotila konkretisoidaan.

Yhteenvetona todettakoon, että rakennusoikeuden sääntely heijastuu yksityisoikeudellisten kauppojen edellytyksiin ja kauppaehtojen sisältöön, toisaalta kauppa heijastuu siihen, miten yksityisten asema rakennuslainsäädännön silmissä ymmärretään. Vaikka kysymys on sinänsä eri ilmiöistä, niillä on todellista oikeuselämää ajatellen keskeinen yhteys.

10.3.4 Rakennusoikeuden sääntely kunnan tontinluovutusehdoin

10.3.4.1 Lähtökohta

Rakennusoikeuden sääntelyssä keskeisessä asemassa ovat julkisoikeudellisten sääntelyn ohella erilaiset maan luovutus- ja vuokraus- sekä muut sopimusehdot. Ehdot on voitu ottaa joko suoraan osaksi kiinteistön kaupan tai vuokran sopimuksia tai luovutuksensaaja sitoa tietynlaiseen rakentamiseen muilla sopimuksilla, esimerkiksi maankäyttösopimukseen tai yhteistyösopimukseen otettavalla ehdolla. Toisin sanoen kunta sääntelee rakennusoikeutta käytännössä sekä julkis- että yksityisoikeudellisin instrumentein[42]. Näiden keskeisenä ero-

[42] On huomattava, että toki samoja ehtoja voi käyttää myös yksityisen kiinteistön luovuttaja. Sopimusehtojen käyttämisellä voidaan nähdä olevan yhteys keskusteluun hallinnon niin sanottuun sopimuksellistumiskehitykseen, jossa sopimukset ovat tulleet yhdeksi hallinnon ohjauskeinoksi. Ks. Freeman YLJ 28:155/2000, s. 155–214. Ks. yksityis- ja julkisoikeudellisten sääntelyinstrumenttien keskinäisistä suhteista maankäytön sääntelyssä Needham 2006, s. 24–27. Ks. yksityisoikeudellisista instrumenteista maankäytön sääntelyssä esim. Tanskassa Hansen 1993, s. 32–51 ja Norjassa Falkanger 2011, s. 35–38, joka erottelee yksityis- ja julkisoikeudelliset instrumentit maankäytön sääntelyssä. Suomalaisessa kirjallisuudessa rakennusoikeuden sääntelyä tarkastel-

na on, että sopimuksin voidaan säännellä sellaisia tekijöitä, joita ei välttämättä voitaisi määrätä julkisoikeudellisin instrumentein. Rajanveto sen suhteen, mitä seikkoja on oikeudellisesti mahdollista säännellä esimerkiksi asemakaavoituksella ja mistä tulee olla sopimusehto, voi olla vaikeaa. Selkeästi yksityisoikeuden puolelle kuuluva kysymys on rakentamisvelvoitteen asettaminen luovutuksensaajalle, jota ei voitaisi asemakaavoituksella saada aikaan muutoin kuin MRL 97 §:n mukaisella lunastusuhkaisella rakentamiskehotuksella.

Toisaalta sopimusehdoin tapahtuvan sääntelyn noudattaminen ei ole edellytyksenä rakentamiseen tarvittavien lupien julkisoikeudellisten edellytysten täyttymisessä. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei esimerkiksi asemakaava-alueella voi hylätä rakennuslupahakemusta sopimusehdon vastaisena, jos lupahakemus muutoin täyttää rakennusluvan MRL 135 §:ssä säädetyt edellytykset. Toisaalta sopimuksin voidaan säännellä sinänsä julkisoikeudellisen sääntelyn puitteissa olevia seikkoja käyttämällä sopimusmenettelyä ikään kuin vaihtoehtona julkisoikeudelliselle sääntelylle. Kysymys sopimusehdon noudattamisesta on tällöin luonteeltaan yksityisoikeudellinen, vaikka sama seikka olisi periaatteessa mahdollista säännellä julkisoikeudellisin instrumentein.

10.3.4.2 Rakentamisvelvollisuutta koskevat ehdot

Sopimusehdot voivat käytännössä koskea mitä erilaisimpia rakennusoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Usein ne koskevat velvollisuutta rakentaa tietyn aikataulun mukaisesti sekä kieltoa luovuttaa tonttia rakentamattomana eteenpäin. Ehdot voivat niin ikään koskea rakentamistapaa ja käytettäviä rakennusmateriaaleja[43]. Toisin sanoen vaikka tontin rakennusoikeus lähtökohdiltaan on julkisoikeudellisesti tarkastellen maanomistajalle annettu vapaus tai mahdollisuus tontin käyttämiseksi rakentamiseen, käytännössä sopimusehdoista usein johtuu, että maanomistajalla tai muulla rakentajalla on myös *velvollisuus* rakentamiseen tietyn ajan kuluessa. Näyttää siltä, että käytännössä kunnat eivät luovuta tai vuokraa tai asemakaavoita yksityisen maata ilman, että samalla sovitaan myös kaavoitettavan rakennusoikeuden käyttämisvelvollisuudesta[44]. Sopimus-

---

laan usein vain julkisoikeuden näkökulmasta, vaikka yksityisoikeudellisilla kiinteistöön kohdistuvilla oikeuksilla on sekä teoriassa että käytännössä erittäin keskeinen merkitys omistajan käyttövallan sääntelyssä myös suomalaisessa käytännössä.

[43] Ehdot saattavat koskea esimerkiksi energiatehokasta rakentamistapaa tai puurakentamista. Useita tällaisia määräyksiä ei voitaisi määrätä asemakaavamääräyksillä. Ks. asemakaavamääräysten laillisuuden arvioinnista Ekroos YJ 4/1990, s. 1–28. Ks. toisaalta ratkaisu KHO 2015:56, jossa on katsottu asemakaavamääräyksin voitavan määritellä rakennuksen rakennusmateriaali.

[44] Toisaalta käytännössä tilanteessa, jossa yksityinen ei kykene toteuttamaan kaavan mukaista rakennushanketta rakentamisvelvoitteen laiminlyönti pikemmin johtaa sopimuksen uudelleenneuvotteluihin tai siihen, että tontin ostaja palauttaa vapaaehtoisesti maan kunnalle sopimussakkojen maksamisen sijaan. Näin on käynyt esim. julkisuutta 2010-luvulla saaneessa Espoon Suurpellon tapauksessa, jossa perikunta sai vapautuksen mittavista maankäyttösopimukseen perustuvista so-

ehtojen tulkinnassa on otettava huomioon, että sopimusehtojen puuttuessa kunta voisi vaihtoehtoisesti käyttää aikanaan MRL 97 §:n mukaista lunastusuhkaista rakentamiskehotusmenettelyä tontin saamiseksi rakennetuksi.

Käytännössä onkin varsin yleistä, että kunnan luovuttaessa rakennustontteja yksityisille rakentajille kauppasopimukseen otetaan samalla ehto *rakentamisvelvollisuudesta*[45]. Usein rakentamisvelvollisuuden sisällöksi sovitaan jokin tietty esimerkiksi kahden vuoden määräaika, jonka kuluessa tietty prosenttiosuus asemakaavan mukaisesta kerrosalan määritellystä rakennusoikeudesta tulee olla rakennettuna. Rakentamisvelvollisuuden laiminlyönnin seuraukseksi yleensä sovitaan sopimussakko, jolloin rakentamisvelvollisuuden laiminlyönti johtaa siten sopimussakkoklausuulin mukaisen sopimussakkokorvauksen suorittamisvelvollisuuteen tai omistusoikeuden palautumiseen kunnalle purkuvaatimuksen johdosta.

Maakaaren sääntelyn valossa ei ole estettä, ettei osapuolten välisessä suhteessa voitaisi sitovasti sopia ostajan velvollisuudesta rakentaa kiinteistölle ja tämän velvollisuuden laiminlyönnin sanktioksi sopimussakkoklausuulia. Estettä ei myöskään ole purkavan ehdon käyttämisestä rakentamisvelvollisuuden laiminlyönnin sanktiona. Purkava ehto on otettava kauppakirjaan ja se voi olla voimassa enintään viisi vuotta (MK 2:2). Vastaavasti olisi käytettävissä mahdollisuus lykkäävän ehdon käyttämiseen rakentamisvelvollisuuden turvaamiseksi.

Maakaaren järjestelmän osalta on kuitenkin huomattava, että maakaaren pääsäännön mukaan ehto, joka rajoittaa ostajan oikeutta luovuttaa kiinteistö edelleen, pantata kiinteistö, sopia vuokraoikeuden tai muun erityisen oikeuden perustamisesta kiinteistöön taikka muutoin näihin verrattavalla tavalla oikeudellisesti määrätä kiinteistöstä, ei ole sitova (MK 2:11 2 k). Vain poikkeuksellisesti saadaan sopia ehdosta, jonka mukaan ostaja ei saa *myyjän suostumuksetta* luovuttaa kiinteistöä *rakentamattomana* edelleen tai määrättyä *kauppahintaa korkeammasta hinnasta* (MK 2:11.2). Mainittu ehto on vallintarajoituksena (MK 12:5) kirjattavissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin ja siten saatettavissa vahvan sivullissitovuuden piiriin, jolloin ehto sitoo kaikkia ostajan seuraajia näiden tietoisuudesta riippumatta[46].

---

pimussakoista taloudellisen taantuman aiheuttaman rakentamiskysynnän hiipumisen johdosta. Sopimussakkojen lauetessa tilanne oli se, että kysyntää kaavan mukaiselle rakentamiselle ei olisi ollut tiedossa eikä rakentamiseen olisi perikunnan kannalta kannattanut ryhtyä. Perikunta luovutti maan kaupungille, jolla luovutuksella kuitattiin sopimussakot ja samalla neuvoteltiin ehdot, joissa perikunta tulisi saamaan osan aikanaan uuden kaavan mukaisen rakentamisen myötä syntyneiden asuntojen ja toimitilojen kauppahinnoista. Yksittäisten pientalotonttien osalta käytäntö voi olla toinen.

[45] Rakentamisvelvollisuus voi kiinteistön kaupan ohella perustua muihinkin omistajanvaihdossaantoihin kuten vaihtoon, lahjaan tai perintöön. Mikään ei estä lahjoittajaa laittamasta lahjoituksen ehdoksi lahjan kohteena olevan kiinteistön käyttämisen lahjansaajan oman asunnon rakentamiseen.

[46] Ks. vallinnanrajoituksen kirjaamisesta Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander 2010, s. 543–547.

> Maakaaren 2:11.2 säännös merkitsi 1.1.1997 voimaan tulleessa maakaaressa merkittävää muutosta aiempaan oikeustilaan nähden. Säännöksen taustalla on ollut erityisesti julkisyhteisöjen tarve turvata sen myymien tonttien rakentaminen ja estää niillä tapahtuva keinottelu, johon ostajalla olisi mahdollisuus ilman rakentamisvelvoitetta, jos julkisyhteisö luovuttaa tontin markkinahintaa alemmalla kauppahinnalla.[47]

Kiinteistön luovutuksen yhteydessä voidaan perustaa varsin tehokas kiinteistön kulloiseenkin omistajaan kohdistuva velvollisuus asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden käyttämiseen, jonka sanktiona voi sopimuksesta *in casu* riippuva velvollisuus esimerkiksi sopimussakkokorvauksen suorittamiseen tai omistusoikeuden palautumiseen myyjälle purkuvaatimuksen johdosta. Samoin kuin kiinteistön luovutussopimuksiin myös maanvuokrasopimuksiin voidaan ottaa ehtoja vuokramiehen velvollisuudesta rakentaa vuokrasopimuksen purkamisen uhalla tietyn määräajan kuluessa kiinteistölle. Useimmiten kysymys on nimenomaan siitä, että kunta vuokraa alueita yksityisiin rakentamistarkoituksiin, jolloin rakentamisvelvollisuus palvelee ennen kaikkea kaavan toteutumista ja keinottelun estämistä vuokratonteilla esimerkiksi silloin, kun vuokrasopimus on vuokranantajaa kuulematta siirrettävissä kolmannelle ja vuokra on käypää markkinahintaan alempi[48].

Toisaalta luovutusehdoin tapahtuvan rakennusoikeuden sääntelyn kannalta on huomattava se, että vaikka ehdot perustaltaan ovat yksityisoikeudellisia, kunnan on *sopijakumppaneitaan* kohdeltava viranomaistoimintaa ohjaavien säännösten mukaisesti. Kunnan on esimerkiksi rakentamisvelvollisuutta koskevia ehtoja sopiessaan ja sanktioita vaatiessaan kohdeltava sopimuskumppaneittaan hallinnon yleisten periaatteiden (HL 6 §) mukaisesti, joista tärkeimpänä lienee pidettävä sopimuskumppaneiden yhdenvertaista kohtelua. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuu ainakin, että rakentamisvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvien sanktioiden toteuttamisessa tulee kohdella kaikkia sopimuskumppaneita yhdenvertaisesti eli jos joltakulta vaaditaan esimerkiksi sopimussakkoklausuulin mukaista suoritusta rakentamisvelvollisuuden määräajan ylittymisen johdosta, on vastaavissa tapauksissa vaadittava tätä kaikilta lähtökohtaisesti muilta vastaaviin laiminlyönteihin syyllistyneiltä sopijakumppaneilta.

Rakennusoikeuden käyttämisen ohella sopimusehdoin säännellään myös rakennusoikeuteen kytkeytyvää maan arvoa. Tontin kauppahinta tai muu vastikearvo samoin kuin vuokra lähes poikkeuksetta sidotaan tontin rakennusoikeuden määrään ja muihin ominaisuuksiin. Toisin sanoen mahdolliset muutokset tontin rakennusoikeudessa heijastuvat sopimussuhteeseen ja saattavat muodos-

---

[47] Ks. esim. Tepora – Kartio – Koulu – Lindfors 2010, s. 151–153.

[48] Näin esim. Majamaa 1973, s. 29–32 ja Kartio 1983, s. 304–307. Ks. yleisesti rakentamisesta vuokra-alueelle vuokramiehen toimesta Wirilander 1993, s. 71–79.

taa sopimusoikeudellisen perusteen vaatia esimerkiksi kauppahinnan muuttamista tai vuokran tarkistamista.

Näyttää myös siltä, että käytössä on sopimusehtoja, joilla pyritään leikkaamaan tai muutoin kontrolloimaan maan arvoa myös *omistajanvaihdoksen jälkeisten* rakennusoikeuden muutosten osalta[49], jolloin ehdoilla on pyritty suoranaiseen arvonleikkaukseen luovutettavalle tontille vastaisuudessa mahdollisesti muodostettavan rakennusoikeuden osalta. Samankaltaiseen lopputulokseen on saatettu pyrkiä ehdolla, jolla tontin kauppahinta on pantu riippumaan aikanaan rakennettujen asuntojen luovutushintoihin suhteutettuna. On myös käytetty ehtoja, joilla on tontinluovutusvaiheessa sovittu kiellosta käyttää rakennusoikeutta, jonka kiellon ostaja voi poistaa vaiheittain maksamalla tietyn suuruisen summan[50].

10.3.4.3 Ehtojen tulkinnasta

Ehtojen tulkinnassa on otettava huomioon, että ehdoilla voidaan usein sekä säännellä rakennusoikeutta tiukemmin kuin olisi vain julkisoikeudellisin sääntelyinstrumentein mahdollista. Toisaalta on otettava huomioon, että useille sopimusehdoille on olemassa ”julkisoikeudellinen vastineensa” ja sopimusehdolla pyritään samaan tavoitteeseen, mutta hyödyntämällä sopimusmenettelyn joustavuutta suhteessa julkisoikeudelliseen menettelyyn. Näin on esimerkiksi sellaisen kiinteistönluovutusehdon osalta, jolla pyritään leikkaamaan omistajanvaihdoksen jälkeen mahdollisesti tapahtuvan rakennusoikeuden lisäyk-

---

[49] Esimerkiksi Espoon kaupunki käyttää kauppakirjaehtoa, jonka mukaan luovutuksensaajalta peritään lisäkauppahintaa, jos tontin arvo nousee kymmenen vuoden kuluessa asemakaavamuutoksen seurauksena. Ks. Uudenmaan liitto 2007, s. 32. Ehto on saanut konkreettisen sisällön esimerkiksi seuraavasti: ”Mikäli tontin käyttötarkoitus muuttuu, rakennusoikeus nousee asemakaavan muutoksella, poikkeusluvalla tai rakennusluvalla 10 vuoden kuluessa kaupanteosta, ostaja maksaa myyjälle uuden tilanteen mukaisen käyvän arvon mukaan määräytyvää lisäkauppahintaa. Lisäkauppahinta maksetaan kahden kuukauden kuluessa siitä kun lisärakennusoikeuden tuottava päätös on tullut lainvoimaiseksi. Myöhemmin tapahtuvan käyttötarkoituksen muutoksen tai rakennusoikeuden noston hinnoittelusta sovitaan erikseen. Ostaja on velvollinen ilmoittamaan em. muutoksista myyjälle viipymättä.”. Ks. Espoon kaupungin kaupunginhallituksen elinkeino- ja kilpailukykyjaoston pöytäkirja 02.09.2013 § 79. Ehdolla tavoiteltaneen MRL 12 a luvun kaltaiseen lopputulokseen pääsemistä, mutta kauppakirjaehdoin.

[50] Esimerkiksi tontinluovutussopimukseen on saatettu ottaa ehto, jonka mukaan luovutuksensaajaan kohdistuu sopimusoikeudellinen kielto käyttää tontin rakennusoikeutta, mutta jonka rakennusoikeuden tontin ostaja voi vapauttaa käyttöönsä sopimuksessa rakennusoikeuden kerrosneliöhintaan kytkettyjä maksuja maksamalla. Tällöin tontinostaja tavallaan ostaa kunnalta erikseen maapohjan ja siihen liitetyn rakennusoikeuden. Rakennusoikeutta ostetaan sitä mukaa kuin rakentaminen etenee ja suhdanteet ovat rakentamiselle otolliset, jolloin rakentaja säästää rahoituskuluja eikä pääoma ole sidottuna tonttiin ja sen rakennusoikeuteen, jos rakentaminen ei syystä tai toisesta edistyisikään. Toisaalta kaupungin kannalta kuluja ei tällaisen maksuehdon käyttämisestä ainakaan prima facie näyttäisi aiheutuvan, koska rakennusoikeutta ei myönnetä kunnan varoista, vaan kysymys on ilman myymisestä.

sen aikaansaama arvonnousu kunnalle. Vastine on erityisesti kunnalle annettu oikeus MRL 12 a luvun mukaan periä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia maanomistajalta, vaikkakaan menettelyä ei ole säädetty arvonleikkaukseen käytettäväksi. Samoin yksityisen tontin rakentamisvelvoite olisi toteuttavissa myös lunastusuhkaisella rakentamiskehotuksella, mutta menettelyä on käytännössä vaikeampi käyttää kuin sopimusvelvoitetta. Toisaalta sopimusehtoa käytettäessä oikeusturvakysymykset määräytyvät eri periaatteiden mukaan.

Sopimusehtojen johdosta rakennusoikeuden luonne maanomistajan oikeusasemaa kokonaisuutena tarkastellen on siten usein hyvin erilainen kuin julkisoikeudellisten sääntelyinstrumenttien näkökulmasta näyttäisi. Toisaalta meillä ei ole juuri tutkittu eikä oikeastaan oikeuskäytäntöäkään siitä, minkälaisia ehtoja kunta voi pätevästi sopimuksiin sisällyttää. Teoriassa kunnalla on vapaus määritellä tontinluovutusehdot sopimusvapauden puitteissa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, mutta konkreettisesti tarkastellen näin ei ole[51]. Niin ehtojen julkisoikeudellisten – viranomaisen harkintavallan rajoja rajaavien sääntöjen – kuin yksityisoikeudellisten – sopimusehtojen sitovuutta ja tulkintaa – koskevien kysymysten arvioinnissa on otettava huomioon, että usein kunta on hankkinut luovutettavan maan pakkolunastusoikeuden ja kaavoitusvallan haltijana ja sillä usein on uudisrakentamiseen käytettävien tonttien osalta eräänlainen monopolinluontoinen asema alueensa kiinteistömarkkinoilla. Toisin sanoen kunta pääsee monopoliasemassa halutessaan määrittelemään sopimusehdot jopa yksipuolisesti.

Usein kunnallista sopimustoimintaa lähestytään yksityisoikeudellisen sopimusvapauden näkökulmasta ottamatta huomioon yksityisen toimijan ja viranomaisen sopimuskompetenssin välillä olevaa perustavanlaatuista eroa. Sopimusvapaus yksityisoikeudessa tarkoittaa henkilölle kuuluvaa vapautta sopia kaikissa niissä rajoissa, joissa sopimusvapautta ei ole rajoitettu, eli tällöin vallitsee lähtökohtainen sopimusvapaus, jota on eri suhteissa rajoitettu. Sen sijaan viranomaistoiminnassa ei vallitse lähtökohtaista sopimusvapautta, vaan viranomaisen toimivalta ryhtyä erilaisiin toimenpiteisiin määräytyy viranomaiselle

---

[51] Ks. sopimusvapaudesta edellä luku 4.6.8.1. Esimerkiksi kilpailuvirasto on katsonut eräissä tapauksissa, että kaukolämpöön liittymisvelvollisuutta koskeva sopimusehto on ollut kilpailun kannalta haitallinen. Ks. HE 102/2008 vp, s. 4–5. Säännöksen taustalla ovat erääät kilpailuoikeudelliset ratkaisut, joissa on katsottu, että kaukolämpöön liittämistä koskevat yksityisoikeudelliset tontinluovutusehdot muodostuvat kilpailuoikeudellisesti ongelmallisiksi. Ks. toisaalta kilpailuviraston eduskunnan ympäristövaliokunnalle mainitusta hallituksen esityksestä antama lausunto, jossa kilpailuvirasto katsoo mainitun sääntelyn johtavan tosiasiassa kunnan monopoliin, koska kunnan kaukolämpöyhtiöllä on tosiasiassa usein ns. luonnollinen monopoli alueellaan. Kun kaavamääräyksellä voidaan velvoittaa tontinomistaja nimenomaan kaukolämpöön eikä tämä voi valita lämmitysmuotoa muista mahdollisista lämmitystavoista, kilpailu jää muodostumatta ja tontinomistaja jää riippuvaiseksi kunnan tekemistä päätöksistä. Ks. Kilpailuvirasto 2008. Näyttäisi tästä näkökulmasta siltä, että kilpailuoikeudellinen ongelma ei poistu, vaikka liittämisvelvollisuus perustuisi entisen tontinluovutusehdon sijaan asemakaavamääräykseen.

säädetyn toimivallan puitteissa[52]. Tämä vaikuttaa perustavanlaatuisesti siihen, minkälaisen argumentaation pohjalta pääsääntö-poikkeus-asetelma tulee muodostaa kunnan sopimusvapauden ulottuvuutta tarkasteltaessa.

Toisaalta ehtojen tulkinnan on tapahduttava siltä pohjalta, että käytettäessä sopimusehtoja julkisoikeudellisen menettelyn sijaan on otettava huomioon ne oikeusturvatakeet, jotka maanomistajan tai sopimuskumppanin suojaksi on säädetty silloin, kun käytettäisiin sopimusehdon kanssa samaan tarkoitukseen säädettyä julkisoikeudellista instrumenttia. Esimerkiksi kysymys koskee sitä, missä kulkevat kunnan itsensä eduksi laatimien sopimusehtojen sitovuuden ja tulkinnan rajat silloin, kun ehdoilla selvästi ylitetään se, mihin kunnalla olisi oikeus julkisoikeudellisia keinoja käyttäessään. Sopimusehto, jolla leikataan maan arvoa kunnalle enemmän kuin kunnalla olisi mahdollisuus MRL 12 a luvun mukaan, on tältä kannalta ongelmallinen. Niin ikään tontinluovutustoiminta saattaa tulla arvioiduksi kilpailulaissa tarkoitettuna elinkeinotoimintana, jolloin kyseeseen tulee myös kilpailulain mukainen arviointi esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta on luonut itselleen eräänlaisen maanmyyntimonopolin alueellaan[53].

10.4 MAA-ALUEEN KÄYTÖSTÄ MÄÄRÄÄMINEN

10.4.1 Lähtökohta

Maanomistaja ei voi sopimuksin välittömästi vaikuttaa rakennusoikeuden julkisoikeudelliseen muodostumiseen tai muutoksiin. Usein rakennusoikeuden kaavoittamiseen liittyy kunnan kanssa solmittava MRL 91 b §:ssä tarkoitettu maankäyttösopimus, mutta tällä ei voida sitoa kuntaa tietyn sisältöisen asemakaavan laatimiseen. Sen sijaan sopimuksesta voi eräissä tapauksissa johtua kunnan velvollisuus suorittaa sopimuskumppanille korvausta. Toisaalta sopimus ei estä kuntaa myöhemmin muuttamasta asemakaavaa, vaikka kaavan yhteydessä olisi aikanaan laadittu maankäyttösopimus, joskin muuttaminen voi niin ikään eräissä tilanteissa johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen. Julkisoikeudellisen relaation sijaan kiinteistölle asemakaavoitetusta rakennusoikeudesta voidaan sopia yksityisten kesken kuten kiinteistön käytöstä muutoinkin[54].

---

[52] Ks. Mäenpää 1989, s. 106–137, Mäkinen 2000, s. 60–61 ja Madell 1998, s. 163–299.

[53] Jos tämä yhdessä kaavoitusvallan kanssa muodostaa kilpailulaissa tarkoitetun määräävän markkina-aseman maamarkkinoilla, ehdot eivät välttämättä ole muodostuneet vapaissa sopimusolosuhteissa. Ks. tästä edellä luku 7.4.4. Ks. myös Sallinen 2007, s. 326–328 lähteineen, jossa tuodaan esille, että kunnan toiminta tontinluovuttajana voi tulla arvioiduksi elinkeinotoimintana, vaikka kyse onkin julkisen vallan käyttäjästä.

[54] Ks. Hollo 2006, s. 162. Hän erottelee rakennusoikeuden yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen puolen. Rakentamisen määrä tietyllä tontilla tai rakennuspaikalla on sidoksissa julkisoi-

Yksityisoikeudellisesti tarkastellen rakennusoikeus on *Teporan* määritelmän mukaan koko kiinteistöön oikeusjärjestyksessä liitetty entiteetti, josta voidaan määrätä samalla kun määrätään kiinteistön hallinnasta ja käytöstä[55].

Maanomistajan näkökulmasta rakennusoikeus on toisin sanoen eräänlainen maanomistukseen kuuluva varallisuusarvoinen etuus, josta voidaan sopia erilaisin tavoin. Sopimisen sisällölliset ulkorajat muodostuvat oikeudellisesti asemakaavasta sekä muista rakennusoikeuden julkisoikeudellisista määreistä.

Keskeistä on, että rakennusoikeutta koskeva yksityisoikeudellinen määrääminen ei ristiriitatilanteessa vaikuta rakennusoikeuden julkisoikeudellisiin määritteisiin, jolloin sopimus tai muu määräämistoimi on julkisoikeudellisesti tehoton. Toisaalta erilaisten sopimusmääräysten pysyessä rakennusoikeuden julkisoikeudellisen määrityksen puitteissa ei kunta tai muu sääntelyviranomainen pääsäännön mukaan voi evätä rakentamista edellyttäen esimerkiksi tietynlaista oikeusperustaa. Erityisen selkeästi tämä tulee esille kunnan säännellessä rakennusoikeutta tontinluovutusehdoilla, koska kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa sopimusperusteisten rakennusoikeusehtojen toteutumista, vaan tämä tulee tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusmekanismien kautta. Rakennusoikeuden julkisoikeudellisen määrityksen kannalta ei oikeudellisesti merkityksellistä olekaan se, tapahtuuko rakentaminen omistuksen, vuokraoikeuden, osakeomistuksen tai muun sopimusjärjestelyn kuten hallinnanjakosopimuksen perusteella hallitulla maapohjalla. Rakennusoikeutta laajasti tarkastellen kuitenkin erilaisiin hallintaperusteisiin liittyy olennaisia eroavaisuuksia ja nämä usein liittyvät esimerkiksi siihen, miten kaavoitettu rakennusoikeus käytännössä on toteutettavissa[56].

Määräämistä silmällä pitäen käytännössä keskeisin kysymys koskee vertikaalisten maankäyttösopimusten ohella sitä, *miten omistaja voi horisontaalisuh-*

---

keudelliseen päätöksentekoon, mutta itse rakennusoikeudesta voidaan sopia samaan tapaan kuin rakennettavasta alueestakin. Toisaalta rakennusoikeutta koskeva alueen omistajan ja rakentajan keskinäinen sopimus ei estä kaavoittajaa muuttamasta kaavaa niin, että rakennuspaikan rakennusoikeus muuttuu tai ettei sopimusta voida toteuttaa.

[55] Tepora on hallinnanjakosopimuksia käsittelevissä artikkelitutkimuksissaan käsitellyt laajemminkin rakennusoikeutta sopimisen kohteena sekä rakennusoikeuden luonteeseen julkisoikeudellisesti määrittyvänä oikeudellisena ilmiönä kytkeytyviä ongelmia. Tepora BLF 2004, s. 348 ja Tepora JJ 2005, s. 388. Ks. erityisesti Tepora BLF 2004, s. 347–348, jossa hän on käsitellyt rakennusoikeutta koskevaa sopimista ja tähän kytkeytyviä kysymyksiä yhteisomistustilanteessa. Ks. myös Tepora BLF 2004, s. 347, jossa Tepora kirjoittaa, että rakennusoikeus kohdistuu koko kiinteistöön. Ymmärrän, että tällä nimenomaan tarkoitetaan sitä, että vaikka rakennusoikeuden käyttämiseksi tarvittava rakentamisala osoitettaisiin vain kiinteistön tiettyyn osaan, niin rakennusoikeuden abstraktissa merkityksessä katsotaan jakautuvan koko kiinteistön alueelle.

[56] Esimerkiksi kuolinpesän omistuksessa olevalle kiinteistölle rakentamiseen voi liittyä omia ongelmiaan. Ks. Kangas JJ 2005, s. 147–161. Samoin toisen maalla tapahtuva rakentaminen esimerkiksi avioliitossa tai rakentaminen vuokramaalle synnyttää omia rakennusoikeudellisia kysymyksiään, mutta nämä eivät ole luonteeltaan julkisoikeudellisia. Ks. toisen maalle rakentamisen oikeudellisista kysymyksistä Falkanger – Falkanger 2012, s. 443–457.

teissa määrätä kiinteistöllään olevasta käyttämättömästä rakennusoikeudesta. Kyse voi olla rakentamattomasta tai jo rakennetusta kiinteistöstä, jolloin sopimismahdollisuudet saattavat olla teknis-taloudellisesti erilaiset, vaikka rakennusoikeudesta sopiminen juridis-teknisenä konstruktiona olisi muutoin samanlainen. Pääsäännön mukaan rakennusoikeudesta ei voida määrätä maapohjasta erillään eli rakennusoikeus jakaa maapohjan oikeudellisen kohtalonyhteyden. Näin ollen rakennusoikeudesta määrääminen tulee esiin tilanteissa, joissa muutoin määrätään maapohjan hallinnasta ja käytöstä. Tässä keskeisimmät tilanteet ovat (1) yhteisomistajien keskinäinen sopiminen, (2) sopiminen vuokraoikeutta perustettaessa sekä (3) rakennusoikeudesta määrääminen kiinteistöä hallitsevan yhtiön yhtiöjärjestysmääräyksillä ja päätöksillä. Näin tontin rakennusoikeudesta voidaan eräänlaisena varallisuusarvoisena etuutena määrätä yhden tontin rajojen alueella. Eräissä poikkeustilanteissa asemakaava saattaa olla laadittu niin, että (4) rakennusoikeuden siirtely eri omistuksessa olevin kiinteistöjen kesken mahdollistuu, mikä saattaa mahdollistaa rakennusoikeudesta määräämisen eri omistajille kuuluvien alueiden kesken.

10.4.2 Sopiminen eri omistajien kesken

Asemakaava-alueella maanomistaja ei voi myydä tai saada muutoin siirretyksi kiinteistöllään olevaa käyttämätöntä rakennusoikeutta naapurikiinteistölle tai muulle alueelle edes siinä tapauksessa, että tämä omistaisi rakennusoikeutta luovuttavan ja vastaanottavan kiinteistön. Rakennusoikeus ei tässä merkityksessä ole itsenäinen vaihdantakelpoinen etuus, vaan se on liitetty oikeudellisesti kiinteistöön[57]. Siirtämisestä voidaan puhua silloin, kun rakennusoikeus on osoitettu rakennuskortteliin tai alueelle esimerkiksi niin, että se voidaan asemakaavan rajoissa kohdentaa alueen omistajien keskinäisillä sopimuksilla heidän parhaaksi katsomallaan tavalla kiinteistö- ja omistusrajan ylittäen.

> Sen sijaan kaavoitus- ja oikeuskäytännössä tunnetaan rakennusoikeuden siirtäminen menettelynä asemakaavoittamattomilla alueilla. Usein kyse on ranta-alueista tai luonnonsuojelualueista, joilla maata omistaville saattaa kuulua eräänlainen laskennallinen rakennusoikeus, jonka poistaminen tulisi johtamaan yhteiskunnan korvausvelvollisuuteen. Näissä tapauksissa rakennusoikeus kaavoituksellisella toimenpiteellä siirretään saman maanomistajan toisaalla omistamalle alueelle. Joissakin tapauksissa on sallittu rakennusoikeuden siirtäminen myös eri omistajien kiinteistöjen kesken, mikä merkitsee asiallisesti sitä, että rakennusoikeus muodostuu itsenäiseksi varallisuusarvoiseksi vaihdannan kohteeksi, jota se perinteisesti ei ole voinut olla. KHO näyttää ratkaisussa KHO 2014:133 ottaneen kielteisen kannan viimeksi mai-

[57] Ks. Tepora BLF 2004, s. 348 ja laajemmin, s. 347–354.

nittujen järjestelyiden sallittavuuteen. Merkille pantavaa on, että meillä ei kirjoitetun lain tasolla ole siirtomenettelyitä säännelty, vaikka kaavoituskäytännössä siirtäminen on varsin tyypillistä[58].

Esimerkiksi neljästä tontista koostuvalle rakennuskorttelille on saatettu osoittaa rakennusoikeutta 2000 kem^2 korttelitehokkuusluvun avulla ja asemakaavassa jättää rakennusoikeuden kohdentaminen eri tonteille ratkaistavaksi vasta rakennuslupavaiheessa. Rakennusoikeuden osoittamistapa jättää tällöin rakennusoikeuden toteuttamiselle useita erilaisia vaihtoehtoja, jolloin rakennusoikeuden jakautuminen tonteille jää korttelin omistajan määräysvallan piiriin. Rakennusoikeutta voidaan toteuttaa esimerkiksi kohdentamalla korttelin rakennusoikeudesta 300 kem^2 neljän tontin korttelin yhdelle tontille, toiselle 200 kem^2 ja kolmannelle ja neljännelle tontille kummallekin 750 kem^2.

Rakennusoikeuden varallisuusarvon kannalta mielenkiintoista on tarkastella sitä, miten tämä siirtyy eri henkilöiden varallisuuspiiristä toiseen silloin, kun rakennusoikeutta kohdennetaan eri kiinteistöille. Lähtökohtaisestihan voitaneen lähteä siitä, että tontit saavat korttelitehokkuutena osoitetusta rakennusoikeudesta pinta-alan mukaisen osuutensa eli jos tontit olisivat samansuuruisia, kuuluisi kullekin tontille korttelin rakennusoikeudesta 500 kem^2, ellei kaavasta tai siinä olevista määräyksistä muuta johdu. Jos korttelin kaikki tontit ovat saman omistajan käsissä, ei sillä, miten rakennusoikeus korttelissa kohdennetaan eri tonteille, ole merkitystä rakennusoikeuden varallisuusarvon siirtymisen kannalta henkilöltä toiselle. Sen sijaan silloin, kun rakennuskorttelin tonteilla on eri omistajat, voivat nämä keskinäisellä yksityisoikeudellisella sopimuksella määrittää keskinäisissä oikeussuhteissaan sen, miten rakennusoikeus kohdennetaan alueella. Esimerkiksi, jos A omistaa yhden tontin ja B kolme muuta tonttia, on lähtökohtatilanne se, että korttelin rakennusoikeudesta kuuluu laskennallisesti A:lle 500 kem^2 ja B:lle 1500 kem^2.

Ajatellaan, että A ei olisi halukas rakentamaan tontille kuin 300 kem^2 ja B puolestaan olisi valmis rakentamaan kolmelle tontilleen niin paljon kuin asemakaavan mukainen rakennusoikeus sallii. A ja B voivat tällöin keskinäisellä sopimuksellaan sopia siitä, että korttelin asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta kohdennetaan 300 kem^2 A:n tontille ja loput 1700 kem^2 B:n kolmelle tontille. Koska A:n ei tarvitse luopua vastikkeetta varallisuusarvoisesta käyttämättä jäävästä mutta sille laskennallisesti kuuluvasta rakennusoikeudesta, sopimuksessa tietysti sovitaan rakennusoikeudesta maksettavasta vastikkeesta. Vastaavasti olisi tietysti mahdollista sopia toisinpäin eli A voisi ostaa B:ltä rakennusoikeutta, jos se haluaisi toteuttaa tontillaan enemmän rakennusoikeutta

[58] Vrt. esim. Tanskan kaavoituslainsäädäntö, johon sisältyy oma lukunsa rakennusoikeuksien siirtämisestä. Ks. LP 45–46a §:t. Ks. rakennusoikeuksien siirtämisestä myös RakL:n ajalta Tolvanen 1998, s. 302–305 ja Ungern 1997, s. 180–182. Ks. myös edellä luku 4.6.6.3.

kuin sille laskennallisesti kuuluva 500 kem^2 ja B olisi valmis vastiketta vastaan luopumaan omasta rakennusoikeudestaan. Olennaista on nimenomaan, että sopimuksella siirretään rakennusoikeuden hallinta siten, että varallisuutta siirtyy henkilöltä toiselle[59].

Tätä asemakaavan joissakin tapauksissa mahdollistamaa puhtaasti sopimusvapaudelle rakentuvaa *eri* omistajien sopimusmahdollisuutta ei tule sekoittaa alla käsiteltävään yhteisomistajien keskinäiseen sopimiseen, joka perustuu yhteisomistussuhteeseen.

10.4.3 Käyttövalta yhteisomistussuhteessa

10.4.3.1 Rakennusoikeus

Omistusoikeutta ei voida jakaa, mikä tarkoittaa, että yhteen kiinteistöön ei voi kohdistua samanaikaisesti kahta tai useampaa omistusoikeutta. Sen sijaan kiinteistöön voi kohdistua yhteisomistusoikeus, jolloin omistajan hallintaoikeus on jaettu kahden tai useamman omistajan kesken. Lain eräistä yhteisomistussuhteista (180/1958) 2.2 §:n mukaan omistajien oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät määräosaisessa yhteisomistuksessa määräosien suuruksien mukaan. Rakennusoikeuden osalta tämä tarkoittaa, että yhteisomistuksen kohteena olevan kiinteistön rakennusoikeus määräytyy yhteisomistajien kesken määräosien mukaisessa suhteessa[60]. Rakennusoikeus kohdistuu koko kiinteistöön ja sen taloudellinen arvo jakautuu ”tasaisesti” koko yhteisomistetun kiinteistön alueelle, vaikka rakentamismahdollisuus olisi esimerkiksi asemakaavassa osoitettu vain tiettyyn osaan kiinteistöä[61]. Rakennusoikeuden tarkastelussa onkin eroteltava rakennusoikeus maapohjaan kuuluvana taloudellisena arvona rakennusoikeudesta maapohjan faktisena käyttömahdollisuutena.

Tämä tarkoittaa, että abstraktisti ymmärrettynä kiinteistölle osoitettu rakennusoikeus jakautuu koko sille maantieteelliselle alueelle, jonka kiinteistön juridisesti määrittyvänä esineenä sisäänsä sulkee. Konkreettisesti tämä tarkoittaa, että vaikka asemakaavassa osoitettaisiin kiinteistön alueelle vain yksi rakennuspaikka, joka käsittää oikeuden yhden 200 kerrosneliön suuruisen rakennuksen

---

[59] Eri asia on, että tällainen sopimus ei välttämättä sido vaihdannassa, koska sen kirjattavuus on epäselvä. Tätä käytännössäkin varsin yleistä menettelyä voidaan nimittää rakennusoikeuden ostamiseksi ja myymiseksi asemakaava-alueen sisällä.

[60] Ks. Kartio 2001, s. 208, jonka mukaan kiinteistölle kohdistettu rakennusoikeus on sellainen YhtOmL 2.2 §:ssa tarkoitettu etuus, joka jakautuu lähtökohtaisesti omistusosuuksien suhteessa. Ks. KKO 1984 II 161, jossa rakennusoikeuden katsottiin jakautuvan yhteisomistajien keskinäisessä suhteessa näiden omistusosuuksien suhteessa, kun muuta ei näytetty sovitun. Ks. yhteisomistajan käyttövallasta Norjassa Falkanger – Falkanger 2012, s. 141–145. Ks. myös Falkanger 2011, s. 194–198.

[61] Tepora BLF 2004, s. 347.

rakentamiseen, niin tästä johtuva kiinteistön rakennusoikeuden taloudellinen arvo jakautuu koko kiinteistön alueelle omistusrajojen mukaisesti. Rakennusoikeuden taloudellinen arvo ei varallisuusoikeuden kannalta ”sijaitse” siinä osassa kiinteistöä eli juridisesti määrittyvää esinettä, jossa rakennusoikeuden käyttömahdollisuus asemakaavassa sijaitsee, vaan se kohdistuu koko kiinteistön alueeseen. Sen sijaan rakennusoikeuden käyttömahdollisuus ”sijaitsee” tässä osassa esinettä, eikä siitä voida kaavasta poikkeavasti disponoida. Tämä on tässä omaksuttu keskeinen ero rakennusoikeuden taloudellisen arvon ja käyttömahdollisuuden välillä.

Jos syystä tai toisesta joku yhteisomistajista on käyttänyt rakennusoikeutta enemmän kuin hänelle määräosansa mukaan kuuluisi, tulee hänen lähtökohtaisesti suorittaa tästä korvausta toisille yhteisomistajille, ellei muuta ole sovittu taikka yhteisomistajat eivät ole antaneet suostumusta tähän. Kirjallisuudessa on lähdetty siitä, että korvausvelvollisuus riippuisi siitä, onko esinettä vähemmän käyttänyt suostunut järjestelyyn vapaaehtoisesti. Jos tämä on suostunut järjestelyyn vapaaehtoisesti, korvausvelvollisuutta ei syntyisi ja päinvastoin[62]. Tonttialueella on varsin yleistä, että alueet ovat yhteisomistuksen kohteina, koska se tarjoaa yhtäältä joustavan keinon sopia kiinteistön käytöstä yhtiömuodon sijaan sekä toisaalta siksi, että tontin jakaminen kahdeksi tai useammaksi ei usein ole sitovan tonttijaon takia oikeudellisesti mahdollista.

10.4.3.2 Sopimukseton tila

Yhteisomistusoikeuden keskeinen kysymys koskee yhteisomistajan oikeutta käyttää yhteisomistettua kiinteistöä silloin, kun asiasta ei ole yhteisomistajien kesken sovittu. Keskeinen kysymys koskee usein nimenomaan rakentamista yhteisomistetulle kiinteistölle.

Yhteisomistuslain lähtökohdan mukaan yhteisomistajalla on oikeus käyttää esinettä hyväkseen sellaisella tavalla, että hänen toimenpiteensä eivät loukkaa muiden yhteisomistajien vastaavia intressejä (YhtOmL 3 §). Toisaalta oikeustoimeen tai toimenpiteeseen, joka koskee esinettä kokonaisuudessaan, älköön ryhdyttäkö, elleivät kaikki yhteisomistajat siihen suostu (YhtOmL 4 §). Rakentaminen yhteisomistetulle kiinteistölle tarkoittaa lähtökohtaisesti sen käyttämistä siten, että tämä *loukkaa* toisen yhteisomistajan intressejä. Tällainen toimi tulkitaan lähtökohtaisesti myös *koko esinettä* koskevaksi toimenpiteeksi. Toisaalta laajalla kiinteistöllä, jolla on lukuisia rakennuspaikkoja, voidaan ehkä ajatella, että yhteisomistajalle teoriassa voidaan sallia käyttö ilman muiden yhteisomistajin suostumusta, mutta tonttialueella on erittäin vahvana pääsääntönä, että rakentaminen ei yhteisomistusoikeudellisesti ole sallittua ilman

[62] Näin Kyläkallio 1965, s. 127 ja Kartio 2001, s. 209–210.

kaikkien yhteisomistajien suostumusta[63]. Pääsääntönä on, että yhteisomistetun kiinteistön käyttö rakentamistarkoituksiin edellyttää kaikkien yhteisomistajien suostumusta.

10.4.3.3 Sopiminen rakennusoikeudesta

Suostumus rakentamiseen voidaan antaa monella tavalla, myös konkludenttisesti esimerkiksi sallimalla tietynlainen käyttö. Toisaalta useimmiten kysymys on hallinnanjakosopimuksen muodossa tapahtuvasta suostumuksen antamisesta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hallinnanjakosopimuksen solminen tarkoituksin luoda määräosalle rakennuspaikaksi tarkoitettu hallinta-alue sisältää sellaisenaan suostumuksen rakentamiseen yhteisomistusoikeudellisesti. Hallinnanjakosopimuksella ei kuitenkaan voida sopia kiinteistöjaotuksen muuttamisesta tai rakentamisesta vastoin asemakaavaa, vaikka sopimuksella sinänsä voidaan järjestää yhteisomistajien keskinäiset varallisuusoikeudelliset suhteet.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:43 on lähdetty siitä, että rakentamistarkoituksiin solmitun hallinnanjakosopimuksen on katsottava sisältävän kaikkien yhteisomistajien suostumuksen hallinta-alueen käyttämisen rakentamiseen siten, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen ei voi evätä määräosan omistajan rakennuslupahakemusta sillä perusteella, että muilta yhteisomistajilta ei ole saatu suostumusta uudelleen rakennuslupavaiheessa[64]. Tämä tarkoittaa, että rakennusvalvontaviranomainen ei MRL 131.1 k:n nojalla voi enää edellyttää erillisen suostumuksen saamista muilta yhteisomistajilta rakennusluvan edellytyksenä. Tulkintaa voidaan pitää hallinnanjakosopimuksen tarkoitus huomioiden perusteltuna.

> KHO 2013:43: Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta asemakaavan sitovan tonttijaon mukaiselle tontille. Rakennusluvan hakijana oli tontin yhteisomistaja. Rakennuslautakunta oli hylännyt rakennuslupahakemuksen, koska hakija ei hallinnut rakennuspaikkaa sen vuoksi, että tontin muut yhteisomistajat eivät olleet antaneet suostumusta luvan hakemiseen. Tontin muut yhteisomistajat olivat ennen rakennuslautakunnan päätöstä peruuttaneet suostumuksensa hankkeelle. Tontin hallinnan jakamisesta oli aikaisemmin tehty sopimus, joka oli kirjattu. Asiassa oli ensin otettava kantaa siihen, voitiinko hallinnanjakosopimukselle ylipäätään antaa merkitystä arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain 131 §:n 1 momentin nojalla sitä, hallitseeko rakennusluvan hakija rakennuspaikkaa. Tämän jälkeen oli vielä arvioitava, voitiinko nyt kysymyksessä olevaa hallinnanjakosopimusta pitää riittävänä selvityksenä siitä, että rakennusluvan hakija hal-

---

[63] Huomattava on, että nimenomaan on saatava kaikkien yhteisomistajien suostumus eikä yhtiösuhteen tavoin määräenemmistö tai muu ”enemmistöpäätös” riitä rakentamisen mahdollistumiseen.

[64] Ks. tapauksen kommentoinnista Iso-Aho DL 2013, s. 717–723.

litsi puheena olevaa rakennuspaikkaa mainitussa säännöksessä edellytetyllä tavalla. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinnanjakosopimus voitiin ottaa huomioon rakennuspaikan hallintaa koskevana selvityksenä. Kun lisäksi otettiin huomioon hallinnanjakosopimuksen luonne pitkäaikaiseksi tarkoitettuna tontin maankäyttöä järjestävänä sopimuksena sekä muutoinkin asiakirjoista ilmenevät olosuhteet, tontin muiden yhteisomistajien yksipuolisella suostumuksen peruuttamisella ei ollut sellaista merkitystä, että rakennuslupahakemus olisi tästä syystä tullut hylätä. Maankäyttö- ja rakennuslaki 131 § 1 momentti.

Mielenkiintoisen ulottuvuuden kotimaiseen doktriiniimme, jonka mukaan rakentaminen yhteisomistetulle kiinteistölle edellyttää kaikkien yhteisomistajien suostumusta, tuo EIT:n ratkaisu *Allard v. Ruotsi* (2003)[65]. Tapauksessa X oli ilman muiden yhteisomistajien suostumusta rakentanut Tukholman saaristossa sijaitsevalle tontille vapaa-ajan rakennuksen. Kysymys koski sitä, loukattiinko valittaja X:n omaisuudensuojaa, kun tämän rakentama rakennus oli Ruotsin kansallisessa päätöksenteossa määrätty purettavaksi yhteisomistuslain ja suostumusten puuttumisten nojalla ja kun rakennus oli myös faktisesti purettu ennen valitusasian lopullista ratkaisemista. EIT punnitsi muiden yhteisomistajien purkuvaatimuksen edustamaa intressiä yhteisomistuslain toimivuuden kannalta suhteessa talon säilyttämiseen perustuneen valittajan intressiin ja totesi, että valittajan omaisuudensuojaa oli loukattu ja antoi langettavan tuomion Ruotsin valtiota vastaan. EIT totesi mm. asiaa punnitessaan, että kansallisen oikeudenkäynnin mukaan muut omistajat olivat antaneet hiljaisen hyväksynnän rakentamiselle ja heidän intressinsä asiassa ei ollut kovin suuri suhteessa valittajan intressiin. Ero tapauksen *Allard* ja KHO 2013:43 välillä näyttää olevan, että ensin mainitussa oikeus rakentamiseen perustui *hiljaiseen hyväksyntään*, kun jälkimmäisessä oli solmittu *nimenomainen hallintajakosopimus*.

Yhteisomistuslain 2.2 §:n lähtökohdan mukaan yhteisomistajien esineeseen ja sen tuottoon kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät heidän osuuksiensa mukaisesti. Hallinnanjakosopimuksella voidaan poiketa tästä lähtökohdasta samoin kuin edellä mainitusta käyttövaltaa koskevasta säännöstä luomalla kiinteistön omistusrajojen rinnalle hallintarajat[66]. Sopimuksen perusteella on oikeus saada staattista suojaa sekä kirjauttamalla sopimus MK 14:3:n mukaisesti lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin omistusoikeuteen rinnastuva sivullissitovuus. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että yhteisomistajat edelleen abstraktilla tavalla omistavat omistusrajojen mukaisesti kiinteistön yhdessä. Tämä näyttäytyy kaavoituksessa niin, että omistajia arvioidaan ”yhtenä omistustahona” arvioitaessa esimerkiksi onko maanomistajia kohdeltu PL 6 §:ssä edellyte-

[65] Ks. *Allard v. Ruotsi* (24.6.2004)

[66] Ks. myös MRL 164 §:ssä säännelty yhteisjärjestelysopimus. Ks. rakennusoikeudesta yhteisomistussuhteessa ratkaisut KKO 2011:94, KKO 1993:109, KKO 1986 II 20 ja KKO 1984 II 161.

tyllä tavalla tasapuolisesti rakennusoikeuden kaavoittamisessa. Toisaalta näyttää siltä, että pakkotäytäntöönpanossa, rakennuslupamenettelyssä samoin kuin verotuksessa on hallinnanjakosopimuksella täsmennetyn määräosan omistajan oikeusasema pitkälti rinnastettu yksinomistajan asemaan[67].

Yhteisomistetun kiinteistön rakennusoikeuteen vaikuttaa keskeisellä tavalla se hallinnanjakosopimusta koskeva doktriini, jonka mukaan rakennusoikeuden kuten muidenkaan kiinteistön käyttöön liittyvien entiteettien ei tarvitse vastata yhteisomistajien määräosien suuruutta. Toisin sanoen on mahdollista sopia tehokkaasti ja saada MK 14:3:n nojalla kirjattua hallinnanjakosopimus, jolla esimerkiksi puoliksi A:n ja B:n kesken omistaman kiinteistön koko rakennusoikeus kohdennetaan vain A:n hallinta-alueelle. Eri asia on, että B:n ei tietenkään tarvitse suostua sopimukseen korvauksetta.

Toisaalta rakennusoikeuden kohdentumisella eri yhteisomistajien hallinta-alueille on merkitystä rakennusluvan saamisen kannalta. MRL 131.1 § 1 k:n mukaan rakennusluvan hakijan on esitettävä selvitys siitä, että tämä hallitsee rakennuspaikkaa. Rakennuspaikan hallintavaatimukseen sisältöön lienee katsottava kuuluvan vaatimus siitä, että hakija hallitsee myös kiinteistön rakennusoikeutta siltä osin kuin se on tarpeen rakennuslupahakemuksen kohteena olevan rakennushankkeen toteuttamiseksi. Jos yhteisomistajan hallinta-alueelle katsottaisiin sopimuksen mukaan kuuluvan tontin 600 kem^2 rakennusoikeudesta 125 kem^2 ja tämän hakema rakennuslupa tarkoittaisi esimerkiksi 135 kem^2 rakennusoikeuden käyttämistä, ei rakennuslupaa voitaisi myöntää nimenomaan sillä perusteella, että yhteisomistajan ei katsottaisi hallitsevan rakennuspaikkaa MRL 131.1 § 1 k:ssä säädetyllä tavalla. Olennaista on, että rakennuslupahakemusta ei siis hylättäisi asemakaavan vastaisena (MRL 58 §), vaan hallintavaatimuksen täyttymättä jäämisen perusteella.

Toisaalta kunta julkisvallan edustajana on tietyin osin sidottu rakennusoikeuden kohteena olevan alueen varallisuusoikeudellisiin oikeussuhteisiin erityisesti rakennuslupamenettelyä ajatellen. Oikeusharkintaan perustuvan rakennusluvan edellytyksenä on, että hakija esittää selvityksen hallintaperusteestaan luvan kohteena olevaan alueeseen (MRL 131.1 § 1 k). Mikäli selvitystä ei esitetä, lupaa ei voida myöntää. Toisaalta vaikka kunnan rakennuslupaviranomainen myöntäisi rakennusluvan ilman, että tällaista yksityisoikeudellista hallintaperustetta olisi olemassa, ei luvansaajalle muodostu rakentamisoikeutta yksityisoikeudellisessa merkityksessä. Mahdollisesta myönteisestä lupapäätöksestä huolimatta alueen todellinen yksityisoikeudellinen oikeudenhaltija voi suojata asemansa esimerkiksi siviiliprosessuaalisella kieltokanteella luvan saanutta kohtaan. Hallintoviranomaisella ei ole oikeusjärjestyksemme mukaan kompetenssia muodota yksityisten keskinäisiä yksityisoikeudellisia oikeussuh-

[67] Hallinnanjakosopimuksen tutkiminen systemaattisesta näkökulmasta koko oikeusjärjestys huomioiden edellyttäisi itsenäistä tutkimustyötä.

teita (ks. KHO 1977 A II 59). Eri asia on, että viranomaisen virheellinen menettely voi johtaa tämän vahingonkorvausvelvollisuuteen suhteessa luvan saaneeseen tai alueen todelliseen oikeudenhaltijaan (ks. KKO 1986 II 6).

Edellä mainittu tarkoittaa asiallisesti sitä, että rakennusoikeudesta voidaan yhteisomistetun tontin horisontaali- ja vertikaalisuhteissa muodostuvien rajojen puitteissa sopia varsin vapaasti, kunhan sopiminen pysyy asemakaavan ja muiden julkisoikeudellisten määräysten rajoissa. Voidaan sanoa, että yhden tontin alueella rakennusoikeus voi yhteisomistajien keskinäisiä suhteita silmällä pitäen muodostua itsenäiseksi varallisuusarvoiseksi etuudeksi, josta voidaan sopia kuten muistakin kiinteistön käyttöön liittyvistä tekijöistä. Eri asia on, että rakennusoikeuden liikutteluun kiinteistöllä voi liittyä eräitä vaikeita verotuksellisia kysymyksiä[68] sekä toisaalta kysymyksiä siitä, miten on arvioitava osapuolten välisen oikeussuhteen sisältöä rakennusoikeuden muutostilanteissa taikka jos rakennusoikeudesta luovutaan vastikkeetta määräosan ollessa kiinteistöpanttioikeuden kohteena.

10.4.3.4 Rakennusoikeuden muutokset

Yhteisomistetun kiinteistön rakennusoikeuden muuttuessa asemakaavoituksen tai muun julkisoikeudellisen sääntelytoimenpiteen johdosta ei muutos velvoita omistajia muuttamaan kiinteistöllä vallitsevia laillisessa järjestyksessä muodostuneita olosuhteita vastamaan muuttuneita määräyksiä. Esimerkiksi rakennusoikeuden heikentäminen tai poistaminen ei välittömästi vaikuta yhteisomistajien käyttövaltaan, jos tontin koko rakennusoikeus on rakennettu, joskin muutoksella käytännössä on välillisesti vaikutusta omistuksen kohteen vaihdanta-arvoon. Toisaalta rakennusoikeuden lisääntyminen oikeuttaa lisärakentamiseen yhteisomistetulla kiinteistöllä, mutta jos tontti on jo täyteen rakennettu, voi rakentaminen estyä teknis-taloudellisista syistä. Joka tapauksessa lisärakennusoikeus – sen taloudellinen arvo – jakautuu ratkaisun KKO 1984 II 161 mukaisesti yhteisomistajien kesken näiden omistusosuuksien suhteessa, ellei muuta ole sovittu. Vastaavasti lienee katsottava, että rakennusoikeuden heikentymisen aiheuttama tontin arvon alenema jakautuu omistusoikeuksien suhteessa, ellei muuta ole sovittu. Käytäntö lienee usein tonttialueella se, että asiasta on sovittu toisin hallinnanjakosopimuksin, mikä saattaa johtaa tästä merkittävästikin poikkeavaan arvioon.

Kaavamuutos ja sen myötä mahdollisesti muuttuva rakennusoikeus ei sellaisenaan muuta yhteisomistajien keskinäisiä suhteita. Sen sijaan kaavamuutos voi välillisesti johtaa solmitun hallinnanjakosopimuksen irtisanomisperusteen täyttymiseen taikka sopimuksen muuhun muuttamiseen sopimusoikeudellisten yleisten periaatteiden mukaan. Hallinnanjakosopimuksista ei ole kirjoi-

[68] Ks. esim. Räbinä – Myllymäki 2016, s. 623–625.

tetun lain sääntelyä niukkasanaisen MK 14:3:n lisäksi. Niinpä sopimuksen voimassaoloa ja muutoksia arvioidaan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa muodostettujen yleisten sopimusoikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden sekä erityisesti maanvuokralainsäädännön analogioiden avulla. Hallinnanjakosopimuksen esimerkiksi ei katsota olevan irtisanottavissa, elleivät olosuhteet olennaisella tavalla muutu siitä, mitä ne olivat sopimuksen solmimishetkellä. Toisaalta yleisistä sopimusoikeudellisista periaatteista ja maanvuokralain analogioista johtuu, että sopimus ei teoreettisen ideaalin mukaan voi olla voimassa ikuisesti[69]. Muutoinkaan ikuisia käyttöoikeuksia ei voida oikeustoimin perustaa. Näiltä osin vallitsee keskeinen ero rasiteoikeuksiin, jotka lähtökohtaisesti perustetaan pysyviksi.

Usein hallinnanjakosopimuksen tarkoituksena on ollut kiertää se tosiasia, että tonttia ei tonttijakosääntelystä johtuen ole ollut mahdollista jakaa kahdeksi itsenäiseksi kiinteistöksi. Tavoitteena on ollut hyödyntää hallinnanjakosopimusta määräosan muodostamisessa tosiasiassa lähes ”yksinomistukseen” rinnastuvaksi asetelmaksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kirjatulla hallinnanjakosopimuksella täsmennetty määräosa rinnastuu sivullissitovuudeltaan omistusoikeuteen[70]. Kun lisäksi oikeuskäytännössä (KHO 2013:43) on katsottu edellä esitetyllä tavalla, että hallinnanjakosopimuksella täsmennetyn määräosan omistaja saa rakentaa kiinteistölle ilman muutoin tarvittavaa toisen yhteisomistajan suostumusta, asetelma vastaa pitkälti yksinomistusta. Tällaisessa tilanteessa voi olla tarkoituksenmukaista rakennusoikeuden muutosten aiheuttamien tontin arvon muutosten osalta kohdentaa nämä tätä tosiasiallisen järjestelyn tarkoitusta vastaavasti.

Toisaalta voidaan oikeuspoliittisesti keskustella siitä, mitä tontin jakamisen estämisellä loppujen lopuksi tavoitellaan ja onko näin mahdollisesti saavutettu hyöty asiallisessa suhteessa siihen, miten paljon toisaalta erilaiset yksinomistukseen pyrkivät hallinnanjakojärjestelyt kuormittavat kirjaamisviranomaista, rakennusvalvontaa, verottajaa sekä aiheuttavat mahdollisesti vaikeaselkoisuutta kiinteistöjärjestelmään. Rekisterijärjestelmän selkeyden kannalta tontin jakaminen saattaisi joskus olla selkeämpää, jolloin lainhuudatukset ja kiinnitykset kohdentuisivat eri tontteihin eikä hallinnanjakosopimusta tarvittaisi nykylaajuudessaan. Niissä mainituissa tilanteissa, joissa rakennusoikeus on asemakaavassa määritelty tonttikohtaisesti, merkitsisi tontin jakaminen kaavamääräyksen johdosta uuden rakennusoikeuden muodostumista. Sikäli kuin tontin

---

[69] Ks. problematiikasta Wirilander 1980, s. 138–180. Hallinnanjakosopimuksen lähtökohtaisena enimmäisvoimassaoloaikana on kirjallisuudessa pidetty maanvuokrasopimuksiin nähden analogisesti 100 vuotta, mutta samalla on painotettu, että sopimuksen tarkoitusta silmällä pitäen toistaiseksi voimassa olevaksi sovittua sopimusta ei voitane irtisanoa tai purkaa ilman, että olosuhteet olennaisesti muuttuvat. Ks. Tepora BLF 2004, s. 338–340 sekä Kartio JJ 2005, s. 204–209.

[70] Ks. Tepora 2000, s. 248.

jakamisen estämisen ainoa perustelu on ylimääräisen rakennusoikeuden muodostumisen estäminen, tulisi mielestäni pohtia kaavamääräyskäytäntöjen tarkistamista kuin estää tonttien jakaminen, jolla teoreettisen ideaalin mukaan ei pitäisi olla vaikutusta kiinteistön rakennusoikeuteen[71].

10.4.4 Asunto-osakeyhtiö

Kaupungin tai kunnan keskustan asemakaava-alueen tontti on usein asunto-osakeyhtiön omistuksessa[72]. Kiinteistön omistaa tällöin kyseinen osakeyhtiö, jolloin rakennusoikeus maapohjaan liitettynä entiteettinä on yhtiön omaisuutta, jonka käyttämiseen sovelletaan asunto-osakeyhtiölainsäädäntöä[73]. Kaavoituksellisesti sekä muutoin rakennusoikeuden julkisoikeudellisen sääntelyn kannalta omistajastatus on yhtiöllä, ei yksittäisellä osakkeenomistajalla. Esimerkiksi maanomistajien tasapuolista kohtelua kaavoituksessa samoin kuin maanomistajan maksuvelvoitteita määriteltäessä omistajana pidetään yhtiötä, eikä sillä, kuka yhtiön osakkeita omistaa, lähtökohtaisesti ole merkitystä. Niin ikään kelpoisuus rakennusluvan hakemiseen on aina yksin yhtiöllä eikä osakkaalle voi syntyä oikeutta rakennusluvan saamiseen yhtiön omistamalla tontilla ilman yhtiön suostumusta.

---

[71] Toisaalta 1.10.2011 voimaan tulleella KML 47.1 §:lla on tehty mahdolliseksi tontin jakaminen *halkomalla*. Jakaminen on aiemmin edellyttänyt yhteisomistajien suostumusta, koska vain *lohkominen* on ollut mahdollista, halkominen puolestaan voidaan tehdä ilman kaikkien yhteisomistajien yksimielisyyttä yhden yhteisomistajan hakemuksesta. Lainsäätäjä on ainakin näiltä osin kehittänyt tontin jakamisen mahdollisuutta. Ks. HE 265/2009 vp, s. 13.

[72] Niin ikään on mahdollista, että tontti on ”tavallisen” osakeyhtiön omistuksessa, keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön omistuksessa taikka kommandiittiyhtiön tai avoimen yhtiön omistuksessa taikka osuuskunnan.

[73] Osakkaan omistusoikeus esineoikeudellisessa merkityksessä kohdistuu osakkeeseen. Kiinteistön ja siihen kuuluvan rakennusoikeuden omistaa yhtiö. Ks. lähemmin Kartio JJ 1990, s. 53–62.

Toisaalta osakeyhtiörakenteessa on huomattava, että rakennusoikeus on *taloudellisessa* merkityksessä osakkeenomistajan varallisuutta siitä riippumatta, onko se varallisuusetuutena juridisesti yhtiön vai sen osakkaan omistusoikeuden kohteena.

Rakennusoikeuden kannalta eräs mielenkiintoinen kysymys koskee keskinäisiä kiinteistöosakeyhtiöitä ja näissä tapahtuvaa osakkeiden lunastusmahdollisuutta silloin, kun enemmistöomistajana on kunta tai kaupunki ja vähemmistönä yksityisiä omistajia ja kaupunki pyrkii saamaan koko yhtiön osakekannan omistukseensa tarkoituksin esimerkiksi muuntaa koko rakennuksen käyttötarkoitus tai jopa purkaa rakennus ja rakentaa tilalle kaavamuutosta edellyttävä uusi rakennus. Tällöin kaupungilla ei välttämättä ole julkisoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta mahdollisuutta pakkotoimin saada rakennettua aluetta omistukseensa, vaan käytännössä ainoa mahdollisuus on juuri yhtiöoikeudellista lunastusinstituutiota hyödyntäen päästä asiallisesti samaan lopputulokseen. Kunnan tarkoituksen ollessa yhtiön omistaman alueen uudelleenkaavoittaminen arvokkaampaan käyttötarkoitukseen muodostuu osakkeiden lunastushinnan määrittelyyn samankaltainen problematiikka kuin maa-alueen pakkolunastuskorvauksen määrittelyn välille. Toisin sanoen missä määrin osakkeiden lunastushinnassa otetaan huomioon tuleva arvonnousu, joka jo lunastushetkellä saattaa olla ilmeinen. Ks. lunastushinnan määrittelystä osakkeita lunastettaessa Pönkä 2015 useissa kohdin teosta.

Asunto- ja keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä osake tuottaa oikeuden hallita tiettyä yhtiöjärjestyksessä määriteltyä tilaa. Tila sijaitsee tietyn kiinteistön alueella ja se useimmiten on yhtiön omistaman rakennuksen osa – huoneisto – mutta se voi olla myös tontilla oleva rakennuspaikka, jolle osakkeenomistaja voi rakentaa hallintaansa tulevan rakennuksen. Toisin sanoen tontin ja sillä olevien tai tulevien rakennusten hallinnasta voidaan määrätä yhtiöjärjestyksellä ja yhtiön yksittäisillä päätöksillä.

> Tontin ollessa asunto-osakeyhtiön omistuksessa omistus on teoriassa samaan tapaan jaettua osakkeenomistajien kesken kuin yhteisomistuksessa[74]. Kuitenkin yhtiösuhteen ja yhteisomistussuhteen kesken vallitsee periaatteellisia eroja. Yhteisomistussuhteessa ei tunneta enemmistöpäätöksiä omistuskohteen käytön osalta, yhtiö toisin kuin yhteisomistustaho on itsenäinen oikeushenkilö, toisin kuin yhteisomistussuhteessa osakkeenomistajien sopimusvapaus osakas- tai muin keskinäisin sopimuksin sopia ”ohi yhtiön” on huomattavasti rajatumpaa kuin yhteisomistussuhteessa ja toisin kuin yhteisomistussuhteessa asunto-osakeyhtiössä noudatetaan varsin vahvana sääntönä osakkeenomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Nämä kaikki heijastuvat myös siihen, miten tontin rakennusoikeudesta on mahdollista määrätä ja kenelle se kuuluu tontin ollessa asunto-osakeyhtiön omistuksessa. Periaatteellisen lähtökohdan mukaan rakennusoikeus maapohjaan liitettynä entiteettinä on yhtiön omaisuutta, josta käyttämiseen tulee soveltaa lähtökohtaisesti samoja periaatteita kuin muutoinkin päätettäessä yhtiön omaisuuden käyttämisestä.

Päätettäessä esimerkiksi rakennusoikeuden käyttämisen sallimisesta yksittäiselle osakkeenomistajalle on noudatettava muun ohella AsOYL 1:10:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden vaatimusta sekä yhtiön varojenjakoa koskevaa AsOYL 11 luvun sääntelyä[75]. Rakennusoikeuden käyttäminen yhtiörakenteessa voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi osakkeenomistajien yhdenvertaisuuden kannalta. Ensinnäkin yksittäinen osakas voi tehdä huoneistossaan sellaisia yhtiön omistamalle kiinteistölle kohdistettua rakennusoikeutta kuluttavia (rakennusoikeuden määrä tai laatu) muutostöitä, jota vastaavaa hanketta muut osakkeenomistajat eivät myöhemmin voi enää toteuttaa sen johdosta, että raken-

---

[74] Teoriassa keskeinen ero koskee sitä, että omistajan hallintaoikeus kuuluu yhtiölle, mutta omistajan faktinen hallinta on jaettua osakkeenomistajien kesken. Sen sijaan yhteisomistussuhteessa jaettua on omistajan hallintaoikeus ja myös faktinen hallinta voi olla sopimuksen perusteella jaettua.

[75] Kaavoituksessa maanomistajien yhdenvertaisuutta arvioitaessa huomioidaan omistajaksi vain yhtiö kokonaisuutena, ei yksittäisiä osakkeenomistajia. Sen sijaan yhtiöoikeudellisesti tulee sovellettavaksi yhdenvertaisuusvaatimus osakkeenomistajien keskinäisiin suhteisiin. Näitä kahta eri ”yhdenvertaisuutta” ei tule sekoittaa keskenään. Ks. yhdenvertaisuuden perusteista yleisen osakeyhtiömuodon piirissä Pönkä 2013, s. 185–246 ja asunto-osakeyhtiössä Matilainen DL 2012, s. 58–72.

nusoikeutta ei jää enää jäljelle.[76] Muutostyön myötä rakennusoikeuden arvo siirtyy osakkeenomistajan hyväksi. Asunto-osakeyhtiössä tai keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä osakkeenomistajien taloudellisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa toisaalta vastikkeenmaksuvelvollisuudella on keskeinen asema. Rakennusoikeudesta jollekin osakkaalle koituva lisähyöty voidaan tasata osakkeenomistajien kesken esimerkiksi sitomalla yhtiövastikkeen määrä huoneiston lisääntyneeseen neliömäärään.

Toisaalta yhtiörakenteessa tulee myös käytännössä usein eteen niin sanottu *rakennusoikeuden myynti*. Tämä voi liittyä yhtäältä siihen, että yhtiön omistamalla kiinteistöllä on jäljellä käyttämätöntä rakennusoikeutta, jonka se haluaa ”muuntaa rahaksi”. Toisaalta käytännön tilanne voi olla esimerkiksi se, että yhtiö solmii kunnan kanssa maankäyttösopimuksen lisärakennusoikeuden kaavoittamisesta sen kiinteistölle. Tällöin tarkoituksena on, että yhtiö joko itse hyödyntää tämä rakennusoikeuden tai myy sen esimerkiksi rakennusliikkeelle. Se, milloin asunto-osakeyhtiö voi toimia rakennuttajana, riippuu yhtiön tarkoituksesta (AsOYL 2.1 §).[77]

> Se, miten käyttämätön rakennusoikeus tai lisärakennusoikeus on kiinteistöllä *tosiasiallisesti* toteutettavissa, riippuu pitkälti kulloisestakin tapauksesta erikseen. On ainakin mahdollista, että (1) jo olemassa olevaa rakennusta laajennetaan korkeussuunnassa esimerkiksi muuntamalla sen ullakkotiloja asuinhuoneistoiksi, (2) olemassa olevaa rakennusta laajennetaan sivusuunnassa tai (3) yhtiön omistamalle kiinteistölle rakennetaan täysin uusi rakennus. Lisäksi on mahdollista, että (4) kiinteistöllä rakennusoikeudesta määrätään esimerkiksi siten, että muutetaan sen laatua eli käyttötarkoitusta.[78] Poikkeamisluvalla voidaan esimerkiksi hakea rakennuksen jonkin osan käyttötarkoituksen muutos asuintilasta liiketilaksi, millä on myös merkittävä taloudellinen vaikutus. Toki yhtiö voi hallita kiinteistöä vuokraoikeudenkin nojalla, jolloin tilanne on hieman erilainen.

Asunto-osakeyhtiölain 14 luvun mukaan on mahdollista myös myydä rakennusoikeutta ns. optio-oikeuksina. Näin voidaan menetellä esimerkiksi silloin, kun rakennusta halutaan mahdollisesti myöhemmin laajentaa ja jättämällä osa rakennusoikeudesta käyttämättä ensivaiheessa. Optio-oikeuksien käytön sallimisella asunto-osakeyhtiössä voidaan helpottaa ensimmäisessä rakennusvaiheessa käyttämättä jäävän tai kaavan muutoksen yhteydessä saatavan rakennusoikeuden jakamista ja luovuttamista. Optio-oikeuksilla voidaan sopia esimerkiksi siitä, kuinka käyttämätön rakennusoikeus jaetaan osakkaiden kesken. Optiot voivat käsittää myös esimerkiksi oikeuden huoneistossa tehtäviin sellaisiin muutostöihin, jotka kuluttavat kiinteistön rakennusoikeutta.

---

[76] Ks. HE 24/2009 vp, s. 102 ja, s. 109.
[77] Ks. HE 24/2009 vp, s. 214. Ks. myös Kuhanen ym. 2010, s. 723.
[78] Ks. täydennysrakentamisen käytännön toteuttamistavoista esim. Santaoja 2004, s. 53–54.

Asunto-osakeyhtiöoikeuteen sisältyy rakennusoikeuden kannalta myös tiettyjä erityispiirteitä. Yhtiöllä on velvollisuus rakentaa yhtiöjärjestykseen merkityt huoneistot ja rakennukset[79]. Esimerkiksi myytäessä tontin rakennusoikeus osakkeina kokonaan tai osittain rakennusliikkeelle toteuttavaksi on yhtiön syytä varmistua vakuuksin tai muin ehdoin siitä, että se saa myös sopimuskumppanin maksukyvyttömyystilanteessa varat osakkeiden oikeuttaman tilan rakentamiseen. Toisaalta yksittäisellä osakkeenomistajalla ei ole oikeutta saada käyttää yhtiön tontilla mahdollisesti käyttämättä olevaa rakennusoikeutta, vaan tämä edellyttää yhtiön tekemää päätöstä sekä joissakin tilanteissa myös yhtiöjärjestyksen muuttamista. Varsin ongelmallisia voivat olla käytännössä ilmenevät tilanteet, joissa osakkeenomistaja on sekä yhtiöltä suostumusta että rakennusvalvontaviranomaiselta rakennuslupaa hakematta ryhtynyt sellaisiin hallitsemansa huoneiston muutos- tai laajennustöihin, jotka tulevat luettaviksi ja siten käyttämään yhtiön tontilla olevaa rakennusoikeutta[80]. Kyse voi olla esimerkiksi vain siitä, että muutetaan tilojen rakennusoikeudellista ”luonnetta” avaamalla oviaukkoja ilman, että lattiapinta-ala varsinaisesti kasvaa. Tilat on tällöin viime kädessä saatettava vastaamaan voimassa olevaa asemakaavaa MRL 24 luvun pakkokeinojen uhalla.

Tontin rakennusoikeuden lisääntyessä, heikentyessä tai muutoin muuttuessa taikka tontin käyttötarkoitusmääräysten muuttuessa kunnan päätösten seurauksena tästä johtuva hyöty tai edunmenetys tulee yksin tontin omistajana olevan yhtiön lukuun. Maankäytön sääntelyssä tapahtuneet muutokset eivät velvoita maanomistajaa tai muuta alueen oikeudenhaltijaa saattamaan laillisessa järjestyksessä luotuja olosuhteita vastaamaan muuttuneita määräyksiä. Mahdollinen lisärakennusoikeus tulee yhtiön varallisuuspiiriin ja mahdollisista kaavoitusmaksuista vastaa yksin yhtiö.

Toisaalta jos esimerkiksi yhtiön hallitseman tontin asemakaavoituksellinen käyttötarkoitus muuttuu niin, että liiketilana yhtiöjärjestyksen mukaan käytettyä tilaa ei voida käyttää kuin asuinkäyttöön, ei tämä velvoita yhtiötä muuttamaan tilan käyttötarkoitusta. Sen sijaan jos yhtiö näin päättää tehdä, on

---

[79] KKO 1993:139: Asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen merkityt kaksi huoneistoa oli rakennusoikeuden puuttumisen vuoksi jätetty rakentamatta. Huoneistojen hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajien kanteesta asunto-osakeyhtiö velvoitettiin asemakaavan ja tonttijaon vahvistamisen jälkeen hakemaan rakennuslupaa huoneistojen rakentamiseen.

[80] Osakkeenomistajan oikeudesta muutostöihin huoneistossa on säädetty AsOYL 5 luvussa. Muutostöiden merkitessä yhtiön tontin rakennusoikeuden käyttämistä tulee muutostöihin saada MRL:n mukainen rakennuslupa siitä riippumatta, miten asiaa on yhtiöoikeudellisesti arvioitava. Ks. myös Majamaa LM 1983, s. 994. Majamaan mukaan asunto-osakeyhtiön osakkaan toimintavapaus rakennustöitä silmällä pitäen muodostuu kahden tyyppisen normiston kombinaatiosta: (1) rakentamisen viranomaissääntelystä eli rakennusluvista ynnä muista vastaavista julkisoikeudellisista sääntelymekanismeista sekä (2) AsOYL:n ja yhtiöjärjestyksen, yhtiökokouksen ja yhtiön hallituksen lähinnä yksityisoikeudellisista päätöksistä. Ks. osakkaan asemasta rakennustöiden lupa-asioita silmällä pitäen myös tapaus KKO 1993:139.

osakkeenomistajalla velvollisuus tilojen käyttötarkoituksen muuttamiseen yhtiöoikeudellisesti, mutta ei kaavoituksellisesti. Sama koskee tilanteita, joissa rakennusoikeutta muutoin muutetaan kaavoituksella ja tähän liittyy yhtiön päätös. Kaavoituksen, yhtiön ja osakkeenomistajan keskinäiset suhteet eivät ole välittömässä riippuvaisuussuhteessa toisiinsa nähden. Kaavoituksen muutos ei välittömästi velvoita osakkeenomistajaa, vaan edellyttää lähtökohtaisesti aina yhtiön päätöstä, johon yhtiöllä ei myöskään ole *kaavoituksen* perusteella velvollisuutta. Eri asia on, että esimerkiksi rakennusoikeuden lisääminen tontilla saattaa johtua maankäyttösopimuksesta, jolla yhtiö on sopimusoikeudellisesti tähän sitoutunut.

10.4.5 Käyttöoikeudet

10.4.5.1 Systematiikasta

Esineisiin kohdistuvat varallisuusoikeudet jaetaan vakiintuneesti kotimaisessa varallisuusoikeudellisessa järjestelmässämme (1) *omistusoikeuteen* ja (2) oikeustoimiperusteisiin toisen omistamaan kiinteään tai irtaimeen kohdistuviin *rajoitettuihin oikeuksiin*.[81] Edellä käsiteltiin rakennusoikeutta omistusoikeuden kannalta ja todettiin, että se on eräs omistajan hallintaoikeuden oikeutuksista, josta ei voida itsenäisesti disponoida (luku 10.2.1). Selvähköä on, että rakennusoikeutta ei ole tarkoituksenmukaista määritellä myöskään rajoitetuksi oikeudeksi. Rajoitetut oikeudet jaetaan varallisuusoikeuksien systematiikassa kahteen ryhmään seuraavasti: (1) käyttöoikeudet, irrottamisoikeudet ja lunastusoikeudet sekä (2) arvo-oikeudet.[82] Käyttöoikeudella tarkoitetaan nimenomaan toisen omaisuuteen kohdistuvia sellaisia oikeustoimiperusteisia oikeuksia, jotka oikeuttavat joko täysimääräiseen tai osittaiseen omaisuuden faktuaaliseen hallintaan. Erotuksena näistä arvo-oikeuksien haltijoilla ei ole faktuaalista käyttövaltaa esineeseen nähden, vaan ainoastaan oikeus saada suoritus esineen taloudellisesta arvosta.

> Esineoikeudet varallisuusoikeuksina jaetaan oikeussystemaattisesti omistusoikeuteen ja rajoitettuihin oikeuksiin. Rajoitettuja oikeuksia voidaan ryhmitellä monella tavalla. Vakiintunut jäsennys on, että oikeustoimiperusteiset rajoitetut esineoikeudet ryhmitellään kahteen pääryhmään: 1) käyttö-, irrottamis- ja lunastusoikeudet sekä 2) arvo-oikeudet. Ensin mainittu ryhmä jakautuu neljään alaryhmään: 1.1) hallintaa edellyttävät oikeudet, 1.2) muut käyttöoikeudet, 1.3) irrottamisoikeudet sekä 1.4) esineen tai sen osan lunas-

[81] Ks. Zitting – Rautiala 1982, s. 10, Kartio 2001, s. 10–11 ja Tepora 2006 s.14–16. Ks. erilaisista kiinteistöön kohdistuvista käyttöoikeuksista Ruotsissa Grauers 2014, s. 13–18.
[82] Kartio 2001, s. 8–9 ja Tepora 2006, s. 15. Ks. ruotsalaisen käsitteistön osalta myös Tammi-Salminen 2001, s. 69–73.

tusoikeudet. Toinen ryhmä jakautuu kahteen alaryhmään: 2.1) esinevakuusoikeudet sekä 2.2) kiinteistösuoritteet. Näillä ryhmillä on vielä tarkemmin määräytyvät alaryhmänsä, joihin tässä ei kuitenkaan puututa.[83]

Käyttöoikeuksiksi voidaan lukea myös kiinteistön hyväksi tai rasitukseksi voimassa olevat rasiteoikeudet ja muut pakkotoimiluonteiset oikeudet, vaikka nämä eivät syntytavaltaan olekaan täysin oikeustoimiperusteisiin oikeuksiin rinnastuvia[84].

Rajoitetut oikeudet ajatellaan johdetuiksi omistusoikeudesta. Omistaja voi kompetenssimuotojaan käyttämällä perustaa omistusoikeuden kohteena olevaan omaisuuteen rajoitettuja oikeuksia[85]. Rajoitetut oikeudet poikkeavat omistusoikeudesta sikäli, että rajoitetun oikeudenhaltijan juridinen positio määräytyy lähtökohtaisesti vain sen oikeusperusteen mukaan, jonka nojalla oikeus on syntynyt. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että oikeudenhaltijan käyttövalta esineeseen nähden käsittää vain ne oikeutukset ja vapaudet, jotka oikeusperusteessa on rajoitetun oikeuden haltijalle annettu. Edelleen tämä tarkoittaa, että rajoitetun oikeuden haltijan käyttövapaus ei muutu suhteessa omistajaan, vaikka oikeuden kohteena olevan esineen oikeudelliset käyttömahdollisuudet muuttuisivat.[86] Mikäli esineen käyttömahdollisuudet esimerkiksi rakentamismahdollisuuksien osalta lisääntyvät kaavamuutoksen tai poikkeamisen johdosta, ohjautuvat näin syntyvät uudet käyttömahdollisuudet esineen omistajan hyväksi, ellei osapuolten kesken ole muuta sovittu. Vastaavasti kun rajoitettu oikeus lakkaa, palautuvat rajoitetun oikeuden kohteena olevat rakentamismahdollisuudet omistusoikeuden piiriin. Siten kun rajoitettu oikeus lakkaa, tämä rajoitus poistuu ja omistajan oma rakentamisvapaus elpyy. Tätä ilmiötä voidaan kutsua omistusoikeuden *elastisuudeksi* suhteessa muihin yksityisiin.

Vaikka rakennusoikeus ei voi sellaisenaan olla ”itsenäinen rajoitettu oikeus”, voidaan kiinteistöön kohdistuvien rajoitettujen oikeuksien kohteena asiallisesti usein nähdä olevan juuri kiinteistölle kohdistettu rakennusoikeus, sen taloudellinen arvo.

Käytännön oikeuselämän kannalta keskeisimmät rajoitetut oikeudet lienevät maanvuokraoikeus sekä kiinteistöpanttioikeus. Ensin mainittu on *käyttöoi-*

---

[83] Ks. Tepora 2006, s. 15–16. Erottelu on puhtaasti oikeudellisen ajattelun tuotos, eikä siitä sellaisenaan voida tehdä oikeuksien sisältöä koskevia päätelmiä. Erottelu on myös altis yhteiskuntaelämän muutoksille. Tämä voi tarkoittaa, että joidenkin oikeustyyppien katoaminen voi johtaa myös tämän systematiikan tarkistamiseen sekä toisaalta sitä, että uudet reaalielämästä kumpuavat oikeustyypit voivat edellyttää omaa paikkaansa tässä systematiikassa.

[84] Rasiteoikeus voidaan pätevästi perustaa viranomaispäätöksellä, sopimuksella tai näiden yhdistelmänä. Ks. tarkemmin luku 8.3.1.1 alaviite 16.

[85] Ks. yleisesti omistajan eri kompetenssimuodoista sekä erityisesti rajoitetun oikeuden perustamiskompetenssista Tepora 1984, s. 276.

[86] Ks. Zitting – Rautiala 1982, s. 10–11, Kartio 2001, s. 10–11 ja Tepora 2006, s. 16–17 sekä käyttöoikeuksien osalta erityisesti Wirilander 1980, s. 120–135.

keus, joka oikeuttaa haltijansa hallitsemaan oikeuden kohteena olevaa aluetta ja hyödyntämään alueelle julkisessa päätöksenteossa muodostunutta rakennusoikeutta. Tällaisen oikeuden perustaminen rajoittaa siten omistajan omaa vapautta hyödyntää kiinteistölle kohdistettua rakennusoikeutta, mutta omistajalla on edelleen oikeus rakennusoikeuden taloudelliseen arvoon sikäli kuin se kohottaa omistusoikeuden kohteena olevan kiinteistön taloudellista arvoa. Kiinteistöpanttioikeudessa on kyse siitä, että panttioikeuden haltijalle perustetaan oikeus saada suoritus kiinteistön taloudellisesta arvosta tilanteessa, jossa velallinen ei suoriudu panttioikeuden kohteena olevasta suorituksestaan. Panttioikeus on *arvo-oikeus*, joka ei rajoita omistajan mahdollisuuksia hyödyntää kiinteistölle kohdistettua rakennusoikeutta, mutta rajoittaa omistajan oikeutta rakennusoikeuden aikaansaamaan kiinteistön taloudellisen arvon nousuun[87]. Molemmissa tilanteissa rakennusoikeus on vain välillisesti disponoinnin kohteena, vaikkakin se asiallisesti (taloudellisen arvonsa johdosta) muodostanee usein motivaattorin oikeuden perustamiselle.

Kiinteistöllä jo olevasta rakennusoikeudesta voidaan määrätä käyttöoikeuksin monella tavalla. Annettaessa rakentamaton kiinteistö vuokralle tulee – sopimuksesta riippuen – myös sillä oleva rakennusoikeus vuokratuksi, ellei toisin sovita. Sisällöllisesti kysymys usein on rakennusoikeuden vuokraamisesta, vaikka rakennusoikeus ei itsenäinen vuokrattava oikeus oikeutemme mukaan olekaan[88]. Eri asia on, että vuokrasopimukseen voidaan ottaa yksityisoikeudellisia ehtoja rakennusoikeuden käyttämisestä, jotka yhdessä asemakaavan ja muiden julkisoikeudellisten normien kanssa määrittävät vuokramiehen käyttövallan sisällön. Vuokrattaessa vain osa kiinteistöstä rakennusoikeuden kuuluminen käyttöoikeuden haltijalle saattaa aiheuttaa ongelmatilanteita[89]. Esimerkiksi tonttikohtaisella tehokkuusluvulla määritelty rakennusoikeus tilanteessa, jossa tontille on sallittua rakentaa useita rakennuksia, edellyttää vuokra-alueelle kohdennettavan rakennusoikeuden määrää koskevaa vuokraehtoa. Samoin kiinteistöön kohdistuva käyttöoikeus saattaa joskus yksityisoikeudelliselta kan-

---

[87] Usein panttioikeuden haltijalla ei esimerkiksi ole puhevaltaa kaavoitusasioissa. Ks. RakL:n ajalta Pietilä 1969, s. 124–127, joka käsittelee pantinhaltijan asemaa asemakaavoitusmenettelyssä. Toisaalta kiinteistökehitystoiminnassa tontinomistaja tai kehittäjä saattaa käytännössä olla usein sidottu luottosopimuksessa pantinhaltijan intressien mukaiseen toimintaan siten, että ehdon vastainen toiminta esimerkiksi maankäyttösopimusneuvotteluissa muodostaa perustan luoton ennenaikaiselle eräännyttämiselle.

[88] Ks. Niemi 2010, s. 450.

[89] Toisaalta tontin osaa ei välttämättä voida sellaisenaan edes vuokrata eräissä tapauksissa. Esimerkiksi tontinvuokraoikeuden kohteena voi olla vain kokonainen tontti (MVL 26.1 §). Toisaalta esimerkiksi sopimuksen muotoilusta riippuu, saako vuokramies MK 14:2:n nojalla oikeutensa kiinnitetyksi. Sopimuksessa tulee määritellä vuokramiehen rakentamisoikeus sillä tavoin, että kirjaamisviranomainen suostuu oikeuden kirjaamaan. MK 14:2:ssa edellytetyn rakentamisoikeuden ja kaavoituksellisen rakennusoikeuden välillä ei välttämättä vallitse välitöntä riippuvaisuussuhdetta. MK 14:2:ssa tarkoitettu rakentaminen lienee ymmärrettävä laveammin kuin miten rakennusoikeus määrittyisi kaavoituksellisesti.

nalta estää omistajaa hyödyntämästä kiinteistön rakennusoikeutta, vaikka rakennusoikeus sinänsä ei ole ollut käyttöoikeuden perustamisen tarkoituksena[90]. Näissä tilanteissa on ennen kaikkea kyse oikeuden perustamissopimuksen *tulkinnasta*[91].

10.4.5.2 Positiiviset ja negatiiviset käyttöoikeudet

Maanvuokraoikeus on luonteeltaan positiivinen käyttöoikeus siinä merkityksessä, että se oikeuttaa vuokramiehen *hallitsemaan* toisen omistamaa kiinteistöä. Lisäksi on mahdollista puhua myös niin sanotuista negatiivisista käyttöoikeuksista siinä merkityksessä, että niiden sisältönä ei ole oikeudenhaltijan valta hallita oikeuden kohteena olevaa kiinteistöä, vaan oikeus kieltää omistajaa toimimasta tietyllä tavalla[92]. Tosin on huomattava, että lähes kaikki käyttöoikeudet sisältävät sekä positiivisen että negatiivisen ulottuvuuden: esimerkiksi vuokraoikeus sekä oikeuttaa vuokramiehen hallitsemaan vuokrakohdetta että rajoittaa omistajan faktista hallintavaltaa. Sen sijaan negatiivisella käyttöoikeudella tarkoitetaan tässä oikeutta, jonka yksinomaisena sisältönä on vain *oikeus kieltää* omistajaa käyttämästä omaisuuttaan tietyllä tavalla ilman oikeudenhaltijalle annettua positiivista käyttömahdollisuutta. Tarkkaan ottaen negatiivisen käyttöoikeuden sisältö voi olla oikeus kieltää tietty toiminta kiinteistöllä sallien kuitenkin muut käyttömahdollisuudet. Kun positiivisista käyttöoikeuksista keskeisin maanvuokraoikeus voidaan maakaaren sääntelyn ja kirjaamisjärjestelmän puitteissa saada tosiasiassa omistusoikeuteen rinnastuvalla tavalla sivullisia sitovaksi, negatiivisten oikeustoimiperusteisten käyttöoikeuksien sivullissitovuus on epäselvä[93].

---

[90] Käytännössä on tullut esille esimerkiksi tapauksia, joissa kiinteistöön perustettu maa-ainesten otto-oikeus on rajoittanut omistajan mahdollisuutta rakentaa kiinteistölle. Niin ikään luovutuksen yhteydessä pidätetty metsänhakkuuoikeus on saattanut nosta esiin kysymyksen, rajoittaako tämä omistajan mahdollisuutta ryhtyä rakentamistoimenpiteisiin kiinteistöllä. Tällöin syntyy eräänlaisia ”käyttövaltakollisioita” omistajan ja rajoitetun oikeuden haltijan suhteeseen.

[91] Ks. Wirilander 1980, s. 120–135.

[92] Esimerkiksi tuulivoimarakentamisessa saatetaan sopia siitä, että niin sanotulla tuulenotto-alueella sijaitsevan kiinteistön omistaja sitoutuu olemaan rakentamatta alueella korkeita rakennuksia, jotta tuulivoimalan toiminta ei häiriinny. Niin ikään kivenmurskaamokiinteistön omistaja voi sitoutua sopimuksin olemaan louhimatta kiviaineista tiettyihin vuoden- tai vuorokaudenaikoihin taikka vapaa-ajan kiinteistön naapurissa metsää omistava sitoutua olemaan hakkaamaan puuta tietyn ajan maiseman turvaamiseksi. On toki huomattava, että myös rajoitetun oikeuden nojalla aluetta hallitseva voi olla tällaisen sopimuksen osapuoli siten, että hänen rakentamisvapauttaan rajoitetaan sopimuksella suhteessa kolmanteen.

[93] Negatiivisen käyttöoikeuden asema kiinteistöoikeudessa on siinä mielessä ongelmallinen, että sitä ei voida kirjata eikä saada sivullissitovuuden piiriin, koska se ei kuulu MK 14 luvussa tunnettuihin kirjaamiskelpoisiin oikeuksiin eikä kirjaamisjärjestelmässä olevan tyyppipakkoperiaatteen johdosta kirjata voida muita kuin laissa mainittuja oikeuksia. Toisaalta samaan lopputulokseen on mahdollista päästä esimerkiksi niin, että naapurit sopivat negatiivisesta käyttöoikeudesta ja sopimussakosta rikkomistapauksia varten. Sopimussakon turvaksi kiinteistöön vahvistetaan

Esimerkiksi Ruotsin esineoikeudellisessa systematiikassa tällaisia oikeustoimiperusteisia toisen omaisuuteen kohdistuvia oikeuksia kutsutaan betingelsereiksi. Eräs betingelsereiden kolmesta alalajista ovat oikeudet, joiden nojalla oikeudenhaltijalla on oikeus kieltää objektin omistajaa käyttämästä objektia tietyllä tavalla.[94] Rakennusoikeuden kannalta tämä voisi tarkoittaa pidättymistä rakennusoikeuden käyttämisestä. Tällöin on keskeistä se, että oikeudenhaltijalla on vain oikeus kieltää (kielto-oikeus) omistajaa rakentamasta, mutta oikeudenhaltijalla itsellään ei ole oikeutta hallita esinettä eikä käyttää rakennusoikeutta. Oma problematiikkansa on, miten tällaisen oikeuden sitovuutta arvioitaisiin vaihdannassa[95]. Kiinteistöön kohdistuvana tällainen oikeus ei olisi MK 14:2:ssa määriteltyjen kirjaamiskelpoisten oikeuksien joukossa, joten sen sivullissitovuutta arvioitaneen MK 3:8:n mukaan sivullisen tosiasiallisen tiedon mukaan.

Rakentamisen rajoittamisen kannalta negatiiviset oikeudet ovat mielenkiintoisia[96]. Negatiivista käyttöoikeutta voidaan käyttää esimerkiksi sopimalla A:n ja B:n kesken siitä, että B sitoutuu olemaan rakentamatta kiinteistölleen tavalla, joka muutoin olisi kaavoituksellisesti mahdollista[97]. Kuvitteellinen tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa naapurikiinteistön omistaja A olisi valmis maksamaan siitä, että naapuritontin omistaja B ei rakenna kaavan sallimaa koko rakennusoikeutta tai rakenna lainkaan siksi, että A haluaa säilyttää maiseman rakentamattomana taikka että esimerkiksi tuulivoimalan ns. tuulenottoalue säilytetään vapaana. Toisaalta negatiivisia käyttöoikeuksia olisi mahdollista käyttää kaavoituksen vaihtoehtona myös tilanteissa, joissa kiinteistöllä harjoitettava toiminta ei ole esimerkiksi melun tai muun vastaavan seikan johdosta sopusoinnussa naapuritontilla harjoitettavan toiminnan kanssa eikä kaavoitus, rasiteoikeudet taikka naapuruusoikeudellinen sääntely johda haluttuun lopputulokseen.

Juridis-teknisesti tällöin A ja B solmivat sopimuksen, jossa A:lle perustetaan velvollisuus olla rakentamatta ja tätä vastaa B:n oikeus kieltää A:ta rakentamasta. Toisaalta rakennusoikeuden ollessa osoitettu eri omistajille kuuluville rekisteriyksiköille voivat omistajat joissakin tilanteissa sopia rakennusoikeuden kohdentamisesta keskinäisin käyttöoikeussopimuksin.

---

kiinnitys ja se pantataan osaltaan sopimussakon vakuudeksi.

[94] Ks. Hessler 1973, s. 446–469 sekä Rodhe 1986, s. 599–603. Ks. ruotsalaisesta rajoitettujen oikeuksien systematiikasta kokoavasti Tammi-Salminen 2001, s. 69–73. Ks. negatiivisista rasitteista Norjassa Falkanger – Falkanger 2012, s. 241–251.

[95] Ks. tarkemmin kirjaamiskelvottoman oikeuden sivullissitovuudesta maakaaren kirjaamisjärjestelmässä Tepora 2001, s. 229 ja, s. 237–239.

[96] Yksityiset eivät keskinäisin sopimuksin voi laajentaa rakennusoikeutta siitä, miten se julkisoikeudellisesti määräytyy, mutta sopimuksin voidaan rakentamisvapautta rajoittaa.

[97] Ks. Tepora – Kartio – Koulu 2003, s. 68–70, jotka tuovat esille, että tämän tyyppisiä järjestelyitä on ollut käytössä Norjassa ja Tanskassa täydentämässä kaavoituksen puutteellisuuksia.

Toinen esimerkki voisi olla sellainen, jossa kaava sallii rakennusoikeuden liikuttelun rakennettavalla alueella siten, rakennusoikeus on mahdollista toteuttaa vaihtoehtoisesti kahdella eri kiinteistöllä, joilla on eri omistajat A ja B. Lisäedellytyksenä on, että kaavasta ei johdu osittamisrajoituksia, alueella ei ole sitovaa tonttijakoa eikä rakennusluvan edellytyksenä siten ole, että rakennettava alue olisi muodostettu rekisteritontiksi. A:n ja B:n kesken voi syntyä kysymys siitä, kumpi tämän rakennusoikeuden saa toteuttaa. Voi olla mahdollista, että A ja B sopivat keskenään, että rakennusoikeus esimerkiksi kohdistetaan sopimuksella A:lle ilman, että B:lle syntyy lainkaan oikeutta rakentamiseen. Tilanteessa on kyse siitä, että A:lle syntyy oikeus kieltää B:tä rakentamasta kaavan osoittamaa rakennusoikeutta ja B:llä on velvollisuus olla rakentamatta, vaikka kaava lähtökohtaisesti osoittaa rakennusoikeutta B:nkin kiinteistölle. Eri asia on, että tällaisen oikeuden sitovuus vaihdannassa voi olla ongelmallista[98].

10.5.4.3 Rakennusoikeuden muutokset

Kaavoituksella ja muulla tässä tutkimuksessa käsitellyllä rakennusoikeuden julkisoikeudellisella sääntelyllä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta voida perustaa, muuttaa eikä lakkauttaa säänneltävän alueen yksityisoikeudellisia oikeussuhteita[99]. Sen sijaan julkisoikeudellisella sääntelyllä on erittäin keskeinen merkitys silloin, kun kiinteistön kohdistuvien oikeuksien kohteena tosiasiassa on kiinteistön käyttö rakentamiseen taikka muulla tavoin. Rakennusoikeuden julkisoikeudellinen muuttuminen luo yksityisoikeudellisesta näkökulmasta pragmaattisen motiivin oikeuksien muotoamiselle. Esimerkiksi rakennusoikeuden muodostuminen luo motivaattorin alueen vuokraamiselle rakentamistarkoituksiin. Mutta kaavoituksella on eräänlainen heijastusvaikutus, välillinen vaikutus, säänneltävän alueen yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Alueen julkisoikeudellisesti määräytyvän sallitun tai kielletyn käyttötavan muutos usein luo oikeutemme mukaan oikeussuhteen osapuolille oikeuden vaatia yksipuolisesti oikeuden sisällön muuttamista taikka lakkauttamista.

Näin on säädetty esimerkiksi maanvuokralain (258/1966) 16 §:ssä, jossa on ilmaistu vuokra-alueen käyttömahdollisuudessa tapahtuvan muutoksen merkitys osapuolten välisten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyssä, mutta sama ilmiö johtuu usein jo suoraan sopimusoikeuden yleisistä opeista[100]. Sään-

---

[98] Ks. KHO 2009:90, jossa omistajat ovat pyrkineet keskinäisin sopimuksin vaikuttamaan rakennusoikeuden kohdentamiseen. Sopimukselle ei annettu merkitystä arvioitaessa rakentamisen edellytysten täyttymistä.

[99] Sama koskee rasiteoikeuksia sekä pakkolunastamalla perustettuja käyttöoikeuksia. Kaavoitus toimii usein näiden oikeuksien perustamisen, muuttamisen ja lakkauttamisen oikeudellisena perusteena. Ks. kaavoituksen vaikutuksista näihin oikeuksiin Wirilander 1979, s. 681–728.

[100] Ks. Wirilander 1993, s. 225–229. Säännös ei tyhjentävästi kuvaa vuokranantajan ja vuokramiehen välisen oikeussuhteen sisältöä rakennusoikeuden muutostilanteissa, vaan myös omistus-

nöksen sisältö on, että mikäli kaavoituksesta tai muusta alueen käytöstä annettujen määräysten johdosta vuokra-alueen käyttömahdollisuus olennaisesti vähenee, on vuokramiehellä oikeus saada vuokranmaksu tarkistetuksi. Vastaavasti jos käyttömahdollisuus olennaisesti lisääntyy, on vuokranantajalla vastaava oikeus saada vuokraa tarkistetuksi ylöspäin. Vuokrauskäytännössä on niin ikään yleistä, että vuokran määrä sidotaan yleensä kiinteistön rakennusoikeuden määrään[101]. Tällöin ratkaisevaa ei ole se, onko kiinteistön koko rakennusoikeus käytetty vai käyttämättä. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2009:42, jossa vuokra-alueen käyttömahdollisuus lisääntyi siten olennaisesti rakennusoikeuden lisäämisen ja alueen käyttötarkoituksen muutoksen johdosta, katsottiin vuokranantajalla olevan oikeus vuokran yksipuoliseen korottamiseen. Samansuuntaisesti asiaa on arvioitu ratkaisussa KKO 1994:88. Eräin rajoituksin on myös mahdollista purkaa vuokrasopimus.

Maanomistajan ja maanvuokraoikeuden haltijan keskinäisen suhteen arvioinnin lähtökohdan muodostaa se, että *rakennusoikeuden muutokset vuokra-alueella, olkoot ne kiinteistön taloudellista arvoa kasvattavia tai heikentäviä, kuuluvat lähtökohtaisesti kiinteistön omistajan hyödyksi tai rasitukseksi, ellei suoraan laista tai osapuolten välisestä sopimuksesta muuta johdu*.

10.5 YHTEENVETO: MISSÄ MÄÄRIN MAANOMISTAJA VOI MÄÄRÄTÄ KIINTEISTÖLLÄÄN OLEVASTA RAKENNUSOIKEUDESTA?

Tässä luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *millä tavoin maanomistajan omistamaansa maahan kohdistuvat määräämistoimet vaikuttavat rakennusoikeuteen ja missä rajoissa määrääminen on mahdollista*. Tarkastelussa eroteltiin (1) maa-alueen omistajanvaihdokseen johtavat ja sen (2) käyttämistä koskevat määräämistoimet. Kaiken kaikkiaan maanomistajan mahdollisuus sopimuksin tai muin oikeustoimin määrätä kiinteistön rakennusoikeudesta on monin tavoin rajattua. Rakennusoikeus on maapohjaan liitetty juridinen ominaisuus eikä esimerkiksi käyttämätöntä rakennusoikeutta voida myydä naapuritontille. Suhteessa kuntaan on mahdollista solmia maankäyttösopimuksia, mutta näiden velvoittavuus on heikko.

Maapohjan omistajanvaihdosten osalta lähtökohta on, että se ei vaikuta kiinteistön rakennusoikeuden julkisoikeudelliseen määräytymiseen, joskin oikeusjärjestykseemme sisältyy eräitä poikkeustapauksia, joissa omistajanvaihdos saattaa tosiasiassa merkitä rakennusoikeuden tai tähän liittyvän korvaussuojan lakkaamista. Sen sijaan omistajanvaihdososapuolten välisessä yksityisoikeu-

---

oikeuden ja rajoitettujen oikeuksien välistä suhdetta koskevat yleiset opit tulevat sovellettaviksi.

[101] Ks. Kartio 1983, s. 240.

dellisessa suhteessa julkisoikeudellisesti määräytyvä rakennusoikeus on erittäin keskeinen silloin, kun maata on tarkoitus käyttää rakentamistarkoituksiin. Näissä tilanteissa on kuitenkin kyse perusluonteeltaan yksityisoikeudellisesta arvioinnista, johon nähden julkisoikeudellinen sääntely on otettava annettuna eli siihen ei voida suoraan vaikuttaa.

Maanomistajalla on rajattu mahdollisuus määrätä kiinteistöllään olevasta rakennusoikeudesta. Rakennusoikeus ei ole itsenäinen varallisuusoikeus siinä merkityksessä, että se voitaisiin sellaisenaan esimerkiksi luovuttaa toiselle. Sen sijaan kysymys on kiinteistön eri tavoin tapahtuvasta hallinnasta määräämisestä, jonka tosiasiallisena kohteena on kiinteistöllä tapahtuva rakentaminen. Eräissä tapauksissa on mahdollista sopia rakennusoikeudesta omistusrajan yli eri omistajien kesken, mutta oikeudellisesti laajimmat sopimismahdollisuudet sisältyvät yhteisomistajien keskinäiseen suhteeseen samoin kuin kiinteistöön kohdistuviin käyttöoikeuksiin. Sopimuksen rakennusoikeutta voidaan kaavoituksen ja muiden julkisoikeudellisten reunaehtojen sisällä pysyen kohdentaa kiinteistön eri osiin ja eri oikeusperusteen haltijoille. On mahdollista rajoittaa omaa käyttövaltaansa, mutta myös antaa rakennusoikeuden käyttömahdollisuus toiselle.

11 Rakennusoikeuden heikentämisestä aiheutuvan menetyksen korvaaminen

11.1 KYSYMYKSENASETTELU

Maapohjaan liitetty rakennusoikeus edustaa taloudellisen kysynnän vallitessa varallisuusarvoa ja sen muodostumisen yhteydessä on usein suoritettu julkisoikeudellisia maksuja kunnalle samoin kuin rakennusoikeudesta on saatettu tosiasiassa maksaa esimerkiksi tontin kauppahintana. On mahdollista ajatella, että rakennusoikeus muodostuu näin eräänlaiseksi varallisuusarvoiseksi etuudeksi. Oikeutemme mukaan kunnalla on mahdollisuus MRL:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä muuttaa asemakaavoitettua rakennusoikeutta laatimalla alueelle uusi asemakaava tai kumoamalla voimassa oleva. Rakennusoikeuden muuttaminen korkean maan arvon alueilla voi johtaa maan arvon ennallaan pysymiseen, kohoamiseen tai alenemiseen. Rakennusoikeuden määrällinen tai laadullinen heikentäminen saattaa usein johtaa myös maanomistuksen kohteena olevan kiinteistön markkina-arvon alenemaan. Tämä johtaa kysymään, *minkälaista pysyvyyttä ja korvausoikeudellista suojaa asemakaavoitettu rakennusoikeus nauttii ja miten on arvioitava kysymystä menetyksen korvaamisesta maanomistajalle*[1].

11.2 SUBJEKTIIVISELLA OIKEUDELLA ARGUMENTOINTI

Usein kysymystä rakennusoikeuden heikentämisen korvauksellisuudesta lähestytään doktriinin pohjalta, jonka mukaan koska maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta saada tietynsisältöistä kaavaa tai rakennusoikeutta kiinteistölleen, ei tällä myöskään ole oikeutta saada korvausta rakennusoikeuden heikentämisestä.[2] Näin pääteltynä – ilman argumentaation kiinnittämistä sovellettavaan normistoon – kyse on konstruktiosta johdettavasta päätelmästä: sinänsä paikkansa pitävästä käsitteestä eli puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta

[1] Usein lähtökohtana asiaa enemmälti perustelematta pidetään käsitystä, jonka mukaan kunta voi korvauksetta asemakaavamuutoksella heikentää tai poistaa rakennusoikeuden. Toisin sanoen rakennusoikeuden ei katsottaisi olevan ns. saavutettu etuus. Näkemys on nykyisessä MRL:n järjestelmässä, varsinkin 1.7.2003 voimaantullut maanomistajan maksuvelvoitteita koskeva MRL 12 a luku huomioon ottaen, kritiikille altis. Ks. teoreettisemmin maanarvon aleneman korvaamisesta sääntelyn johdosta esim. Bell 2009, s. 232–250. Ks. oikeusvertailevasti käytönrajoitusten korvaamisesta ja pakkolunastuskorvauksista Alterman 2010.

[2] Ks. tästä edellä erityisesti luku 4.

päätellään muita maanomistajan oikeusasemaan liittyviä elementtejä. Päättelytapa johtaa yleistykseen sekä toisiinsa normitasolla kuulumattomien asioiden rinnastamiseen tavalla, joka on omiaan antamaan sumean kuvan voimassa olevan oikeuden sisällöstä.

Rakennusoikeuden heikentämisen edellytykset ja korvausvelvollisuuden arviointi tuleekin normitasolla erottaa toisistaan, vaikka ne tosiasiallisessa kaavoitustoiminnassa saattavatkin esiintyä samanaikaisesti. Ne tulevat ratkaistuiksi eri säännösten pohjalta, jotka säännökset sinänsä ovat systemaattisessa yhteydessä keskenään.

Rakennusoikeuden pysyvyydellä ja korvausoikeudellisella suojalla on keskeinen periaatteellinen merkitys MRL:n järjestelmässä, mutta myös useiden muiden ympäristöoikeudellisten normistojen soveltamisessa. Usein esimerkiksi erilaisten liikenneväylien tai rasiteoikeuksien perustaminen johtaa asemakaavoitetun rakennusoikeuden käytön estymiseen tai rajoittumiseen, vaikka asemakaava sinänsä maankäytön sääntelyinstrumenttina on etusijalla näihin päätöksiin nähden. Perustamistoimitusten yhteydessä joudutaan arvioimaan kysymystä maanomistajalle rakennusoikeuden heikentymisestä aiheutuneesta menetyksestä ja tämän korvaamisesta esimerkiksi maantielainsäädännön nojalla[3]. Korvauksen määrittelemiseksi tulee arvioida rakennusoikeuden korvausoikeudellinen suoja MRL:n mukaan ja siksi nyt käsiteltävällä kysymyksellä rakennusoikeuden nauttimasta suojasta on MRL:n järjestelmää laajemmat heijastusvaikutukset koko oikeusjärjestykseen. Samoin keskeistä on, että asemakaavalla osoitettu rakennusoikeus voi välillisesti muuttua muun rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvan normin muutoksen johdosta, mikä aktualisoi saman kysymyksen.

11.3 AJAN KULUMISEN VAIKUTUS ASEMAKAAVOITETTUUN RAKENNUSOIKEUTEEN

11.3.1 Voimassaoloaika

Asemakaavoitetun rakennusoikeuden voimassaoloajasta ei ole erikseen säädetty, vaan se on voimassa niin kauan kunnes kaavaa muutetaan tai se kumotaan. Tämä on riippumatonta siitä, käytetäänkö rakennusoikeutta vai ei. Toisin

[3] Ks. KKO 2013:87: Asemakaavaa oli tiesuunnitelmaa silmällä pitäen muutettu siten, että osa kiinteistöstä oli osoitettu maantiealueeksi. Samalla asemakaavan muutoksella kiinteistön omistajalle jääneen kiinteistön osan rakennusoikeutta oli lisätty. Maantietoimituksessa kiinteistön omistajalle maksettava lunastuskorvaus oli määrättävä ottamatta huomioon rakennusoikeuden korotusta. Ratkaisu on mielenkiintoinen siltä kannalta, että kaavoituskäytännössä on usein katsottu mahdolliseksi maankäytön rajoituksen kompensointi myöntämällä rakennusoikeutta maanomistajan alueelle toisaalle taikka lisäämällä alueen rakennusoikeutta rajoituksen kompensaationa. Po. ratkaisussa näyttää tällaiseen kaavoitus- ja korvauskäytäntöön otetun kielteinen kanta.

sanoen asemakaavalla osoitettu rakennusoikeus ei vanhene, vaikka sitä ei käytettäisi. Toisaalta rakennusoikeuden voimassaololle ei myöskään ole säädetty vähimmäisvoimassaoloaikaa. Tämä on lainsäätäjän tarkoituksellinen ratkaisu. Vähimmäis- ja enimmäisaikojen puuttuminen tarkoittaa MRL:n järjestelmässä sitä, että kunta voi asemakaavoituksella muuttaa voimaan saatettua asemakaavaa teoriassa milloin tahansa muuttamisedellytysten täyttyessä. Tältä kannalta katsottuna *rakennusoikeus on jatkuvan muutospotentiaalin alainen dynaaminen maankäytöllinen tekijä*. Sama koskee myös oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettua rakennusoikeutta niissä tapauksissa, joissa kaavaa käytetään rakennusluvan perustana.

MRL:n järjestelmässä yleiskaavan käyttäminen suoraan rakennusluvan perusteena on mahdollista ohjattaessa yleiskaavalla rakentamista ranta-alueella (MRL 72.1 §), kyläalueella (MRL 44.2 §) taikka ohjattaessa tuulivoimarakentamista (MRL 77 a §). Osoitettaessa rakennusoikeutta tällaisilla kaavoilla ei rakennusoikeuden luonne alueella määräydy yleisten ja suunnittelutarvealuetta koskevien erityisten rakennusluvan saamisen edellytysten kautta, jossa mahdollinen kaava on vain yksi harkintakriteeri, vaan lupa perustuu suoraan yleiskaavaan. Näissä tilanteissa lienee tarkoituksenmukaista lähteä siitä, että yleiskaavan mukainen rakentaminen merkitsee samankaltaista maanomistajan subjektiivista oikeutta saada käyttää maata yleiskaavan mukaiseen rakentamiseen kuin maanomistajalla on asemakaava-alueella subjektiivinen oikeus käyttää maataan asemakaavaan mukaiseen rakentamiseen. Edelleen mielenkiintoista on, että näin osoitettu rakennusoikeus merkinnee sitä, että alueelle myöhemmin mahdollisesti laadittavassa asemakaavassa on yleiskaavan ohjausvaikutuksen johdosta osoitettava sama rakennusoikeus, ellei poikkeamiselle yleiskaavasta ole selkeitä maankäytöllisiä perusteita. Toisaalta mielenkiintoista on myös se, että tällaisen alueen joutuessa lunastuksen kohteeksi tullee lunastuskorvaus maksaa yleiskaavan mukaisen rakennusoikeuden menetyksestä, vaikka asemakaavaa ei olisi laadittu alueelle.

Asemakaavoitukseen perustuvan rakennusoikeuden voimassaolosta on erotettava rakentamisen lupajärjestelmässä muodostuva rakentamismahdollisuus. Rakennusoikeutta voi muodostua joko poikettaessa rakennusluvan yhteydessä vähäisessä määrin kaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta (MRL 175 §) tai poikkeamalla (MRL 23 luku) muodostuvasta rakennusoikeudesta. Poikkeaminen voi koskea mitä moninaisimpia tilanteita kuten asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta poikkeamista, täysin uuden rakennusoikeuden osoittamista kaava-alueelle, jolle ei rakentamista ole osoitettu tai esimerkiksi ranta-alueen suunnittelutarpeesta (MRL 72 §) poikkeamista. Rakennusluvan yhteydessä vähäisellä poikkeamisella saatu ”lisärakennusoikeus” on voimassa niin kauan kuin rakennuslupakin. Pääsäännön mukaan rakennuslupa raukeaa, ellei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa lu-

van lainvoimaistumisesta (MRL 143.1 §)[4]. Poikkeamispäätöksen voimassaolo määräytyy poikkeamispäätöksen lupaehtojen mukaisesti[5]. Rakennusluvalla ja poikkeamisluvalla saadut lisärakennusoikeudet voivat lakata olemasta voimassa ajan kulumisen perusteella.

Olennaista on, että asemakaavaan perustuva rakennusoikeus ei näissäkään tapauksissa lakkaa olemasta voimassa, mutta lupiin perustuvalla poikkeamisella saatu lisärakennusoikeus lakkaa olemasta voimassa luvan vanhentumisen myötä. Jos rakennusluvan tai poikkeamisluvan myöntämisen jälkeen kiinteistön olosuhteet tai luvan myöntämisen oikeudellisissa edellytyksissä on tapahtunut muutos, jonka johdosta uutta lupaa ei voida myöntää, on luvan vanhentumisen myötä menetetty rakennusoikeus tavallaan lopullisesti menetetty. Näin siitäkin huolimatta, että kiinteistön omistajalla tai muulla haltijalla on edelleen mahdollisuus saada rakennuslupa asemakaavan mukaiselle rakennushankkeelle, mutta ei subjektiivista oikeutta saada uutta samansisältöistä rakennuslupaa taikka poikkeamislupaa, jos ne kerran ovat rauenneet[6]. Esimerkiksi muuttunut hallintokäytäntö tai lainsäädäntö voi estää saman luvan saamisen uudelleen tai mikäli rakennettava alue on luvan myöntämisen jälkeen asetettu esimerkiksi rakennuskieltoon tai siihen kohdistuu jokin rakentamisrajoitus, ei rakennusluvan uudelle myöntämiselle ole enää edellytyksiä. Siksi rakennusluvan ja poikkeamisluvan voimassaoloa koskevilla säännöksillä on merkitystä myös kiinteistön rakennusoikeuden määrittelyn kannalta.

Rakennuksen rakentamisella ei rakennusoikeuden voimassaolon kannalta ole merkitystä asemakaavan pysyessä muuttumattomana. Rakentamisella – rakennusoikeuden käyttämisellä – sen sijaan on rakennusoikeuden voimassaolon kannalta se merkitys, että rakennuksen rakentamisen jälkeinen myöhempi asemakaavamuutos ei voi poistaa laillisessa järjestyksessä rakennetun rakennuksen käyttämää rakennusoikeutta[7]. Tämä johtuu siitä, että oikeutemme mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksiin ei kuulu maanomistajaan kohdistuvaa velvollisuutta saattaa taannehtivasti asemakaava-alueen olosuhteita vastaamaan

---

[4] Rakennusvalvontaviranomainen voi MRL 143.3 §:ssä säädetyin edellytyksin pidentää luvan voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella ja loppuunsaattamiselle enintään kolmella vuodella kerrallaan.

[5] Poikkeamispäätöksessä on MRL 174.2 §:n mukaan määrättävä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaava rakennuslupa on haettava. Aika voi olla enintään kaksi vuotta. Jos rakennuslupaa ei tässä ajassa haeta, poikkeamislupa raukeaa.

[6] Ks. hallintoluvan pysyvyydestä Mäenpää 1992, s. s. 252 ss. Ks. systemaattisesti rakennuslupaan liittyvistä kysymyksistä Bjerkén 1983 passim. On tosin huomattava, että rakennus- tai poikkeamisluvan voimassaolo voi määräajan lisäksi lakata myös jonkin muun syyn johdosta. Esimerkiksi Ekroos on ottanut esille viranomaisen mahdollisuuden muuttaa eräissä erityistilanteissa rakennusluvan voimassaoloa yleisen hallinto-oikeuden tai ympäristönsuojelunormiston perusteella Ks. Ekroos JJ 2005, s. 36–37.

[7] Rajanvetotapauksessa on lähdettävä siitä, että vireillä oleva rakennuslupahakemus suojaa tällaista ”vanhaa rakennusoikeutta”. Toisaalta usein rakennuskielto on voimassa, jolloin lupia ei ole voitu myöntääkään.

muuttunutta asemakaavaa. Esimerkiksi poistettaessa rakennusoikeus asemakaavamuutoksella täysin tai määrällisesti niin, että tämä edellyttäisi olemassa olevan rakennuksen purkamista, on julkisen vallan mahdollista saattaa ilman maanomistajan suostumusta olosuhteet asemakaavan mukaisiksi vain pakkolunastamalla alue omistukseensa ja toteuttamalla tarvittavat toimenpiteet. Sikäli kuin lunastuksen edellytykset täyttyvät, lunastuskorvaus määritellään menetetyn rakennusoikeuden ja rakennuksen mukaisesti, jolloin maanomistaja saa faktisen käyttömahdollisuuden sijaan taloudellisen korvauksen. Sen sijaan mahdollinen käyttämätön rakennusoikeuden osa saattaa tulla menetetyksi asemakaavamuutoksen myötä.

11.3.2 Olosuhteiden muuttuminen

Yksinomaan ajan kulumisen perusteella asemakaavoitettu rakennusoikeus ei lakkaa olemasta voimassa[8]. Sen sijaan tietyn ajan kuluessa voi tapahtua alueen olosuhteissa muutoksia, jotka joko suoraan tai välillisesti voivat johtaa siihen, että asemakaavoitettua rakennusoikeutta ei voida käyttää. Muutokset voivat koskea jonkin muun, esimerkiksi asemakaavanormia hierarkkisesti ylemmänasteisen normin tai asemakaavan mukaista rakentamista koskevan normin muutosta, joka vaikuttaa maanomistajan mahdollisuuteen käyttää sinänsä asemakaavoituksellisesti voimassa olevaa rakennusoikeutta. Näin on esimerkiksi silloin, kun asemakaavoitetulle alueelle muodostuu luonnonsuojelulain 49 a §:ssä tarkoitettu suojelualue, lainsäätäjä muuttaa esimerkiksi rakennusoikeuteen vaikuttavaa MRL 115 §:n kerrosalamääritelmää taikka ministeriö asetuksella muuttaa rakennuksen paloturvallisuusetäisyyttä koskevia määräyksiä. Niin ikään kunta voi määrätä alueelle voimaan rakennuskiellon asemakaavan muuttamiseksi, mikä ei sinänsä lakkauta rakennusoikeutta, mutta saattaa estää sen käyttämisen. Osa muutoksista johtuu suoraan normijärjestelmän muutoksesta, osa fyysisessä ympäristössä tapahtuvista muutoksista, jotka näihin oikeusjärjestyksessä liitettyjen oikeusvaikutusten seurauksena välillisesti saattavat johtaa rakennusoikeuden rajoittumiseen.

---

[8] Rakennusoikeus ei siis voi vanhentua siinä merkityksessä, että se lakkaisi olemasta voimassa kuten esimerkiksi oikeudenhaltijan passiivisuuden ja ajan kulumisen perusteella lakkaavat yksityisoikeudessa olemasta voimassa velvoitteet yleisen kolmen vuoden vanhentumisajan puitteissa. Ks. laki velan vanhentumisesta (2003/728) 4 §. Toisaalta tässä kohden on myös hyvä huomata vanhentumiseen liittyvä käsitteellinen ero sen mukaan, puhutaanko vanhentumisesta oikeudellisessa vai esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelullisessa merkityksessä. Oikeudelliselta kannalta vanhentumisella tarkoitetaan, että ajan kuluminen ja passiivisuus muodostavat tosiseikaston, jonka oikeusvaikutuksena henkilön mahdollisuudet esittää tuomioistuinteitse vaatimuksia velvoitettua henkilöä kohtaan lakkaavat. Sen sijaan esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelussa vanhentumisella saatetaan tarkoittaa vain sitä, että suunnitelma ei ole ajan ihanteiden mukainen tai ei enää vastaa sitä kysyntää, joka kaavan laatimishetkellä vallitsi. Kaava juridisena instrumenttina sinänsä on voimassa näistä käsityksistä riippumatta.

Eräissä tapauksissa asemakaavoittamattomilla rakentamispainealueilla se, että omistajan naapurille sallitaan rakentaminen, saattaa estää rakentamisen omistajan alueella, koska rakentamisen saatetaan katsoa edellyttävän alueen asemakaavoittamista. Toisin sanoen alueella tapahtuva ”rakentamisaktiivisuus” saattaa ylittää eräänlaisen kynnyksen, jonka jälkeen rakentaminen ei enää ole mahdollista esimerkiksi poikkeamalla tai suunnittelutarveharkinnalla. Jos omistaja olisi hakenut lupaa *ennen* naapuriaan, olisi asetelma saattanut muodostua päinvastaiseksi. Näin omistajan rakentamismahdollisuuksiin vaikuttaa ajan kuluminen siinä merkityksessä, että ympäröivällä alueella tapahtuva rakentaminen saattaa muuntaa myös omistajan oman alueen rakentamismahdollisuuksia.

Rakennusoikeus asemakaavoittamattomien alueiden ulkopuolella on luonteeltaan erilainen kuin asemakaava-alueella. Näillä alueilla rakennusoikeutta ei ole samalla tavalla osoitettu kaavalla, ja vaikka olisikin, kaavalla ei ole rakentamisen edellytyksiä silmällä pitäen sitovasti ratkaistu alueen rakennusoikeutta, vaan rakennusoikeuden olemassaolo määräytyy yleisten rakennusluvan saamisedellytysten kautta. Näissä tapauksissakaan ei varsinaisesti voida puhua siitä, että ajan kuluminen voisi sellaisenaan lakkauttaa alueen rakennusoikeutta, mutta ajan kuluessa tietyt alueen olosuhteet – esimerkiksi lähialueella tapahtuva rakentaminen – saattavat muuttua niin, että rakennusluvan saamisen edellytykset eivät enää täyty ilman asemakaavan laatimista, jolloin rakennusoikeus ikään kuin suoraan lain nojalla olosuhteiden muuttumisen johdosta, jos ei suoranaisesti lakkaa, niin muuntuu oikeudelliselta luonteeltaan.

11.3.3 Määräaikaisuus de lege ferenda

Rakennusoikeuden määräaikaisuudesta de lege ferenda on käyty kirjallisuudessa keskustelua, mutta tämä keskustelu ei ole johtanut rakennusoikeuden määräaikaisuutta koskevien säännösten antamiseen[9]. Teoriassa ei liene mitään oikeudellista estettä rakennusoikeuden määräaikaistamiselle eli sille, että tietyn ajan kuluttua käyttämätön rakennusoikeus lakkaisi olemasta voimassa. Rakennusoikeuden määräaikaistamisessa on vastakkain yhtäältä näkemys siitä, että rakennusoikeuden tulisi lakata tietyn ajan kuluttua, jotta kunnalle jäisi vapaammat kädet kaavojen muuttamiseen kulloisiakin olosuhteita vastaavasti. Toisaalta maanomistajan näkökulmasta määräaikaistaminen tekisi maahan investoimisesta hyvin arvaamatonta, jos rakentamista ei suhdanteiden johdosta ehdittäisi

[9] Ks. KM 1974:44, s. 160–161, jossa on esitetty säädettäväksi määräaika kaavojen voimassaololle. Ks. myös HE 101/1998 vp, s. 19, jossa on viitattu silloisen nyt jo kumotun vuoden 1987 PBL:n detaljikaavan voimassaoloa koskeviin säännöksiin. Rakennuslainsäädännön historiassa on useita kertoja keskusteltu rakennusoikeuden tekemisestä määräaikaiseksi.

toteuttamaan määräajan puitteissa. Tämä problematiikka on otettava huomioon tulkittaessa lainsäätäjän tarkoitusta esimerkiksi asemakaavan ajanmukaisuutta koskevan MRL 60 §:n osalta tai kunnan kaavoituksellisen harkintavallan luonnetta kaavamuutosten osalta.

Rakennusoikeus voi MRL:n mukaan olla voimassa vuosikymmeniä siitä riippumatta, onko kaavan mukaiselle rakentamiselle kysyntää tai onko kyseiselle alueelle tarkoituksenmukaista rakentaa kaavoitetulla tavalla. Suunnittelun kannalta rakennusoikeuden ”ikuisuuden” on katsottu estävän suunnitelmien joustavan muuttamisen kulloisiakin todellisia tarpeita vastaavasti[10]. Kritiikki ei ole kaikilta osin perusteltua, koska nykyinen järjestelmä mahdollistaa kaavan muuttamisen hyvinkin joustavasti[11]. Suunnittelunäkökulman lisäksi rakennusoikeus muodostaa usein maapohjan reaalitaloudellisen käyttöarvon, eikä puhtaasti ajan kulumiseen perustuva rakennusoikeuden lakkaaminen välttämättä olisi perusteltavissa kaupunkialueen kiinteistöihin kohdistuvien varallisuusarvojen ja kiinteistöihin kohdistuvien tulonodotusten johdosta[12]. Rakennusoikeuden lakkaaminen kiinteistöltä merkitsisi periaatteellisesti merkittävää ja laajakantoista koko vaihdanta- ja luottotaloutta koskevaa epävarmuutta aiheuttavaa muutosta, kun kiinteistöä koskevien – usein aikaulottuvuudeltaan jopa vuosikymmenille sijoittuvien – investointipäätösten tai rahoitus- ja luottopäätösten yhteydessä tulisi ottaa huomioon kiinteistön varallisuusarvon mahdollinen katoaminen rakennusoikeuden lakatessa olemasta voimassa[13].

---

[10] On sanottu, että kaavojen tosiasiallinen tehtävä on kuntatalouden aktivoiminen ja yksityisten pääoma-arvojen turvaaminen suunnittelun kustannuksella. Samalla on huomautettu, että suunnitelma on suunnittelun kannalta vanhentunut silloin, kun se menettää muutosvoimansa. Ks. yhdyskuntasuunnittelullisesta kirjallisuudesta erityisesti Mäntysalo – Nyman 2001, s. 36–43. MRL:n kaavoitusjärjestelmää kriittisesti arvioivat kirjoittajat erottavat asemakaavan kahdeksi tehtäväksi yhtäältä maankäytön organisoimisen sekä toisaalta maaomaisuuteen tehtyjen pääomasijoitusten turvaamisen.

[11] Tarkkaan ottaen jäljempänä mainittu ruotsalainen määräaikainen ”vanhentumiskelpoinen” rakennusoikeus nauttii voimassaoloaikanaan, joka voi olla enimmillään 20 vuotta, tehokkaampaa suojaa detaljikaavan muutoksia vastaan kuin suomalainen asemakaavaan perustuva rakennusoikeus.

[12] Omistusoikeuden hankkimiseen ja omistuksen hallinnointiin on saatettu käyttää varoja tarkoituksin joko itse rakentaa taikka luovuttaa vastiketta vastaan kiinteistö rakennettavaksi kolmannelle. Kiinteistöt rakennusoikeuksineen muodostavat myös keskeisen investointikohteen ja ovat usein lainojen vakuuksina. Vastaavasti kiinteistön varallisuusarvon turvaamisen kannalta saattaisi olla perusteltua säätää rakennusoikeudelle vähimmäisvoimassaoloaika.

[13] Rakennusoikeutta kiinteistölle osoittavan kaavan pysyvyys on myös kiinteistöön tehtyjen pääomasijoitusten turva, kuten Mäntysalo – Nyman 2001, s. 38 huomauttaa. Tiedossa on, että esimerkiksi rakennusliikkeet pitävät varsin suurta tonttivarantoa tasatakseen suhdanteista johtuvan rakennusmaan saannin vaihtelut. Rakennusliikkeille rakennusoikeutta sisältävät kiinteistöt edustavat nimenomaan tehtyjä pääomasijoituksia ja kiinteistöille asemakaavoilla osoitettu rakennusoikeus ja sen pysyvyys tulevaisuuteen kohdistuvia tuotto-odotuksia. Liiketaloudelliselta kannalta rakennusliikkeet usein myös ajoittavat rakentamisen niin, että valmistuvasta rakennuksesta on saatavilla myyntihetkellä taloudellisten suhdanteiden ja kysynnän kannalta paras mahdollinen myyntihinta. Määräaikainen rakennusoikeus saattaisi vaikeuttaa merkittävällä tavalla tätä toimin-

Rakennusoikeuden määräaikaisuus on toteutettu Ruotsin rakennuslainsäädännössä. Ruotsin plan- och bygglagin (900/2010) mukaan detaljikaavassa (detaljikaava) tulee kaavalla määrätä voimassaoloaika, jonka tulee antaa kohtuullinen mahdollisuus kaavan toteuttamiseen. Määräajan tulee olla vähintään viisi ja enintään 15 vuotta. Toteuttamisaikaa voidaan jatkaa detaljikaavan voimassaoloaikana enintään viidellä vuodella tai voimassaoloajan päätyttyä detaljikaavan voimassaolo voidaan uudistaa enintään viideksi vuodeksi. (PBL 4:24.1).

Mikäli detaljikaavan mukaista rakennusoikeutta ei ole käytetty detaljikaavan voimassaoloaikana, katsotaan se lakanneeksi (PBL 4:40). Uusi detaljikaava voidaan tällöin laatia lakanneesta kaavasta välittämättä. Muutoin detaljikaava on Ruotsissa voimassa kunnes sitä muutetaan tai se kumotaan (PBL 4:38) kuten Suomessa. Sen sijaan detaljikaavan muuttamista on rajoitettu kaavan voimassaoloaikana, mikä on merkittävä poikkeus verrattuna MRL:n asemakaavojen muuttamista koskevaa sääntelyyn. PBL 4:39.1 mukaan detaljikaavaa ei voida muuttaa tai kumota ennen voimassaoloajan päättymistä, jos joku alueen maanomistajista vastustaa sitä. Maanomistajan vastustuksesta huolimatta detaljikaavaa voidaan muuttaa sen voimassaoloaikana kahdella perusteella. Ensinnä on mahdollista muuta detaljikaavaa silloin, kun sellainen suuri yleinen tarve sitä edellyttää, jota ei ole voitu ennakoida kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä (PBL 39.2 1 k). Toiseksi detaljikaavaa on mahdollista muuttaa eräissä kiinteistöjaotukseen liittyvissä tapauksissa (PBL 39.2 1 k).

Vastaava rakennusoikeuden määräaikaisuutta koskeva sääntely merkitsisi periaatteelliselta kannalta suomalaisessa järjestelmässä merkittävää kunnallisen kaavoitustehtävän rajoitusta. Rakennusoikeuden määräaikaistaminen edellyttäisi samalla jonkinlaisen rakennusoikeuden voimassaolon vähimmäisajan säätämistä sekä kaavan muuttamisedellytysten tarkistamista kaavan voimassaoloaikana. Toisin sanoen määräaikaisuudesta johtuvat sääntelylliset hyödyt ja haitat eivät ehkä ole niin selkeitä kuin kirjallisuudessa joskus esitettyjen kantojen perusteella *prima facie* saattaisi näyttää. Tosin käytännössä maanomistajalla ei liene intressiä vastustaa kaavamuutosta muutoin kuin muutoksen tarkoittaessa maanomistajan taloudellisen aseman heikennystä ja kun käytännössä kunnat vain harvoin muuttavat kaavoja, joilla on varallisuusarvoa eli joiden toteuttamiselle olisi olemassa todellista kysyntää[14], ei kysymys kaavan muuttamisesta ja maanomistajan vastustuksesta aktualisoituisi käytännössä kovin usein. Kyseessä

---

taa. Ks. kiinteistöiden merkityksestä luottotaloudessa Ahlinder 2013, s. 31–32.

[14] Käytännössä kaavoja muutettaneen silloin, kun olemassa oleva kaava ei vastaa enää kysyntää, mikä on jo puolestaan johtanut ennen muutosta siihen, että kaava ei todennäköisesti toteutuisi. Kun kaavaa vastaavalla rakentamisella ei ole kysyntää, ei kaavan mukaisen rakennusoikeuden poistaminen merkitse maanomistajan taloudellisen aseman heikentymistä ainakaan lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Sen sijaan spekulatiivisesti voidaan ajatella, että vaikka kaava muuttamishetkellä olisi arvoton, saattaisi sillä tulevaisuudessa kunnan kehityksen tai vastaavien seikkojen johdosta olla merkittävä taloudellinen arvo.

on silti periaatteellisesti merkittävä ero ruotsalaisen ja suomalaisen järjestelmän välillä. Detaljikaavaan perustuva rakennusoikeus nauttii detaljikaavan voimassaoloaikana suurempaa oikeudellista suojaa suhteessa kuntaan kuin Suomessa. Myös rakennusoikeudesta Suomessa maksettavat maksut kaavoitusvaiheessa olisivat ongelmallisia rakennusoikeuden lakatessa käyttämättöminä.

11.3.4 Ajanmukaisuuden arviointi

Rakennusoikeuden ajalliseen voimassaoloon vaikuttaa laveasti ymmärrettynä MRL 60 §:ssä säädetty kunnan velvollisuus seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta[15]. Säännöksen mukaan sellaisilla asemakaava-alueilla, joilla kaava on ollut voimassa yli 13 vuotta ja kaava on merkittävältä osalta edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta oleellista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. Kaavaa voidaan lähtökohtaisesti pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla merkittävältä osalta toteuttamattomana, jos yli puolet rakennusoikeudesta on toteuttamatta tai toteuttamaton osa muutoin on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta merkittävä.[16] Säännös ei siten tarkoita, että rakennusoikeus 13 vuoden kuluttua vanhenisi tai muutoin lakkaisi oikeudelliselta kannalta olemasta, vaan tällöin rakennusoikeuden käyttäminen edellyttää kunnan tekemää ajanmukaisuuden arviointia[17].

Niinpä voidaan sanoa, että rakennusluvan saaminen ja rakennusoikeuden käyttäminen voivat vaikeutua, jos alueen rakennusoikeus on vajaakäytössä. Jos asemakaava todetaan vanhentuneeksi, rakennuslupaa ei voida myöntää ennen asemakaavan muuttamista (MRL 61 §). Eli siinä merkityksessä rakennusoikeus voi voimassa olevan oikeuden mukaan lakata olemasta voimassa ajan kulumisen perusteella, että kuntaa ei voida pakkotoimin saada vastoin suostumustaan laatimaan päivitettyä asemakaavaa. Historiallisesti tarkastellen keskeisin rakennusoikeuksien heikentämistarve on kytkeytynyt rakennussuojeluun, kun tonttien ylimitoitetut rakennusoikeudet johtivat vanhojen jugend-rakennusten purkamiseen taloudellisesti kannattavampien rakennusten tieltä erityisesti 1950- ja 1960-luvuilla[18].

---

[15] Säännöksen taustalla on rakennusoikeuden määräaikaisuudesta kirjallisuudessa käyty keskustelu, joka ei kuitenkaan ole johtanut varsinaiseen rakennusoikeuden määräaikaistamiseen.

[16] Ks. HE 101/1998 vp, s. 82.

[17] MRL 60 § voitaneen ainakin teoreettisella tasolla ymmärtää lainsäätäjän kannanotoksi sen puolesta, että rakennusoikeus ja sen osoittava asemakaava eivät sellaisenaan voi olla ikuisia aikoja voimassa, ellei niitä ole toteutettu (so. rakennettu) kohtuullisessa ajassa. Rakennusoikeuden ja asemakaavan määräaikaistamisesta on keskusteltu jo kaavoitus- ja rakentamisasiainneuvottelukunnan varsin eripuraisessa mietinnössä. Ks. KM 1974:44, s. 160–161.

[18] Maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n säätämisen taustalla oli vilkas keskustelu rakennusoikeuk-

Ajanmukaisuuden arvioinnin ongelma koskee tällaisissa tapauksissa sitä, tuleeko asemakaavan mukaisen oikeustilan heikentämisestä suorittaa maanomistajalle korvausta, kun kunta yhtäältä toteaa rakennusoikeutta osoittavan asemakaavan vanhentuneeksi MRL 60 §:n nojalla, mutta ei toisaalta myöskään ryhdy päivittämään asemakaavaa[19]. Ajanmukaisuuden arvioinnista pidättyminen luo toisin sanoen kunnalle käytännöllisen mahdollisuuden tosiasiassa luoda rakennusoikeudesta määräaikaisen, koska maanomistajalla ei ole mahdollisuutta omin toimin saada asemakaavan ajanmukaisuutta tarkistetuksi eivätkä rakennusluvan edellytykset täyty, ellei ajanmukaisuuden arviota ole tehty. Toisin sanoen kunta voi asemakaavoituksesta pidättymällä luoda alueelle rakennuskieltoon tosiasiassa rinnastuvan oikeustilan ennalta määräämättömäksi ajaksi.

Ajanmukaisuuden seuraamisvelvollisuus muodostaa eräänlaisen takarajan sille, milloin kunnan tulee viimeistään arvioida kaavan ajanmukaisuutta. Tämä ei estä kuntaa muuttamasta kaavaa jo tätä aiemmin, jos se katsoo tämän tarkoituksenmukaiseksi. Rakennusoikeuden rajoittamattoman voimassaolon vastinparina on se, että voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly säännöksiä lainvoimaisen asemakaavan tai siinä osoitetun rakennusoikeuden vähimmäisvoimassaoloajasta. Oikeudellista estettä ei ole sille, että kunta laatii ja saattaa voimaan asemakaavamuutoksen jo muutaman vuoden kuluttua aiemman asemakaavan voimantulosta. Näin myös saatetaan menetellä silloin, kun laadittu kaava syystä tai toisesta – esimerkiksi taloudellisten suhdanteiden, kaavaan liittyvien muiden suunnitelmien toteutumatta jäämisen tai toteuttajatahon vetäytymisen johdosta – osoittautuu epätarkoituksenmukaiseksi.

Asemakaavamuutos voi koskea koko asemakaava-aluetta tai vain osaa siitä. Asemakaavamuutoksella kiinteistön rakennusoikeutta voidaan lisätä, supistaa tai muutoin muuttaa niin, että ensimmäisessä asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus asemakaavamuutoksen tultua lainvoimaiseksi lakkaa olemasta voimassa. Tässä yhteydessä on huomattava, että kaavamuutoksella voidaan muut-

---

sien supistamisista 1960–1980-luvuilla. Taustalla on ollut kysymys kaupunkien sellaisista vanhoista asemakaava-alueista, joilla rakennusoikeuksia ei määritelty asemakaavassa, vaan kaupungin rakennusjärjestyksissä. Vanhat asemakaavat ja rakennusjärjestys olisivat mahdollistaneet sellaisten korkeiden rakennusten rakentamisen, jollaisia ei enää vuosikymmeniä myöhemmin pidetty tarkoituksenmukaisina. Rakennusoikeus supistettiin asemakaavamuutoksella siten, että rakennusoikeutta menettäneille tontinomistajille asemakaavoitettiin rakennusoikeutta heidän toisaalla omistamilleen alueille. Toisaalta oli tapauksia, joissa asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta oli merkittävässä määrin käyttämättä ja kun tätä ryhdyttiin rakentamaan, syntyi vastustusta. Samalla taustalla oli epäselvä kysymys siitä, tuleeko tontinomistajalle maksaa korvausta rakennusoikeuden supistamisesta silloin, kun edellä mainittua kompensaatiota ei voida tehdä. Tämän korvauskysymyksen ratkaisuna maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettiin MRL 60 §:n säännös asemakaavojen ajanmukaisuuden seuraamisesta ja velvollisuudesta niiden ajan tasalla pitämiseen.

[19] Laissa asetetun velvoitteen täyttämisestä ei voi seurata korvausvelvollisuutta. Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 379. Ks. Virtanen 2011, s. 25–29.

taa pääsääntöisesti vain käyttämätöntä rakennusoikeutta. Rakennusoikeus, jota vastaava rakennuslupa on myönnetty, nauttii suojaa rakennusluvan voimassaoloajan suhteessa myöhempään kaavamuutokseen[20].

11.4 RAKENNUSOIKEUDEN HEIKENTÄMINEN ASEMAKAAVAMUUTOKSELLA

11.4.1 Kaavamuutoksen ja korvauksen erottelu

Rakennusoikeutta voidaan heikentää asemakaavamuutoksella, johon MRL 204 §:n mukaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin asemakaavan laatimiseen. Tämä tarkoittaa, että kunta voi periaatteessa milloin tahansa heikentää rakennusoikeutta asemakaavamuutoksella, jos muutos täyttää kaavamuutoksen oikeudelliset edellytykset (erit. MRL 54 §). MRL 204 §:n lausumasta ei kuitenkaan seuraa, että säännökset saavat saman merkityssisällön asemakaavamuutosta arvioitaessa. Tämä johtuu siitä, että asemakaavalla on rakennusoikeuden ja maankäytön sääntelyinstrumenteista voimakkaimmat oikeusvaikutukset. Ratkaistaessa tietyn alueen maankäyttö asemakaavalla tulee tällöin ratkaistuksi alueen sallitut ja kielletyt käyttömahdollisuudet sitovasti. Tämä on keskeinen ero esimerkiksi yleiskaavoitukseen, jonka keskeisin oikeusvaikutus on ohjata asemakaavoitusta sekä ohjata rakentamisen lupaharkintaa sekä vain eräissä tapauksissa toimia suoraan rakennusoikeuden sitovana osoittajana. Toisin sanoen asemakaava ei vain määritä alueen omistajien käyttövaltuuksia, vaan se myös perustaa tietynasteisen luottamuksen siihen, että asemakaavalla luotuja oikeudellisia käyttömahdollisuuksia ei voida muuttaa yhtä vapaasti kuin voidaan esimerkiksi laatia ensivaiheen asemakaava.

Rakennusoikeutta voidaan heikentää asemakaavamuutoksella monin eri tavoin. Tämä voi tapahtua esimerkiksi alentamalla tontin rakennusoikeuden määrää tai muuttamalla tontin käyttötarkoitusta taloudellisesti vähempiarvoiseksi. Toisaalta asemakaavamuutoksella voidaan välillisesti heikentää rakennusoikeutta esimerkiksi leventämällä katua tai määräämällä muita rakennusoikeuden arvoa heikentäviä tekijöitä. Perusteet voivat olla hyvin erilaisia, esimerkiksi puhtaasti rakentamisen määrän supistaminen, mutta usein pääasiallinen peruste voi olla jokin muu seikka, jonka seurauksena rakennusoikeutta sivutuotteena halutaan supistaa. Toisaalta on mahdollista, että asemakaavamuutoksella rakennusoikeus poistetaan täysin esimerkiksi muuntamalla rakentamiseen tarkoitet-

[20] Sama koskee laillisessa järjestyksessä rakennettua rakennusta, joka estää rakennuksen vaatiman rakennusoikeuden lakkauttamisen kaavamuutoksella. Vaikka rakennusoikeus poistettaisiin kaavamuutoksella, ei tämä velvoita rakennuksen purkamiseen.

tu alue yleiseksi alueeksi. Tällöin on kyse rakentamismahdollisuuden täydellisestä poistamisesta.

Perinteisessä doktriinissa lähdetään siitä, että kunta voi kaavoitusharkintansa turvin muuttaa kertaalleen asemakaavoissa osoitettuja rakennusoikeuksia. Kunta voi asemakaavoituksella toisin sanoen lisätä, supistaa, kumota tai muutoin muuttaa kertaalleen jo kaavoitettua rakennusoikeutta. Usein tätä sääntelykokonaisuutta kuvataan jo edellä mainitulla ilmaisulla, jonka mukaan kunnalle ei aiheudu korvausvelvollisuutta rakennusoikeuden heikentämisen johdosta eli että rakennusoikeus ei ole maanomistajalle kuuluva saavutettu etuus[21]. Kunnan harkintavaltaa rakennusoikeuden muutostilanteissa rajoittaa lähinnä MRL 54.3 §, jonka mukaan asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Mikäli kaava merkitsee kohtuuttomuutta, voi tästä syntyä kunnan korvausvelvollisuus maanomistajaan nähden.[22] Lisäksi mikäli maanomistaja ei voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, voi kunnalle syntyä lunastusvelvollisuus MRL 101 §:n nojalla.

Doktriini saattaa antaa liian sumean kuvan kysymyksen oikeudellisesta arvioinnista, joka edellyttää kaavan muuttamisen sekä korvausvelvollisuuden syntymisen edellytysten erottamista toisistaan.

Asemakaavan muuttamisella vaikutetaan omistajan faktisen käyttövallan sisältöön ja laajuuteen yleisen edun nimissä. Kysymys tulee asemakaavoituksen osalta arvioiduksi pääasiassa MRL 54 §:n kannalta, jossa lähtökohta on, että omistaja yleisen edun nimissä joutuu alistumaan useimmiten käyttövaltansa eriasteisiin rajoituksiin. Sen sijaan käytön rajoittamisen merkitessä omaisuuden taloudellisen arvon alentumaa syntyy kysymys siitä, miten määräytyy maanomistajan oikeus korvaukseen. MRL 54 §:n säännöksellä ei ole otettu kantaa tähän kysymykseen. Tämä kysymys on oikeusjärjestyksessämme hyvin hajanaisesti säänneltyä, mutta olennaista on, että se tulee ratkaistuksi eri normiston perusteella kuin MRL 54 §:n, jonka nojalla arvioidaan omistajan faktisen käyttövallan rajoittamisen oikeudellisia edellytyksiä (erit. MRL 54.3 §). On mahdollista, että omistajan faktisen käyttövallan rajoittamiselle MRL 54 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät ja kaava voidaan saattaa voimaan laillisesti, mutta rajoitus perustaa maanomistajalle oikeuden saada korvausta esimerkiksi MRL 101 §:n nojalla[23].

---

[21] Ks. näin esim. Jääskeläinen – Syrjänen 2010, s. 62.

[22] Ks. asemakaavan kohtuuttomuudesta Ekroos – Majamaa 2015, s. 329–331. Ks. KHO 27.6.1986 t. 2667, jossa on ollut kyse rakennusoikeuden supistamisesta. KHO katsoi, että rakennusoikeuden supistamisella ei tapauksessa ole asetettu maanomistajalle kohtuuttomia rajoituksia.

[23] Se, että kunta pidättyy rakennusoikeuden heikentämisestä mahdollisen tulevan korvausvelvollisuuden seurauksena, on vain korvaamisen ja kaavoituksen *tosiasiallinen* yhteys, josta ei tule tehdä päätelmiä voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Toisaalta on mahdollista, että korvauskyn-

11.4.2 Heikentämisen asemakaavoitukselliset edellytykset

Kuten jo edellä todettiin, MRL:n järjestelmässä asemakaavan muuttamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin ensimmäisen asemakaavan laatimiseen (MRL 204 §)[24]. Toisin sanoen asemakaavamuutoksen edellytyksiä arvioidaan lähtökohtaisesti MRL 54 §:sä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten kanalta. Eri asia on, että asemakaavamuutos hallinnollisena toimena voi tulla arvioitavaksi myös yleisten viranomaisen harkintavaltaa rajoittavien sääntöjen ja periaatteiden kannalta eli kaavan muuttamisen oikeudelliset edellytykset ovat laajempi ilmiö kuin vain MRL 54 §:n tarkastelu.

Kaavoitetun rakennusoikeuden heikentämistä voidaan tarkastella sekä kaavahierarkiaan kuuluvan yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksen (*vertikaalisuhde*) että rakentamismahdollisuuden osoittavan kaavan muuttamisen (*horisontaalisuhde*) kannalta. Ensin mainituissa tapauksissa on kyse siitä, missä määrin yleispiirteiset maakunta- ja yleiskaavoitus luovat oikeudellisesti sellaisen rakentamismahdollisuuden, että sen heikentäminen yksityiskohtaisemmalla kaavoituksella merkitsisi yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksesta poikkeamista. Jälkimmäisessä tapauksessa on kyse siitä, missä määrin kertaalleen yleispiirteisessä kaavoituksessa tai asemakaavoituksessa osoitettu rakentamismahdollisuus nauttii suojaa suhteessa myöhempiin kaavahierarkialtaan samantasoisen kaavan muutoksia vastaan. Ohjausvaikutus kuuluu yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksiin, jolloin ohjausvaikutuksesta poikkeaminen merkitsee, että kaava on lähtökohtaisesti lainvastainen. Kaavan muuttamiseen taas sovelletaan samoja säännöksiä kuin kaavan laatimiseen, jolloin niin ikään kyse on kaavalle säädetyistä sisältövaatimuksista.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän erään keskeisimmän periaatteen muodostaa vaatimus, jonka mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa (MRL 32.1 § ja MRL 39.1 §) sekä että yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa (MRL 42.1 § ja MRL 54.1 §). Kaavajärjestelmän läpäisevällä ohjausvaikutuksella on keskeinen merkitys rakennusoikeuden osoittamisen kannalta. Keskeinen kysymys koskee sitä, mitä oikeusvaikutuksia yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksesta johtuu rakennusoikeuden osoittamiselle yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Tässä tulkinnassa olennaista on, miten on tulkittava MRL 32.1 §:ssä ja MRL 42.1 §:ssä mainittuja ilmaisuja ”ohjeena olemisesta”. Oh-

---

nys ei ylity samalla kun rajoitusedellytykset MRL 54 §:n nojalla täyttyvät.

[24] Näiltä osin järjestelmämme poikkeaa esimerkiksi Ruotsin PBL:n detaljikaavaa koskevista säännöksistä, joiden mukaan detaljikaavaa voidaan muuttaa vain erityisestä syystä. MRL:n sääntelyratkaisumme jättää kunnalle asemakaavoittajana laajan liikkumavaran ja tekee rakennusoikeudesta hyvin vapaasti muotoutuvan ilman ajallisia rajoituksia kunnan näkökulmasta. Ks. detaljikaavan muuttamisen edellytyksistä Ruotsissa PBL 38–38c.

jeena olemisella tarkoitetaan melko vakiintuneesti sitä, että yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa on noudatettava ohjaavassa kaavassa tehtyjä ratkaisuja, mutta ohjaavasta kaavasta voidaan poiketa maankäytöllisistä syistä. Kuitenkaan ohjaavan kaavan keskeisistä maankäytöllisistä ratkaisuista ei tällaisessakaan tapauksessa voida poiketa.[25] Toisin sanoen yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksesta ei johdu maanomistajalle subjektiivista oikeutta vaatia yleispiirteisen kaavan mukaista yksityiskohtaista kaavaa, mutta ohjausvaikutus rajoittaa kunnan kaavoituksellista harkintavaltaa merkittävästi.

Heikentäminen ohjausvaikutuksen kannalta tarkoittaa tilanteita, joissa esimerkiksi yleiskaavassa rakentamiseen tarkoitetulle alueelle kokonaan tai osittain kaavoitetaan virkistysaluetta tai yleispiirteisessä kaavoituksessa osoitetuista kerrosalamääristä poiketaan alaspäin olennaisesti yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Lähtökohta on, että kaavahierarkiaan kuuluva ohjausvaikutus ei perustane maanomistajalle sellaista suojattua asemaa, että rakennusoikeuden näin heikentyessä maanomistajalla olisi oikeutta korvaukseen. Maakunta- tai yleiskaavoituksen oikeusvaikutuksista johtuen niissä osoitetut aluevaraukset ja kerrosalana tai muina suureina määritellyt rakennusoikeudet eivät muodosta alueen omistajalle subjektiivista oikeutta näiden kaavojen mukaiseen rakentamiseen tai esimerkiksi subjektiivista oikeutta yleispiirteisen kaavan mukaisen asemakaavan saamiseen kiinteistölleen. Toisaalta yleispiirteiset kaavat eivät oikeusvaikutustensa mukaisesti myöskään rajoita maanomistajan oikeutta rakentamiseen muutoin kuin eräissä rajoitetuissa tapauksissa tarkoitetuilla alueilla. Sen sijaan lienee lähdettävä siitä, että maanomistajalla on luottamuksensuojan turvin oikeus odottaa, että kunta laatii kaavan ohjausvaikutuksen mukaisena, jos se ylipäänsä ryhtyy kaavan laatimiseen[26]. Kunnan halutessa poiketa yleispiirteisestä kaavasta tulee sen muuttaa yleispiirteistä kaavaa.

Rakennusoikeutta voidaan heikentää monella eri tavalla. Kaavamuutoksella voidaan supistaa tontin rakennusoikeutta määrällisesti, mutta rakennusoikeuden heikennykseen voivat johtaa myös määräykset valokulmasta, rakennuksen sallitusta etäisyydestä tontin rajasta, enimmäiskerrosluvun rajoittamisesta tai tontin käyttötarkoituksen muuntamisesta taloudellisesti vähempiarvoiseksi.

Niin ikään rakennusoikeuden supistamis- tai heikennystarpeet voivat olla moninaisia. Rakennusoikeus voi olla selvästi ylimitoitettu tai muutoin epärealistinen. Kaupunkikuvan tai vanhan rakennuskannan säilyttäminen on saattanut edellyttää rakennusoikeuden supistamista. Rakennusoikeuden supistaminen saattaa olla perusteltua rakennusoikeuden alun perin tultua määriteltyä

[25] Ks. yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutuksesta Ekroos – Majamaa 2015 maakuntakaavan osalta, s. 204–205 ja yleiskaavan osalta, s. 266. Ks. edellä luku 4.6.5.4.

[26] Luottamuksensuoja kohdistuu MRL:n yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutusta kohdistuviin säännöksiin. Ks. edellä luku 4.6.6.8.

”ylimalkaisesti”.[27] Yleisesti tunnetuin rakennusoikeuksien supistaminen lienee toteutettu kaupunkien keskusta-alueiden rakennusoikeuksien rajoittamiseksi 1950-luvun puolivälistä lukien. Tarkoituksena oli estää vanhojen ja kaupunkikuvan kannalta keskeisten rakennusten purkaminen, jotta tontin käyttämätön rakennusoikeus saataisiin taloudellisesti tuottavamman rakennuksen käyttöön. Tämän ehkäisemiseksi rakennusoikeuksia on kaavamuutoksin supistettu mittavia määriä, mutta taustalla näissä supistuksissa usein lienee ollut juuri se, että rakennusoikeudet ovat alun perin tulleet ylimalkaisesti määritellyiksi. Alun perin asemakaavoja laadittaessa lienee ollut tarkoituksena turvata varmuuden vuoksi riittävät kaupungin kasvun edellyttämät rakennusoikeudet. Sittemmin olosuhteiden muututtua nämä ylimitoitetut rakennusoikeudet muodostuivatkin ongelmaksi kaupungin kehityksen kannalta[28].

Mainittua taustaa vasten rakennusoikeuksien korvauksettomalle supistamiselle lienee helpohkosti löytynyt yleinen oikeutus – justifikaatio. Korvauksettomuutta on näissä tapauksissa perusteltu rakennuslainsäädännön historiallisella systematiikalla: koska kaavoituksella mahdollistettava rakennusoikeus annetaan vastikkeetta, ei myöskään sen supistamisesta tule suorittaa korvausta tontin omistajalle. Tosin on huomattava, että eräissä poikkeuksellisissa tapauksissa rakennusoikeuden supistaminen saattaa välillisesti johtaa myös tontinomistajan kannalta edulliseen lopputuloksen[29].

Kuten jo todettiin, rakennuslainsääntömme ei sisällä nimenomaisia säännöksiä siitä, millä edellytyksin rakennusoikeutta voidaan heikentää taikka tontinomistajan oikeudesta korvaukseen. Asemakaavassa osoitettua rakennusoikeutta voidaan lähtökohtaisesti muuttaa vain muuttamalla asemakaavaa[30]. Asemakaavan muuttamiseen puolestaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin asemakaavan laatimiseen (MRL 204 §). Toisin sanoen rakennusoikeuden supistamista tai heikentämistä tulee arvioida siltä pohjalta, täyttääkö muuttunut kaava MRL 54 §:ssä säädetyt asemakaavan sisältövaatimukset.

> Tässä yhteydessä on syytä huomata, että oikeuteemme ei sisälly nimenomaista asemakaavoitetun rakennusoikeuden vähimmäisvoimassaoloaikaa, vaan teoriassa on mahdollista, että asemakaavan sisältövaatimusten täyt-

---

[27] Ks. Kangas 1980, s. 4–5.

[28] Ks. Kivinen 1960, s. 22 ss.

[29] Joskus maanomistajan omassa intressissä saattaa olla kiinteistön rakennusoikeuden supistaminen asemakaavamuutoksella. Näin voisi olla esimerkiksi tapauksessa, jossa tontin 1000 kem^2 rakennusoikeudesta on käytetty 200 kem^2 eikä omistajalla ole halua rakentaa rakennusoikeuden jäljellä olevaa määrää. Kun kiinteistön verotusarvo kiinteistöverotuksessa määräytyy kiinteistön rakennusoikeuden mukaan, johon ei lähtökohtaisesti vaikuta se, onko rakennusoikeus käytössä vai ei, saisi omistaja rakennusoikeuden supistamisella pienennettyä maksuun määrättävän vuotuisen kiinteistöveron määrää. Ks. Kangas 1980, s. 2.

[30] Aivan omatyyppinen – joskin ehkä hieman teoreettinen – kysymys koskee asemakaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan sallitun rakentamisen määrän supistamista rakennusjärjestyksen muutoksella silloin, kun rakennusoikeus on jätetty määriteltäväksi rakennusjärjestyksellä.

tyessä rakennusoikeutta muutetaan jo heti esimerkiksi vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta[31]. Toisin sanoen jos kaava täyttää MRL 54 §:ssä säädetyt yleiskaavoitusta ja ympäristöä koskevat vaatimukset eikä ole sillä tavoin maanomistajan kannalta kohtuuton[32], voidaan rakennusoikeutta kaavan laillisuuden kannalta supistaa tai muutoin heikentää. Tässä on kuitenkin huomattava, että MRL 54 §:n nojalla ei määräydy tontinomistajan oikeus korvaukseen rakennusoikeuden heikennyksen mahdollisesti aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä. Säännöksessä on ainoastaan kysymys siitä, voidaanko tietynsisältöinen kaava saattaa voimaan.

Kaavaa periaatteessa voidaan muuttaa, jos uusi kaava täyttää MRL 54 §:n mukaiset sisältövaatimukset (MRL 204 §). Kaavan muuttamisen arvoinneissa on kuitenkin otettava huomioon myös muut oikeusjärjestykseemme sisältyvät säännökset, eikä MRL 204 §:stä johdu, että muuttamisharkinta olisi samansisältöistä ensimmäistä asemakaavaa laadittaessa verrattuna asemakaavamuutokseen, vaikka molempiin juridis-teknisesti sovelletaan samoja säännöksiä. Muuttamisen tulee jollakin tavalla olla perusteltavissa niihin olosuhteisiin nähden, jotka ovat vallinneet ensimmäistä kaavaa laadittaessa. Kaavan muuttamista perusteltaessa on otettava reaalisina argumentteina huomioon ainakin olosuhteissa tapahtuneet muutokset, kaavan toteutumisaste, voimassaoloaika sekä vastaavuus alueeseen kohdistuvaan kysyntään. Arvioinnissa on edelleen otettava huomioon, että kaavoituksella säänneltävä rakennusoikeus on ensisijassa suunnitteluväline, mutta rakennusoikeuteen ja sen olemassaoloon kohdistuu myös odotuksia sen pysyvyydestä, ellei olosuhteissa tapahdu olennaisia muutoksia. Kaava – ja sen pysyvyyteen liittyvät odotukset – on myös taloudellisten arvojen turvaaja ja siten kaavan pysyvyyteen kohdistuu samoin intressi kuin sen muuttamiseen[33].

---

[31] Eri asia on, että jossain määrin tällaista toimintaa saattavat rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (HL 6 §). Esimerkiksi lienee lähdettävä siitä, että johonkin pisteeseen saakka maanomistajallakin on oltava oikeus luottaa viranomaispäätösten pysyvyyteen ainakin jonkin kohtuullisen ajan.

[32] Ks. asemakaavan kohtuuttomuudesta Ekroos – Majamaa 2015, s. 329–331. Ks. KHO 27.6.1986 t. 2667, jossa on ollut kyse rakennusoikeuden supistamisesta. KHO katsoi, että rakennusoikeuden supistamisella ei tapauksessa ole asetettu maanomistajalle kohtuuttomia rajoituksia.

[33] Arvioitaessa kaavamuutoksen perusteltavuutta lähtökohdan muodostaa muutettavan asemakaavan voimassaoloaika. Kunnalle on MRL 60 §:n mukaan velvollisuus seurata asemakaavojen ajantasaisuutta. Mitä tuoreemmasta asemakaavasta on kyse, sitä painavammat perusteet on edellytettävä sen muuttamiselle ja päinvastoin. Toisaalta muuttamisedellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon viranomaisen harkintavaltaa rajoittava luottamuksensuojaperiaate. Luottamuksensuojaperiaatteesta yleishallinto-oikeudellisena periaatteena ei sinänsä voine johtua kuntaan nähden kielto asemakaavan muuttamiseen kaavaan sovellettavien muuttamisedellytysten täyttyessä. Sen sijaan joissakin yksittäistapauksissa luottamuksensuojaperiaatteella saattaa olla merkitystä, jos asemakaavaa muutetaan ilman syytä ja asemakaava-alueen omistajat ovat ryhtyneet kaavan toteuttamiseen. Luottamuksensuojaa voi saada oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetuille odotuksille ja luottamuksensuoja on otettu ensimmäistä kertaa kirjoitettuun lainsäädäntöön vuonna 2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 6 §:llä. Ks. luottamuksensuojaperiaatteesta hallinto-oikeudessa erityisesti Suviranta LM 2004, s. 1421–1436.

Rakennusoikeuden kaavoituksellisesta heikentämisestä on pidettävä erillään maanomistajan oikeus korvaukseen tai lunastukseen, joka voi aktualisoitua vasta, kun on laillisessa järjestyksessä saatettu voimaan kaava, joka todella heikentää tontin taloudellista arvoa. Käytännössä lienee niin, että mahdollinen korvauskysymys otetaan huomioon jo kaavaa laadittaessa, jolloin korvauskysymyksen aktualisoituminen voidaan välttää kaavaan tehtävillä muutoksilla[34].

Rakennusoikeuden supistamisesta tai muusta heikentämisestä ei myöskään ole muutamaa ratkaisua lukuun ottamatta korkeimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Näissä muutamassa tapauksessa on katsottu tontin rakennusoikeuden heikentäminen lain mukaiseksi, mutta korvauskysymystä niissä ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista.

KHO 6.11.1986 t. 4394: Asemakaavamääräystä, jonka mukaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten rakennusalaksi määrätyllä osalla tonttia olevaa rakennusta ei saanut ilman pakottavaa syytä hävittää ja jonka mukaan rakennuksessa suoritettavien korjaus- ja muutostöiden sekä käyttötarkoituksen muutosten tuli olla sellaisia, että rakennuksen historiallinen luonne säilyy, ei katsottu rakennuslain 135 §:ssä (16.8.1958/370) tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi maanomistajaa kohtaan, kun otettiin huomioon tontin omistajalle osoitettu rakennusoikeus muulle osalle tonttia, joka rakennusoikeus ylitti alueella yleensä käytetyn rakennusoikeuden.

KHO 27.6.1986 t. 2667: Kaupunginvaltuuston vuonna 1984 hyväksymällä ja lääninhallituksen vahvistamalla asemakaavan muutoksella oli alennettu tontin rakennusoikeutta sekä muutettu tontin käyttötarkoitusta. Voimassa olevasta, vuonna 1967 hyväksytystä kaavasta, jolla rakennusoikeutta oli alennettu sitä aikaisemman kaavan mukaisesta, oli aikanaan valitettu KHO:le, jolloin KHO oli hylännyt valituksen. Tontin omistajan valitettua kaupunginvaltuuston ja lääninhallituksen päätöksistä katsottiin, ottaen huomioon tontille osoitettu, täydennysrakentamisen vielä salliva rakennusoikeus, ympäristön tonttien rakennusoikeuden tasapuolinen supistaminen sekä alueen kaupunkikuvallisten, kulttuurihistoriallisten ja rakennustaiteellisten arvojen säilyttämisen turvaaminen, ettei maanomistajalle ollut kaavan muutoksella asetettu kohtuuttomia rajoituksia, jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä olisi voitu välttää.

KHO 1983 A II 59: Asemakaavassa oli vanhojen kaupunkikuvallisesti arvokkaiden rakennusten osalta alennettu tonttien rakennusoikeutta, osoitettu rakennusala rakennettujen rakennusten rakennusalaa suppeammaksi ja alennettu rakennuskorkeutta. Niin sanotuilla kaksitasoisilla kaavamääräyksillä oli kuitenkin sallittu ennen 11.10.1961 rakennusluvan saaneiden rakennusten peruskorjaaminen uudisrakentamiseen verrattavalla tavalla. Kun otettiin

[34] On esimerkiksi mahdollista kompensoida heikennetty rakennusoikeus myöntämällä tontinomistajalle toisaalla tontilla rakennusoikeutta tai tehdä määrällisesti heikennettävästä rakennusoikeudesta käyttötarkoitukseltaan arvokkaampaa, jolloin tontinomistajan taloudellinen asema ei heikkene, vaikka rakennusoikeutta määrällisesti supistettaisiin.

huomioon mm. rakennuskannasta ja paikallisista olosuhteista saatu selvitys, ja se että valittajan omistaman tontin käyttötarkoitus säilyi entisenä, asemakaavassa ei ollut asetettu yksityiselle maanomistajalle sellaisia kohtuuttomia rajoituksia, joita asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä olisi voitu välttää.

Ensin mainitussa ratkaisussa KHO 6.11.1986 t. 4394 on rakennussuojelun (RakL 135 §) johdosta aiheutunut tontin arvonaleneminen kompensoitu tontin toiselle osalle annetulla uudella rakennusoikeudella, jolloin on katsottu, että kaava ei ole ollut kohtuuton maanomistajan kannalta. Toisin sanoen näin on vältetty rakennusoikeuden menetyksestä johtunut korvauskysymys. Toisaalta ratkaisu antaa aiheen kysyä, olisiko kaava tullut katsoa kohtuuttomaksi, ellei menetystä olisi kompensoitu uudella rakennusoikeudella. Toisessa ratkaisussa KHO 27.6.1986 t. 2667 KHO on nimenomaisesti jättänyt ottamatta kantaa korvauskysymykseen, vaikka on katsonut kaavan sinänsä olevan lainmukainen[35]. Tässäkin tulee havainnollisella tavalla esille kaavan lainmukaisuuden ja korvauskysymyksen erottelu. On mahdollista, että rakennusoikeuden heikentäminen johtaa korvausvelvollisuuteen, vaikka kaava itsessään olisi lainmukainen. Kolmannessakaan tapauksessa ei ole arvioitu korvauskysymystä, mutta on katsottu, että rakennusoikeutta heikentävä kaava sinänsä on lainmukainen.

11.4.3 Kaavamuutoksen oikeusvaikutukset rakennusoikeuteen

Asemakaavan voimaansaattaminen tai muun rakennusoikeuteen vaikuttavan normin voimaantulo ei velvoita maanomistajaa saattamaan vallitsevia olosuhteita vastaamaan muuttuneiden normien vaatimuksia[36]. Toisin sanoen aikanaan laillisessa järjestyksessä rakennettua rakennusta ei oikeudellisesti voida velvoittaa purkamaan, vaikka uudessa asemakaavassa rakennus sijaitsi esimerkiksi puistoalueella. Sama periaate soveltuu myös pienempien säännösmuutosten arvioimiseen. Jos vallitsevat olosuhteet halutaan saattaa vastaamaan muuttuneiden säännösten vaatimuksia, tulee kunnan tai muun viranomaisen saada aikaan maanomistajan kanssa tätä koskeva sopimus tai sopimuksen jäädessä syntymättä pakkolunastaa alue kaavan toteuttamiseksi. Periaate voidaan viimekädessä palauttaa perustuslaissa säädettyyn taannehtivuuskieltoon eli kieltoon takautuvasti muuttaa niitä olosuhteita, joiden vallitessa henkilölle on syntynyt tietty

[35] Ks. pitkä ratkaisuseloste, josta tämä käy nimenomaisesti ilmi.

[36] Asemakaavamuutos, jolla heikennetään tai jopa kokonaan poistetaan tontin rakennusoikeus, ei itsessään velvoita omistajaa tai muuta oikeudenhaltijaa muuttamaan tontin olosuhteita vastaamaan muutettua kaavaa. Tämä heijastuu myös siihen, minkälaisia oikeusvaikutuksia muutetulla asemakaavalla on tontinomistajan käyttövaltaan.

oikeus tai etuus[37]. Suojan edellytyksenä on, että vallitsevat olosuhteet on saatu aikaan aikanaan vallinneiden oikeudellisten vaatimusten mukaisesti ja laillisessa järjestyksessä.

Tästä kaavoituksen perusluonteesta johtuu, että usein syntyy tilanteita, joissa kaavoitetulla alueella vallitsevat olosuhteet ovat ristiriidassa voimassa olevan kaavan kanssa. Toisin sanoen vallitsevia olosuhteita ei voitaisi tarkasteluhetkellä vallitsevan kaavoitustilanteen mukaisesti rakentaa. Esimerkiksi uudessa kaavassa rakennusoikeutta saattaa olla osoitettu vähemmän tai ei lainkaan verrattuna rakentamisaikaisiin olosuhteisiin nähden. Tämä ei tee vallitsevista olosuhteista rakennuslainsäädännön vastaisia. Tällaiset tilanteet voivat jatkua vuosia, jopa vuosikymmeniä. On myös mahdollista, että muutettua kaavaa ei koskaan edes ryhdytä kaikilta osin toteuttamaan. Tällöin syntyy rakennusoikeuden luonteen kannalta erityistilanteita, jos tällaisella alueella maanomistajat haluavat ryhtyä erilaisiin rakentamistoimiin, joihin heillä olisi ollut aikanaan, mutta ei muuttuneiden normien mukaan, oikeus. Oikeudellinen kysymys koskee sitä, minkä normiston pohjalta tietyn maa-alueen rakennusoikeutta tällöin arvioidaan: aikanaan voimassa olleiden vai tarkasteluhetken säännösten. Rajanveto voi joissakin tapauksissa olla erittäin vaikeaa.

Oikeudellinen ongelma muodostuu esimerkiksi siitä, että jos alueelle X on rakennettu 20 vuotta sitten laillisessa järjestyksessä silloisten rakentamismääräysten mukaisesti rakennus, jota ei voitaisi nykyään voimassaolevan asemakaavan mukaan enää rakentaa alueelle. Oikeudellinen kysymys koskee sitä, voidaanko mainittu rakennus purkaa ja rakentaa tilalle uusi samanlainen, vaikka sitä ei enää kaavan mukaan voisi tehdä. On myös mahdollista, että esimerkiksi rakennuksen vähimmäisetäisyyttä naapurirakennuksesta koskevat normit ovat muuttuneet niin, että uutta rakennusta ei voisi rakentaa entiselle paikalleen. Tällöin joudutaan arvioimaan, onko kyse niin sanotusta *korvaavasta rakentamisesta*, johon lähtökohtaisesti maanomistajalla pitäisi olla oikeus muuttuneista määräyksistä riippumatta[38]. Kaiken kaikkiaan rakennusoikeuden sääntely ja

---

[37] Ks. retroaktiivisuudesta erit. Herler 2008, s. 149–224. Kiinteistöoikeudessa ja maankäytön sääntelyssä on tyypillistä, että rakentamalla luotavat olosuhteet on tarkoitettu erittäin pitkäikäisiksi, jolloin sääntely-ympäristö voi vuosikymmenien aikana muuntua merkittävästikin. Rakennuslainsäädännössä rakennusoikeuden kannalta tyypillinen tilanne koskee sitä, jossa arvioidaan aikanaan laillisessa järjestyksessä rakennetun rakennuksen asemaa myöhemmin muuttuneiden rakentamismääräysten kannalta korjattaessa, laajennettaessa tai rakennettaessa rakennus uudestaan.

[38] Ks. Majamaa 1981, s. 231 ja erityisesti alaviite 4. Esimerkiksi aikanaan rakennusmääräysten mukaan on ollut mahdollista rakentaa rantasauna aivan rantaviivaan kiinni, mutta nykymääräysten mukaan usein edellytetään saunan sijoittamista muutaman kymmenen metrin päähän rantaviivasta. Tämä sääntelymuutos vain tarkoittaa sitä, että olemassa olevia rantaviivassa lähes kiinni olevia rakennuksia ei tarvitse siirtää rantaviivasta etäämmälle eikä uusia voida rakentaa kuin määräysten mukaisesti etäämmälle rannasta. Sen sijaan ongelmallisia ovat tilanteet, joissa rantaviivaan rajoittavaa saunaa halutaan laajentaa tai korjata. Tällöin joudutaan arvioimaan, milloin muutos tai korjaus on luonteeltaan sellainen, että se on tulkittava uuden rakennuksen rakentami-

luonne tällaisten kysymysten osalta on hyvin tulkinnanvaraista. Selvää kuitenkin on, että usein uutta rakennusta rakennettaessa samoin kuin olemassa olevaa merkittävästi uudistettaessa sovelletaan tällaiseen rakentamiseen rakentamishetkellä voimassaolevia uusia määräyksiä.

Keskeistä onkin rakennusoikeuden luonteen osalta sen huomioiminen, että rakennusoikeutta ei aina voida arvioida vain voimassa olevan asemakaavan mukaisena ilmiönä. Sen sijaan rakennusoikeutta saattaa ”olla olemassa” myös sillä perusteella, että alueella olevat rakennukset muodostavat laillisessa järjestyksessä rakennettuina omatyyppisen rakennusoikeuden, jonka puitteissa voidaan *jossain määrin uudis- ja korjausrakentaa sekä laajentaa olemassa olevia rakennuksia, vaikka tämä olisi voimassa olevan asemakaavan rakennusoikeusmääritysten vastaista*. Tähän liittyvä, mutta problematiikaltaan toisenlainen, kysymys koskee erilaisten siirtymäsäännösten vaikutusta lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Siirtymäsäännöksistä saattaa johtua, että muodollisesti samankaltaisen asemakaavallisten rakennusoikeusmääritysten alueilla rakennusoikeus ei ole samanlainen. Näin on esimerkiksi MRL 214 §:n osalta, josta johtuu, että joidenkin asemakaavojen alueilla on edelleen mahdollista rakentaa RakL:n aikaisia ns. maanpäällisiä kellarikerroksia, joita MRL:n järjestelmässä ei enää tunneta[39]. Rakennusoikeus määritellään näillä alueilla MRL:n puitteissa eri tavalla, vaikka asemakaavoituksellisesti rakennusoikeus olisi juridis-teknisesti ilmaistu samalla tavalla.

11.4.4 Kunnan korvausvelvollisuuden arviointi

11.4.4.1 Lähtökohta

Perinteisesti on katsottu, että rakennusoikeus ei ole ns. saavutettu etuus siinä merkityksessä, että sen heikentäminen johtaisi korvausvelvollisuuteen[40]. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että kunnan korvausvelvollisuus rakennusoikeuden heikennyksissä voisi aktualisoitua eräissä poikkeustapauksissa. Ensin-

---

seksi, johon tulee soveltaa uudisrakentamisen etäisyyttä koskevia määräyksiä ja milloin kyse on olemassa olevan rakennuksen puitteissa pysyvästä korjaamisesta tai laajentamisesta, mikä ei edellytä etäisyyden muuttamista.

[39] Ks. tähän liittyvästä problematiikasta Ekelund 1987, s. 23–25. Ks. laajemmin kerrosalan määrittelystä RakL:n järjestelmässä Kivimäki 1987, s. 235–290. Rakennuslain aikana oli mahdollista rakentaa kaavassa määritellyn kerrosalan lisäksi niin sanottu maanpäällinen kerros, johon ei saanut sijoittaa rakennuksen pääkäyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Tämä tarkoitti, että tosiasiassa oli siten mahdollista rakentaa huomattavasti enemmän tontille kuin kaavassa oli kerrosalasta määritelty. MRL:ssa ei tällaista maanpäällistä kellarikerrosta enää tunneta, mutta MRL 214 §:n siirtymäsäännöksen johdosta rakennuslain aikaisten rakennuskaavojen ja asemakaavojen osalta on edelleen mahdollista rakentaa tällaisia maanpäällisiä kellarikerroksia.

[40] Ks. esim. Larma 1976, s. 128–129. Ks. RakL:n ajalta myös Ruokonen 1970, s. 39–42.

näkin silloin, kun mahdollinen rakennusoikeuden heikennys koskisi vain yhtä tai muutamaa tonttia, on katsottu korvausvelvollisuuden olevan mahdollinen[41]. Toisaalta on katsottu, että juuri niissä tapauksissa, joissa rakennusoikeudesta on peritty maksuja, tulisi vastaavasti tällaisen rakennusoikeuden heikentämisestä suorittaa korvausta[42]. Eri asia on, että niissäkin tapauksissa, joissa korvausvelvollisuuden ”periaatteessa” katsottaisiin olevan olemassa, on epäselvää, *mihin säännöksiin korvausvelvollisuus viimekädessä perustuisi ja millä tavoin korvauksen määrä tulisi arvioida.* Toisin kuin eräissä muissa oikeusjärjestyksissä, nimenomaisia säännöksiä tästä ei Suomen oikeusjärjestykseen sisälly[43].

11.4.4.2 Korvauskysymyksen aktualisoituminen

Korvauskysymyksen aktualisoituminen edellyttää, että rakennusoikeuden heikentäminen johtaa jollakin tavalla maanomistajan taloudellisen aseman heikentymiseen eli käytännössä tontin markkina-arvon alenemaan. Muussa tapauksessa maanomistajalla ei lähtökohtaisesti ole oikeussuojaintressiä – ainakaan taloudellisten arvojen osalta. Pelkkä rakennusoikeuden supistaminen sellaisenaan ei välttämättä merkitse taloudellista menetystä kuten ei merkitse rakennusoikeuden muodostuminen varallisuuden lisäystä. Markkina-arvon alentuma edellyttää, että alueeseen ylipäänsä kohdistuu taloudellista kysyntää, joka tekisi rakennusoikeuden rakentamisesta taloudellisesti kannattavaa. Niin ikään ei välttämättä käyttämättömän rakennusoikeuden supistaminen esimerkiksi 5 %:lla merkitse tontin arvonlaskua 5 %:lla, vaan arvonlasku voi olla pienempi kuten 1 %, eli korrelaatiosuhde ei välttämättä ole täysin suoraviivainen[44]. Kolmanneksi on otettava huomioon, että rakennusoikeuden heikentäminen saattaa useissa tapauksissa myös vähentää maanomistajan maksuvelvoitteita, jolloin markkina-arvon aleneman nettovaikutus maanomistajan asemaan voi olla pienempi kuin markkina-arvon määrä.

> Korvauskysymyksen aktualisoitumisesta voidaan ottaa esimerkki, jossa A on solminut vuonna 1995 kaupunki B:n kanssa maankäyttösopimuksen A:n maan kaavoittamisesta kolmeksi tontiksi ja A on sitoutunut kustantamaan yhdyskuntatekniikan. Kaupunki on saattanut voimaan sopimuksen mukaisen rakennusoikeutta osoittavan kaavan ja A on rakentanut alueen yhdyskuntatekniikan sopimuksen mukaisesti. A on kuitenkin rakentanut vain yhden tontin ja jättänyt kaksi tonttia rakentamatta taloudellisen taantuman johdosta.

---

[41] Ks. KM 1965 B 69, s. 267, joskaan mietinnössä ei tuoda esille, mihin säännöksiin korvaaminen tällaisissa tapauksissa perustuisi.
[42] Ks. KM 1965 B 69, s. 278–279.
[43] Ks. Ruotsissa Sjödin ym. 2011, s. 197–199. Ruotsissa korvausvelvollisuus kaavan muuttamisessa voi tulla kyseeseen kahdessa tapauksessa. Ks. korvaamisesta Englannin kaavoitusjärjestelmässä Denyer-Green – Ubhi 2013, s. 229–240.
[44] Ks. KM 1965 B 69, s. 268–269.

> Kolmen tontin rakennusoikeus on yhteensä 1200 kem^2, kullekin tontille tehokkuusluvulla määriteltynä 400 kem^2. Vuonna 2008 kaupunki on ryhtynyt valmistelemaan alueen asemakaavan muutosta, jossa tultaisiin osoittamaan osa A:n yhdestä tontista puistoalueeksi, mikä tehokkuusluvun myötä alentaisi tontin rakennusoikeutta 400 kem^2:stä 150 kem^2:iin. Samalla alennettaisiin toisen tontin rakennusoikeutta myös 150 kem^2:iin, jotta kaupunkikuva pysyisi yhtenäisenä. Jos rakennusoikeutta – sinänsä mahdollisesti MRL 54 §:n sisältövaatimukset täyttäen – heikennetään näin, joudutaan arvioimaan, missä määrin kaupungin on palautettava A:n yhdyskuntatekniikkaan panemia kustannuksia.

Korvauskysymyksen nouseminen esille oikeuskäytännössä ei tilastollisesti ole kovin yleistä, mutta tästä ei tule päätellä, että kysymys olisi merkityksetön. Rakennusoikeuden korvausoikeudellisella suojalla on keskeinen periaatteellinen, toimintaa ennakollisesti ohjaava vaikutus.

Jouduttaessa heikentämään rakennusoikeutta ja tämän johtaessa maanomistajan taloudellisen aseman heikentymiseen, menetys pyritään kompensoimaan esimerkiksi myöntämällä kaavamuutoksella lisärakennusoikeutta saman tontin muille osille tai maanomistajan muille alueille. Toisin sanoen ennakoidun korvausproblematiikan syntyminen pyritään välttämään. Toinen periaatteellinen merkitys koskee eräiden muiden ympäristöoikeudellisten, lähinnä maankäyttöä koskevien säännösten soveltamista. Esimerkiksi erilaisten väylien ja rasitteiden perustamista, rakennussuojelua sekä ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaisia päätöksiä tehtäessä joudutaan arvioimaan maanomistajan oikeutta korvaukseen näiden säädösten kannalta. Tällaisen päätöksen estäessä tai rajoittaessa rakennusoikeuden käyttämistä joudutaan tällöin ikään kuin simuloimaan tai arviomaan rakennusoikeuden luonne eli oikeus korvaukseen MRL:n mukaan, jotta voidaan korvaus määritellä näiden erityissäädösten mukaisesti[45].

Ongelmalliseksi korvauskysymyksen tekee lisäksi se, että on eroteltava (1) rakennusoikeuden heikentymisestä johtuva *maan arvon aleneminen* (2) maanomistajan kunnalle suorittamista *maksuista*, joiden tarkoituksena on ollut kattaa kunnalle aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.

Ensin mainittu on abstrakti maan ominaisuus, jonka vaihtelut kuuluvat nousujen ja laskujen osalta maanomistajan hyödyksi ja rasitukseksi, ellei ole erikseen säädetty arvon perimisestä tai kompensoimisesta arvon alenemisessa. Toinen sen sijaan on faktinen kunnalle suoritettu maksu, joka on tarkoitettu tiettyjen kunnalle asemakaavoituksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. On mahdollista, että maan arvo nousee rakennusoikeuden myötä ilman, että kunnalle aiheutuu kustannuksia ja maanomistajalle maksuvelvoitetta. Vastaavasti maan arvo voi alentua, vaikka kunnalle on aiheutunut kustannuksia, jotka

[45] Ks. jäljempänä luku 11.5.

maanomistaja on kokonaan tai osittain maksanut. Teoriassa maanarvoon perustuu ainoastaan kiinteistövero, kun MRL 12 a luvussa on kyse kustannusten korvaamisesta. Käytännössä näyttää kuitenkin siltä, että rakennusoikeudesta määrättävät maksut ovat sekä arvonnousun että kustannuskorvausten sekamuoto[46], jolloin näiden erottelu korvauskysymyksen osalta on hyvin hankalaa.[47]

Nimenomaisen korvaussäänteln puuttuessa kunnan korvausvelvollisuutta tarkastellaan seuraavassa neljän eri oikeusperusteen kannalta. Korvauskysymystä voidaan arvioida (1) MRL 101 §:n tai (2) MRL 12 a luvun mukaan, (3) suoraan PL 15 §:n nojalla taikka (4) varallisuusoikeudellisesti. Seuraavassa käsitellään lisäksi korvauskysymystä Ruotsin PBL:ssa, jossa korvauskysymyksestä on säädetty nimenomaisesti. Lopuksi tarkastellaan kysymystä korvauksen rahoittamisesta.

11.4.4.3 Korvauskysymys Ruotsin PBL:ssa

Ruotsin PBL:n mukaan maanomistajalle voi tietyissä tapauksissa syntyä oikeus saada korvausta, jos detaljikaavan muuttaminen tai kumoaminen johtaa maan markkina-arvon alentumiseen[48]. Korvauskysymys on kiinteässä yhteydessä Ruotsin PBL:n sääntelyyn, jossa detaljikaavan ja sen osoittama rakennusoikeus on edellä esiin tuodulla tavalla ajallisesti rajoitettua. Korvauskysymys voi aktualisoitua ensinnäkin tapauksissa, joissa muutetaan kadun tai tien käyttöä tavalla, joka johtaa tontin markkina-arvon alenemaan (PBL 14:8). Toinen korvauskysymyksen aktualisoiva tilanne on se, jos detaljikaavaa muutetaan sen voimassaoloaikana.

Detaljikaavan tuottamat oikeudet nauttivat detaljikaavan voimassaoloaikana suojaa. Voimassaoloajan päätyttyä voidaan detaljikaavaa muuttaa korvauksetta, vaikka tämä johtaisi maan markkina-arvon alenemaan. Pääsääntö on, että detaljikaavaa ei voida ilman maanomistajan suostumusta muuttaa sen voimassaoloaikana. Detaljikaavaa on kuitenkin eräin laissa säädetyin edellytyksin mah-

---

[46] Ks. PeVL 53/2002 vp – HE 167/2002 vp, s. 2–3, jossa perustuslakivaliokunta on katsonut kehittämiskorvauksessa olevan sekamuotoisuuden piirteitä maksujen ja verojen erottelun näkökulmasta, mutta päätynyt katsomansa kehittämiskorvauksen kuitenkin maksuksi. Samalla perustuslakivaliokunta toteaa, että mitä suuremmaksi maksu muodostuu suhteessa palvelun tuottamiskustannuksiin, sitä herkemmin se katsottaisiin veroksi. Maksujen ja verojen erotteluun liittyy myös kysymys siitä, onko kyse kunnallisesta vai valtiollisesta verosta, joita koskee hieman erilaiset lailla säätämisen vaatimukset. Kunnalliset maksut voivat joissain tapauksissa perustua suoraan PL 121 §:n mukaisen itsehallinnon nojalla, kun valtion veroista ja maksuista tulee PL 81 §:n mukaisesti säätää lailla. Ks. myös HE 167/2002 vp, s. 31, jossa varsin selväsanaisesti todetaan, että MRL 12 a luvun ajatuksena olevan nimenomaan kustannusten korvaaminen, eikä kyse siten ole verosta tai arvonnousun leikkaamisesta. Arvonnousua käytettäisiin esityksen mukaan lähinnä kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien kesken.

[47] Ks. Ellickson ym. 2013, s. 293.

[48] Ks. Ruotsin PBL 14:8–20, joissa on säädetty korvaamisesta muutettaessa tai kumottaessa detaljikaava.

dollista muuttaa ilman maanomistajan suostumusta, jolloin maanomistajalle syntyy oikeus saada korvausta muutoksen mahdollisesti aiheuttamasta maan markkina-arvon alenemasta. Molemmissa tapauksissa korvaus maksetaan markkina-arvon aleneman mukaisesti korotettuna 25 %:lla (PBL 14:23–24).[49]

Toisaalta korvaussäännöksiä on eräissä muissakin oikeusjärjestyksissä[50]. Esimerkiksi Saksan BauGB 42 §:ssä on säädetty seikkaperäisesti maanomistajan oikeudesta korvaukseen heikennettäessä rakennusoikeutta kaavamuutoksella. Säännöksen mukaan maanomistajalla on oikeus korvaukseen. Korvauksen määrään kuitenkin vaikuttaa se, kuinka kauan kaava on ollut voimassa. Jos kaavaa muutetaan ennen kuin seitsemän (7) vuotta on kulunut sen voimaantulosta, maanomistajalla on oikeus täysimääräiseen korvaukseen, jos tämän jälkeen, oikeus korvaukseen on määrällisesti rajoitettua. Rakennusoikeuden heikentämisestä johtuvan maan markkina-arvon aleneman korvaamista on mahdollista lähestyä myös siitä näkökulmasta, että esimerkiksi tietty prosenttiosuus markkina-arvon muutoksesta katsottaisiin kuuluvaksi maanomistajan sietokynnyksen piiriin. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi säätämällä korvaustasoksi 90 % maan markkina-arvon alenemasta, jolloin 10 % jäisi maanomistajan sietokynnyksen piiriin[51].

11.4.4.4 Korvausvelvollisuus MRL 101 §:n mukaan

Oikeus korvaukseen rakennusoikeuden heikentämisen seurauksena voi tulla kyseeseen hyvin erilaisten oikeusperusteiden kannalta riippuen osin siitä, minkälaisen oikeudellisen menettelyn kautta rakennusoikeus on aikanaan kiinteistölle muodostunut. Kaavoituksen kannalta keskeisin on MRL 101 §:n säännös, jonka mukaan jos alue asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai valtio, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta

---

[49] Ks. Sjödin ym. 2011, s. 197–199. Ks. rakennusoikeudesta Ruotsissa Samuelsson – Åslund 2009, s. 84–85. Ks. Ruotsin nyt jo kumotun vuoden 1987 plan- och bygglagenin 17:8:n osalta Didón – Magnusson – Millgård – Molander 1987, s. 726–742, jossa kirjoittajat käsittelevät rakennusoikeuden voimassaoloa koskevaa takuusäännöstä (*garantiregel*) ja sen suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ks. tätä edeltäneeltä ajalta seikkaperäisesti Almgren 1976, s. 1–24, joka otsikoi kirjoituksensa termillä ”planskadeproblemet”. Ks. Ruotsin osalta myös Kalbro – Lindgren 2015, s. 126–132.

[50] Ks. Tanskan osalta erit. LP 46 §, jossa on säädetty maanomistajan oikeudesta korvaukseen muunnettaessa kiinteistön alue kaupunkialueesta maaseutualueeksi, mikä asiallisesti heikentää rakennusoikeutta. Ks. myös LP 46a §, jossa on säädetty maanomistajan oikeudesta saada palautetuksi osa ns. kaavoitusmaksusta tällaisessa tilanteessa. Ks. Norjan korvaussäännösten osalta Innjord 2010, s. 409–432.

[51] Näin asia on ratkaistu esimerkiksi Hollannin kaavoituslainsäädännössä. Dutch Spatial Planning Act 2008, article 6.1–6.7. Ks. Needham 2009, s. 231.

korvauksen. Säännös voidaan nähdä ns. korvauskynnyksen ilmentymänä: siinä on lausuttu raja, johon saakka maanomistajan tai muun oikeudenhaltijan tulee korvauksetta sietää käytönrajoituksia[52].

Säännöstä voidaan soveltaa sekä silloin, kun alueen ensimmäinen asemakaava ei mahdollista rakentamista tarkasteltavalla alueella tai kun asemakaavaa muutetaan niin, että muuttunut käyttömahdollisuus täyttää MRL 101 §:ssä säädetyt korvauksen suorittamisen tai lunastamisen edellytykset. Asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden supistamisen tai heikentämisen kannalta säännöksen soveltamisala on sikäli rajoitettua, että tontin pysyessä käyttötarkoitukseltaan yksityiseen rakentamistoimintaan osoitettuna ei pelkän rakennusoikeuden määrällisestä tai muusta heikentämisestä voida suorittaa korvausta po. säännöksen nojalla. Toisaalta jos rakennusoikeus ei määrällisesti muutu mutta tontin käyttötarkoitusta muutetaan muuhun kuin yksityiseen rakentamistoimintaan, voi tämä täyttää MRL 101 §:ssä säädetyt korvaamisen edellytykset.

Sen sijaan tilanne, jossa osa tontista osoitetaan muuttuneessa kaavassa esimerkiksi puistoalueeksi, mikä vähentää tontin tehokkuusluvulla määriteltyä rakennusoikeutta, voi johtaa MRL 101 §:n soveltamisedellytysten täyttymiseen. Samoin rakennusoikeuden käyttötarkoituksessa tapahtunut heikennys ilman rakennusoikeuden määrällistä heikennystä saattaa täyttää MRL 101 §:n soveltamisedellytykset. MRL 101 §:n tullessa sovellettavaksi korvauksen määrä määritellään niiden olosuhteiden perusteella, jotka ovat vallinneet ennen asemakaavan muuttamista. Toisin sanoen korvaus määritellään lähtökohtaisesti vanhan kaavan rakennusoikeuden mukaisesti. Toisaalta korvauksen määrän arvioinnissa on otettava huomioon, että vaikka MRL 101 §:n soveltamisedellytykset sinänsä täyttyisivät, voi haitan määrä olla pieni, jos heikennetään rakennusoikeutta, johon ei kohdistu taloudellista kysyntää[53]. Toisaalta pienikin rakennusoikeuden määrällinen heikennys voi taloudelliselta arvoltaan olla suuri korkean maanarvon alueilla.

11.4.4.5 Maksujen palauttaminen MRL 12 a luvun mukaan

MRL 12 a luvun nojalla kunnalla on mahdollisuus joko maankäyttösopimuksin tai julkisoikeudellisella kehittämiskorvauksella edellyttää maanomistajan osallistuvan kunnalle asemakaavoituksesta johtuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen. Sen sijaan lukuun *ei sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, miten on oikeudellisesti arvioitava maanomistajan kunnalle suoritta-*

---

[52] Ks. korvauskynnyksestä esim. Laaksonen 1998, s. 209–211.

[53] Kuten tutkimuksessa jo aiemmin tuotiin esille, ei rakennusoikeudella sellaisenaan ole vielä taloudellista arvoa, vaan taloudellinen arvo rakennusoikeudelle muodostuu viimekädessä siihen kohdistuvasta taloudellista kysynnästä. Jos heikennyksen kohteena on rakennusoikeus, jota ei kysynnän puutteen vuoksi muutoinkaan rakennettaisi, ei lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna tästä välttämättä aiheudu merkittävää vahinkoa.

mia maksuja tilanteessa, jossa kunta muuttaa laatimaansa asemakaavaa tontin taloudellista arvoa heikentävällä tavalla. Usein kyse on rakennusoikeuden määrän tai muiden maksujen perustana olleiden kaavoituksellisten ratkaisuiden muuttamisesta. MRL 91 f §:ssä tosin ilmaistaan kuntaan kohdistuva velvoite, jonka mukaan jos kunta muuttaa asemakaavaa tai tonttijakoa siten, että kehittämiskorvauksen perusteet olennaisesti poistuvat, kunnan on päätettävä kehittämiskorvauksen perimättä jättämisestä. Säännös koskee kutenkin vain kehittämiskorvausta, jota ei vielä ole maksettu kunnalle. Sen sijaan ongelmallisin kysymys koskee jo suoritettuja maksuja, jotka kunta on jo mahdollisesti käyttänyt yhdyskuntatekniikan rakentamiseen ja kuntatalouden rahoittamiseen.

Oikeusjärjestyksessämme ei ylipäänsä ole *nimenomaisia* korvaussäännöksiä tällaisia tilanteita varten, vaan asiaa on arvioitava lähinnä maksun perusteena olleen sopimuksen tai muun oikeustoimen kannalta. Tähän on perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota MRL 12 a lukua koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ongelmallista, että kysymys suoritettujen maankäyttösopimusmaksujen tai kehittämiskorvauksen asemakaavamuutostilanteissa jätetään MRL 12 a luvun sääntelyssä avoimeksi. Se on siksi nimenomaisesti edellyttänyt, että asia tulee täsmentää jatkossa.[54] Palautus- ja korvausvelvollisuus olisi oikeuspoliittisesti perusteltavissa myös oikeusjärjestyksen koherenttisuudella. Jos vain rakennusoikeuden muodostumisesta peritään maksu, mutta sen heikentämisestä ei suoriteta korvausta, voi rakennusoikeuden sääntelyvalta muodostaa kunnalle tulonhankintavälineen[55]. Perustuslakivaliokunnan edellyttämiä säännöksiä ei sisällytetty 12 a luvun säätämisen yhteydessä, mihin selitys saattaa löytyä ympäristövaliokunnan mietinnöstä.

Ympäristövaliokunta on perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon johdosta antamassaan mietinnössä todennut, että ”*Ympäristövaliokunta toteaa, että tilanteessa, jossa rakennusoikeutta supistetaan, ei synny edellytyksiä uuden kehittämiskorvauksen määräämiselle, jollei kysymys ole aikaisempaa suurempaa hyötyä tuottavasta käyttötarkoituksen muuttamisesta. Toisaalta lakiehdotus ei edellytä jo suoritetun kehittämiskorvauksen palauttamistakaan. Suoritettu kehittämiskorvaus on perustunut kunnan aikaisemman kaavan toteuttamiskustannuksiin. On myös huomattava, että kehittämiskorvaus on aikaisemman kaavan pohjalta voitu periä vasta siinä vaiheessa, kun maanomistaja on käyttänyt hyväkseen kaavan hänelle tuoman hyödyn joko saamalla raken-*

[54] Ks. PeVL 53/2002 vp – HE 167/2002 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta käyttää tarkkaan ottaen ilmaisua ”Asia on aiheellista täsmentää jatkossa”. Vertailun vuoksi esimerkiksi Tanskan LP 46a § sisältää säännöksen maanomistajan oikeudesta saada kaavoitusmaksu palautetuksi tilanteessa, jossa rakennusoikeutta heikennetään muuntamalla kaupunkialue maaseutualueeksi.

[55] Tosiasiassa tällainen järjestelmä merkitsee kokonaisuutena tarkastellen myös rakennusoikeuden muodossa tapahtuvaa maan arvon siirtämistä maanomistajalta kunnalle.

nusluvan tai luovuttamalla kiinteistön vastikkeellisella saannolla. Ympäristövaliokunta toteaa vielä, että lainsäädäntö ei muissakaan tilanteissa edellytä maanomistajalle maksettavaksi korvausta aikaisemmassa kaavassa osoitetun rakennusoikeuden supistamisesta. Myöskään sopimusperusteisen korvauksen osalta ehdotus ei merkitse muutosta nykyiseen tilanteeseen. Edellä esitetyillä perusteilla ympäristövaliokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen tarkistamiseen ole tältä osin syytä.".[56]

Jo suoritettujen maksujen palauttamista tai korvaamista koskee oikeastaan vain viittaus siihen, että "korvausta ei suoriteta muussakaan lainsäädännössä". Argumentti on ongelmallinen siksi, että useat muun lainsäädännön mukaiset korvausratkaisut rakennusoikeuden heikentämisen osalta ovat *nimenomaan* riippuvaisia siitä, miten rakennusoikeuden luonne ja korvattavuus juuri MRL:ssa ja laajemmin rakennuslainsäädännön piirissä ratkaistaan. MRL 12 a lukua säädettäessä on oltu muuttamassa juuri tätä kysymystä tekemällä rakennusoikeudesta tosiasiassa maksun takana oleva vastikkeellisluontoinen ilmiö, mikä tulisi niin ikään heijastumaan muiden säännöstöjen soveltamiseen. Argumentoimalla, että juuri MRL:iin ei tarvitse ottaa säännöksiä rakennusoikeuden heikentämisen korvattavuudesta, koska muuallakaan lainsäädännössä ei sellaisia säännöksiä ole, vaikuttaisi kehäpäätelmältä.

Niinpä se, miten perustuslakivaliokunnan edellyttämän täsmentämisen tulee tapahtua, jäi avoimeksi, mutta ainakaan laintasoisia säännöksiä ei ole MRL 12 a lukuun sisällytetty syksyllä 2016. Toisaalta valtiosääntömme perusoikeuksien jälkivalvontajärjestelmän (PL 106 ja 107 §:t) kannalta perustuslakivaliokunnan kannanotto on otettava huomioon arvioitaessa kunnalle syntyvää maksujen palautusvelvollisuutta tai korvausvelvollisuutta *perusoikeusmyönteisenä laintulkintana* silloin, kun kysymys korvaamisesta tulee esille viranomaisessa tai tuomioistuimessa[57]. Jälkivalvontajärjestelmässä on katsottu, että PL 106 §:ssä tarkoitettua ilmeistä ristiriitaa perustuslain ja tavallisen lain välillä ei voi vallita perustuslakivaliokunnan lausuttua lainsäädäntövaiheessa asiassa ilman, että se olisi kiinnittänyt tähän huomiota. Päinvastoin on tulkittava, että jos se on nimenomaan pitänyt sääntelyä ongelmallisena, madaltaa tämä kynnystä katsoa ilmeisen ristiriidan vallitsevan asian tullessa esille tuomioistuimessa.

Sikäli kuin säännökset suoritetun kehittämiskorvauksen tai maankäyttösopimuskorvauksen palauttamisesta haluttaisiin MRL 12 a lukuun sisällyttää, olisi mahdollista käyttää pohjana MRL 91 a §:n, MRL 91 b §:n ja 91 c §:n ja MRL 91 d §:n säännöksiä. Tällöin suoritettu maksu tulisi palauttaa jos rakennusoikeuden heikentäminen johtaa merkittävään tontin arvon alenemaan suhteessa siihen arvoon, joka tontilla on muutettavan asemakaavan mukaises-

---

[56] Ks. YmVM 22/2002 vp – HE 167/2002 vp, s. 3–4.

[57] Näin on esimerkiksi tulkittaessa MRL 101 §:ssä säädetyn lunastus- ja korvausvelvollisuuden edellytysten käsillä oloa.

sa käytössä. Jos maankäyttösopimuksella on peritty kehittämiskorvausta laajempi korvaus, tulisi palauttaa tällöin myös ylittävä osa. Korvausvelvollisuus ei voi olla riippuvainen siitä, onko tontin osalta tapahtunut omistajanvaihdosta. Rakennusoikeusmaksu on joka tapauksessa kapitalisoitunut tontin luovutushintaan ja uudella omistajalla on samanlainen suojan tarve. Toisaalta oma pohdittava kysymyksensä koskisi sitä, olisiko palautusvelvollisuus ajallisesti rajoittamaton vai lakkaisiko se olemasta voimassa jonkin ajan kuluttua eli korvausta tulisi vaatia tietyn ajan kuluessa esimerkiksi muuttuneen asemakaavan saatua lainvoiman.

Maankäyttösopimus ei MRL 91 b § huomioon ottaen estä kuntaa muuttamasta asemakaavaa myöhemmin rakennusoikeutta heikentäen, jos asemakaavan laillisuudelle erityisesti MRL 54 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Sen sijaan MRL 91 b §:n pohjalta ei sellaisenaan voida arvioida kysymystä kunnan mahdollisesta korvausvelvollisuudesta suhteessa sopimuskumppanina olevaan maanomistajaan. Sama problematiikka koskee myös 1.7.2003 voimaantullutta MRL 91 b §:ää edeltäneitä kaavoitussopimuksia taikka ns. ilman myyntiä.[58] Arvioitaessa kunnan korvausvelvollisuutta sen heikentäessä maankäyttösopimuksin muodostettua rakennusoikeutta on otettava huomioon se, mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti ratkaisussa *Consorts Richet and Le ber v. Ranska* (2010) lausunut. Valittajat olivat solmineet Ranskan valtion kanssa sopimuksen valittajien omistaman saaren suojelusta, jonka vastineeksi valtio lupasi rakennusoikeutta korvauksena rannikolta. Valtio muutti lainsäädäntöä pian tämän jälkeen tehden sopimusvelvoitteensa täyttämisen tyhjäksi. EIT katsoi tämän muodostaneen EIS:ssa turvatun omaisuudensuojan loukkauksen ja antoi langettavan ratkaisun Ranskan valtiota vastaan tuomiten sen suorittamaan korvausta valittajille.

11.4.4.6 Korvausvastuu omaisuudensuojasäännöksen perusteella

Eräissä tilanteissa on ajateltavissa, että maanomistajan oikeus saada korvausta rakennusoikeuden heikentämisestä aiheutuneesta taloudellisesta menetyksestä perustuisi suoraan omaisuudensuojasääntelyyn nimenomaisen laintasoisen korvaussäännöksen puuttuessa[59]. Nimenomaisen korvausperusteen ja oikeus-

[58] Tämä koskee sitä, että sopimuksella ei voida velvoittaa tai estää kuntaa luontoissuoritukseen eli tietynsisältöisen kaavan laatimiseen tai sellaisen laatimatta jättämiseen. Sen sijaan kunnan muuttaessa kaavaa sopimuksen vastaiseksi lienee selvänä lähtökohtana se, että asiaa on arvioitava sopimusoikeudellisena kysymyksenä. Aivan kuten arvioidaan rakennusoikeutta kaavoituksella muodostettaessa. Ks. maankäyttösopimuksen sopimusoikeudellisista oikeusvaikutuksista Mäkinen 2000, s. 253–288 sekä MRL 12 a luvun osalta Rintamäki 2007, s. 33–150. Ks. aluerakentamissopimuksista Muukkonen LM 1991, s. 105–136.

[59] Ks. Ruotsin osalta korvaamisesta ilman nimenomaisen laintasoisen säännöksen tukea Bengtsson 1996, s. 88–90. Bengtsson käsittelee kysymystä siitä, voidaanko korvausta tuomita maksettavaksi vuonna 1996 voimassa olleen hallitusmuodon (*regeringsformen*) 2:18.2:n nojalla ilman

suojakeinon puuttuessa voidaan periaatteessa PL 106 §:n nojalla antaa joko korvausperuste tai puuttuva oikeussuojakeino taikka molemmat silloin, kun lain ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen välillä vallitsee ”ilmeinen ristiriita”[60]. Toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksilövalitusjärjestelmä mahdollistaa väitetyn omaisuudensuojanloukkauksen saattamisen eräin rajoituksin EIS 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklan rikkomuksen perusteella EIT:n käsiteltäväksi kansallisen korvaussääntelyn puuttuessa tai ollessa riittämätön. Molemmissa tapauksissa omaisuudensuojan materiaalisen sisällön kannalta keskeinen kysymys koskee sitä, tuleeko asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus lukea maanomistajalle kuuluvaksi varallisuudeksi siten, että sitä ei voida korvauksetta heikentää.

Kysymys koskee siten sitä, tuleeko asemakaavassa tai yleiskaavassa osoitettu rakennusoikeus lukea kuuluvaksi perustuslaissa (PL 15 §) ja/tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun omaisuuden suojan (EIS 1. lisäp. 1. art.) piiriin. Toisin sanoen kaavoitettua rakennusoikeutta ei voitaisi heikentää tai poistaa ilman korvausta.[61] Tällainen ajattelutapa olisi jännitteessä rakennuslainsäädännössä vakiintuneen tulkinnan kanssa, jonka mukaan kaavoitettu rakennusoikeus ei olisi sellainen etuus, jonka poistamisesta aiheutuisi korvausvelvollisuus. Toisaalta kirjallisuudessa esimerkiksi *Länsineva* on katsonut, että periaatteellista estettä ei olisi sille, että yksityiskohtaisessa kaavassa osoitettu rakennusoikeus sisällytettäisiin perustuslainsuojan piiriin kuuluvaksi omaisuudeksi[62].

> Temaattisesti kaavoituksella säänneltävää rakennusoikeutta voidaan lähestyä ns. *new property* -ajattelun kautta. Reich on lähtenyt siitä, että julkinen valta päätöksillään ja toiminnallaan luo varallisuusarvoja tai vähintään mahdollistaa varallisuusarvoisen toiminnan[63]. Tällaisessa julkisoikeudellisessa toiminnassa syntyvää varallisuutta voidaan nimittää uudeksi omaisuudeksi (*new*

---

nimenomaista laintasoista säännöstä. Samankaltainen kysymyksenasettelu on muodostettavissa myös koskien Suomen perustuslain 15.2 § tilanteessa, jossa nimenomainen laintasoinen korvaussäännös puuttuu. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2008:25 valittajalle myönnettiin valitusoikeus valtion virkamieslain nimenomaisesta valituskiellosta huolimatta ja ratkaisussa KKO 2004:26 korvausta rakennussuojelua koskevassa asiassa ilman lain tasoista korvaussäännöstä PL 106 §:n nojalla.

[60] Tässä on eroteltava ns. *perusoikeusmyönteinen* tai *perustuslain mukainen laintulkinta* PL 106 §:n soveltamisesta samoin kuin EIS:n yksilövalitusmahdollisuudesta. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan ”- - tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot”. Ks. HE 1/1998 vp, s. 164 sekä PeVM 25/1994 vp.

[61] Lienee lähdettävä siitä, että maanomistajalla on korvaussuojaa silmällä pitäen oikeus odottaa rakennusoikeuden olevan voimassa jonkin järkevän ajanjakson kuten esimerkiksi 15–20 vuoden ajan, ellei olosuhteissa tapahdu olennaisia muutoksia. Ks. näin Laaksonen 1998, s. 202–203.

[62] Ks. Länsineva 2002, s. 190.

[63] Ks. Reich YLJ 1964, s. 733.

property). Reichin mukaan välittömiä varallisuusoikeuksia ovat erilaiset suorat rahansiirrot yksityisille, välillisiä erilaiset luvat ja linsenssit taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Toisaalta julkisvalta eräällä tavalla itse osallistuu taloudellisten arvojen tuottamiseen osallistumalla sopimus- ja muihin järjestelyihin[64]. Reichin keskeinen *havainto* oli, että tällaisen julkisoikeudellisessa toiminnassa tavalla tai toisella syntyvän varallisuuden oikeudelliseen suojaan tulisi kiinnittää huomiota samoin kuin perinteisen yksityisen varallisuuden suojaan[65]. Rakennusoikeus voidaan tietyllä tavalla ymmärtää tällaisena new propertynä varsinkin silloin, kun sen saamiseksi on yksityisen tullut suorittaa erilaisia maksuja[66]. Reichin keskeinen *havainto* oli, että tällaisen julkisoikeudellisessa toiminnassa tavalla tai toisella syntyvän varallisuuden oikeudelliseen suojaan tulisi kiinnittää huomiota samoin kuin perinteisen yksityisen varallisuuden suojaan[67].

Kotimaisessa perustuslain omaisuudensuojassa (PL 15 §) lähdetään siitä, että omaisuudensuojaa on loukattu, jos omistaja ei voi käyttää omaisuuttaan normaalia, kohtuullista ja järkevää hyötyä tuottavalla tavalla. Samoin ajateltaneen, että oikeusjärjestys suojaisi vain tiettyä vallitsevaa omaisuuden käyttötapaa. Näin usein perusteellaan sitä, miksi korvausta ei suoriteta esimerkiksi rakennusoikeuden heikennyksestä silloin, kun muutos ei velvoita välittömästi muuttamaan kiinteistön käyttötapaa. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lähestyy omaisuudensuojakysymystä hyvin eri tavalla argumentoiden. EIT katsoo, että yleisen edun nimissä voidaan sinänsä sekä pakkolunastaa omaisuutta että asettaa rajoituksia sen käytölle. Kuitenkin rajoitusten hyväksyttävyyttä omaisuudensuojan kannalta tarkasteltaessa olennaista on oikeudenmukaisen tasapainon (*fair balance*) saavuttaminen tai ylläpitäminen julkisen vallan ja yksityisen välisessä suhteessa. Omaisuudensuojaan puuttumisessa nimenomaan lunastus- tai käytönrajoituskorvauksilla on olennainen tehtävä arvioitaessa, onko oikeudenmukaista tasapainoa järkytetty.

EIT on ottanut eräissä tapauksissa kantaa omaisuudensuojaan tilanteessa, jossa rakennusmaa on kaavamuutoksella muutettu rakennusoikeudettomaksi ilman erillistä korvausta. Ratkaisuista ei sellaisenaan vielä voida tehdä ko-

---

[64] Tällaiseksi voitaneen ymmärtää kunnan toiminta kaavoittajana ja maankäyttösopimusten osapuolena sekä muutoinkin kiinteistökehitystoiminta yksityisten kanssa.

[65] Ks. Reich YLJ 1964, s. 738

[66] Reich YLJ 1964 ei sinänsä mainitse kaavoituksesta tai rakennusoikeudesta mitään. Ks. toisaalta Länsineva 1999, s. 487, jonka mukaan rakennusoikeus voidaan ymmärtää Reichin tarkoittaman *new propertynä*. Länsinevan mukaan julkisesta päätöksenteosta kumpuavat varallisuusetuudet jäävät lähtökohtaisesti omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ks. samansuuntaisesti myös Määttä 1999, s. 257, joka ei tosin mainitse rakennusoikeutta, mutta kirjoittaa maankäytön sääntelystä ja sen puitteissa syntyvistä vapauksista *new propertynä*. Ks. myös Paasto 1994, s. 380–385, jossa kirjoittaja analysoi *new property* -keskustelua omistusoikeuden ideologisia lähtökohtia vasten. Ks. myös Nelson 1990, s. 305–306, joka käsittelee Reichin ajatuksia kaavoitustoiminnan yksityistämistä analysoidessaan.

[67] Ks. Reich YLJ 1964, s. 738

vin pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi kansallisen lainsäädäntömme suhteen. Sen sijaan ratkaisuiden *Frijns v. Alankomaat* (2008), *Galtieri v. Italia* (2006) ja *Haider v. Itävalta* (2004) perusteella näyttää siltä, että EIT:n arvioidessa tällaista kysymystä annetaan merkitystä ainakin (a) sille, *kuinka kauan rakentamismahdollisuus on ollut maanomistajan käytettävissä* ja (b) *millaista aktiivisuutta tämä osoittanut rakentamiseen ryhtymisen suhteen*. Vuosikausia käytettävissä ollut rakentamismahdollisuus ilman maanomistajan aktiivisia rakentamistoimia tai pyrkimyksiä maan luovuttamiseen rakentamistarkoituksiin saattaa EIT:n argumentaatiossa merkitä sitä, että EIT katsoo maanomistajan hyväksyneen sen tyypillisesti kaavoitukseen liittyvän elementin, jonka mukaan kaavoituksella määriteltävät olosuhteet eivät välttämättä ole pysyviä[68]. Toisaalta Haider-tapauksen valossa näyttää myös siltä, että EIT antaa merkitystä sille, (c) *minkälaisella vastikkeella omistaja on maansa hankkinut*[69].

Varsinkin Haider-tapauksen kannalta keskeiseltä vaikuttaisi tapauksen *Consorts Richet and Le Ber v. Ranska* (2010) valossa rakennusoikeudesta suoritettu vastike. Viimeksi mainitussa ratkaisussa on lähdetty siitä, että jo pelkkä julkisen vallan kanssa solmittu sopimus ja sen perusteella julkiselle vallalle suoritettu vastike luo maanomistajalle oikeuden saada korvausta, jos julkinen valta ei kykene täyttämään osaansa sopimuksesta muodostamalla sopimaansa rakennusoikeutta. Ratkaisussa Ranskan valtio tuomittiin korvaamaan valittajille menetetyn rakennusoikeuden arvo tilanteessa, jossa valittaja ja valtio ovat sopineet ns. rakennusoikeuksien siirtämisestä valittajien toisaalla omistamalle maalla, mutta joka siirto on valtion lainsäädäntötoimien johdosta sittemmin muuttunut mahdottomaksi.

11.4.4.7 Varallisuusoikeudellinen korvausvastuu

Sopimusoikeudellinen korvausvastuu rakennusoikeuden heikentämisestä voi aktualisoitua hyvin erityyppisissä sopimussuhteissa. On mahdollista, että kyse on maankäyttösopimuksen nojalla muodostetusta rakennusoikeudesta ja siitä suoritetusta taloudellisesta korvauksesta. Kysymys on tällöin kunnan ja maanomistajan välisestä relaatiosta, joskin maan vaihdettua omistajaa lienee uudella omistajalla katsottava olevan samat oikeudet suhteessa kuntaan kuin luovutta-

---

[68] Frijns -tapauksessa rakentamismahdollisuus oli ollut käytettävissä noin 45, Haider-tapauksessa noin 17 ja Galtieri-tapauksessa noin 6 vuotta.

[69] Esimerkiksi Haider-tapauksen argumentaatiossa on todettu, että koska omistaja on hankkinut maansa rakennusoikeudettomana ja maksanut vastaavan hinnan, minkä jälkeen maalle on osoitettu rakennusoikeutta, joka sittemmin on siltä kaavamuutoksella poistettu, ei tällä ole pantu maanomistajalle kohtuutonta rasitusta. Avoimeksi jää siten esimerkiksi kysymys siitä, miten asiaa arvioitaisiin, jos maanomistaja olisi suorittanut rakennusoikeudesta kaavoitusmaksun julkisyhteisölle taikka jos maa olisi ostettu rakennusoikeudellisen maan hinnalla. Ks. myös tapaus *Mats Jacobsson v. Ruotsi* (1990), jossa on ollut kyse rakennusoikeuden poistamisesta kaavamuutoksella.

jalla, koska sopimuksenmukaiset taloudellispitoiset suoritteet ovat rationaalisesti toimineiden omistajanvaihdososapuolten kesken sisältyneet luovutushintaan ja muihin vastikkeisiin. Toisaalta sopimusoikeudellinen korvausvastuu voi kunnan ja maanomistajan välisessä suhteessa aktualisoitua silloin, kun maanomistaja on ostanut kunnalta kaavoitetun tontin rakentamiskäyttöön ja tällaisen tontin rakennusoikeutta myöhemmin heikennetään. Samoin toki on mahdollista, että tontti on jo luovutettu uudelle omistajalle, jolloin uusi omistaja voi kohdistaa sopimusperusteiset vaatimuksensa lähtökohtaisesti vain luovuttajaan[70]. Sen sijaan tämä voi kohdistaa kuntaan MRL:n mukaiset – lähinnä MRL 12 a luvun ja MRL 101 §:n mukaiset – korvausvaatimukset. Sama problematiikka niin ikään tulee esille kunnan ollessa tontin vuokranantajana ja rakennusoikeuden heikentäjänä.

Sopimusoikeudellinen korvausvastuu on kytköksissä siihen sopimustyyppiin, johon maan käyttäminen tavalla tai toisella perustuu. Kyse voi olla kiinteistön kauppa- tai vuokrasopimuksesta taikka maankäyttösopimuksesta. Korvauskysymys ei ole toisaalta sidoksissa mihinkään tiettyyn sopimustyyppiin, vaan kyse on yleisestä sopimusoikeudellisesta lähtökohdasta. Mahdollista on, että vaikka rakennusoikeuden heikentämiselle olisi olemassa MRL 54 §:stä johdettavat edellytykset, sopimusoikeudellinen korvausvastuu syntyy tästä huolimatta.

Maankäyttömaksuja voidaan arvioida myös esimerkiksi ns. perusteettoman edun palauttamista koskevan velvoiteoikeudellisen opin pohjalta[71]. Rakennuslain ajalta on keskeinen jo edellä käsitelty ratkaisu KKO 1999:128, jossa on katsottu, että kunnan perimältä kaavoitusmaksulta puuttui laillinen peruste. Kuitenkaan kantajan vaatimukselle ei annettu oikeussuojaa, koska sen katsottiin saaneen rakennusoikeuden muodossa vastikkeen. Ratkaisu on annettu ennen MRL 12 a luvun säätämistä ja maksun perusteen osalta kysymys lienee juuri KKO:n ratkaisun mukainen. Sen sijan mielenkiintoinen on KKO:n argumentaatio siltä osin kuin se päättelee, että oikeussuojaa ei anneta, koska ”- - kantaja

---

[70] Maanomistajalla saattaa rakennusoikeuden heikennystilanteissa olla mahdollisuus saada korvausta myyjältä kaupanvastuuta koskevien maakaaren säännösten nojalla. Toisaalta saattaa olla hyvin vaikea selvittää esimerkiksi 1900-luvun alkupuolella ns. ilman myyntinä tapahtuneen rakennusoikeuden ostamisen merkitystä 100 vuotta myöhemmin. Ks. ns. ilman myymisestä Larma 1976, s. 165–166. Nykyään kehittämiskorvaus on tonttikohtainen ja siitä tehdään kirjaus lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Ongelmallista rakennusoikeudesta suoritetun maksun myöhemmän korvausoikeudellisen suojan kannalta saattaa olla, että merkintä kehittämiskorvauksesta poistetaan sen tultua suoritettua. Kunnalla tosin on velvollisuus pitää ”luetteloa” kehittämiskorvauksista.

[71] Ks. perusteettoman edun palauttamisesta velvoiteoikeudellisena kysymyksenä lähteineen Norros 2014, s. 83–107. Perusteettoman edun palauttamisen tarkoituksena on ikään kuin palauttaa perusteeton varallisuuden siirtymä kahden henkilön välillä. Jotta jokin varallisuuden siirtymä voitaisiin tällä tavoin palauttaa, tulee edun olla *perusteeton* saajalleen ja edun on täytynyt syntyä *toisen kustannuksella*.

on saanut rakennusoikeuden vastikkeena". Mielenkiintoista olisi, miten vastaavaa perusteettoman edun palauttamista koskevaa kannetta arvioitaisiin silloin, kun kyse olisi "ostetun" rakennusoikeuden heikentämisestä. Mielenkiintoinen on kysymys koskien sitä, putoaako kunnan saamalta rakennusoikeusmaksulta peruste sen muuttaessa kaavaa. On myös mahdollista ajatella, että oikeustoimilain (228/1929) 3 luvun pätemättömyysperusteet voisivat kohdistua sopimukseen silloin, kun kunta muuttaa rakennusoikeutta myöhemmin sopimuksen vastaiseksi (ks. KKO 2016:8).

On mahdollista ajatella, että joissakin tapauksissa kysymys rakennusoikeuden heikentämisen korvaamisesta tulisi arvioitavaksi sopimuksen ulkoisen vastuun, lähinnä yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) perusteella.[72] VahL 3:2:n mukaan julkisyhteisöllä on ns. standardisäännöksellä lievennetty ankara vastuu aiheuttamiensa vahinkojen korvaamisesta, joiksi VahL 5:1:n mukaan luetaan myös taloudelliset vahingot – tässä tapauksessa lähinnä menetetty maan arvo. Tapauksessa KKO 2007:14 on ollut kyse lunastustoimituksessa tehdyn ratkaisun oikeusvoimasta kuntaan kohdistuvassa riita-asiassa. KKO katsoi, että lunastustoimituksessa määrätty lunastuskorvaus ei estänyt kantajaa esittämästä vahingonkorvausta ja perusteettoman edun palauttamista koskevia vaatimuksia riita-asiassa kun kunta oli pian pakkolunastuksen jälkeen muuttanut lunastetun alueen käyttötarkoituksen ja rakennusoikeuden taloudellisesti arvokkaammaksi. Liitännäiskysymyksenä jutussa on otettu kantaa myös siihen, millä tavoin kunnan toimintaa kaavoittajana tulee arvioida silloin, kun on väitetty sen aiheuttaneen vahingonkorvauslaissa tarkoitettua vahinkoa maanomistajalle kaavoitustoiminnallaan.

11.4.4.8 Korvausvelvollisuuden rahoittaminen

Keskeinen argumentti, jolla usein torjutaan kunnalle aiheutuva korvausvastuu rakennusoikeuden heikennyksissä, on se, että korvausvelvollisuuden rahoittamisongelmista johtuen tämä saattaisi vaikeuttaa tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamista silloin kun tämä edellyttäisi rakennusoikeuden yleistä heikentämistä tai muuta omistajan käyttövallan rajoittamista. Argumenttia voidaan kritisoida siitä jo tässä tutkimuksessa esillä olleesta näkökulmasta (luku 5), jonka mukaan kunta nykyisin useassa tapauksessa saa rakennusoikeuden kaavoittamisen seurauksena erilaisina maksuina merkittäviä tuloja. Näiden tulojen kunnallistaloudellista rahastointia sekä yhdyskuntarakentamista että mahdollisten korvausten maksamista silmällä pitäen voidaan vähintään oikeuspoliitti-

[72] Ks. julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta Hemmo 2005, s. 79–89. Kynnys sopimuksenulkoisen vahingonkorvausvastuun syntymiselle kaavoituksessa lienee kuitenkin varsin korkea. Vaikka korvauksen *peruste* täyttyisi, niin varsin vaikeaksi muodostunee kysymys siitä, voiko esimerkiksi tontin markkina-arvon muutos tulla tällaisella perusteella korvatuksi.

sesti pitää perusteltuna jonkinlaisen korvausvastuun olemassaoloa. Esimerkiksi maksuja osittain rahastoimalla ja tiettyä puskuria pitämällä voitaisiin turvata kunnan maksukyky myös rakennusoikeuden heikennyksissä[73]. Johdonmukaisuuden kannalta on ongelmallista, että rakennusoikeuden kaavoittamisesta kerätään maksuja, mutta maksun vastikkeena saatua rakennusoikeutta heikennettäessä sitä ei jouduttaisikaan korvaamaan[74].

Rahasuorituksen sijaan kompensointi voidaan tehdä myös muilla tavoin kuten esimerkiksi alueiden vaihtoina tai luovutuksina. Samoin on mahdollista kompensoida menetys kaavoittamalla rakennusoikeutta toisaalle maanomistajan alueille, mutta tähän liittyy eräitä ongelmia juuri siltä kannalta, että kunta ei voi näissäkään tapauksissa myydä rakennusoikeutta. Eräissä oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa rakennusoikeuden kaavoittamisen tulee joka tapauksessa olla perusteltua suunnittelun kannalta eli vain kompensaationa sitä ei voida myöntää (esim. KKO 2013:87). Toisaalta mahdollista olisi myös rahoittaa korvaus myöntämällä tonttikohtaisia määräaikaisia vapautuksia kiinteistöverosta, joka tosin saattaisi olla ongelmallinen verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Niin ikään olisi mahdollista erilaisilla vapautuksilla muista tonttikohtaisista julkisoikeudellisista maksuista päästä samankaltaiseen lopputulokseen. Joka tapauksessa on selvää, että korvauskysymys on todellisena oikeuskysymyksenä olemassa ja erilaisia vaihtoehtoja arvonaleneman korvaamiseksi olisi olemassa. Argumenttiin korvauksen rahoittamisvaikeuksista voidaan siten suhtautua kriittisesti.

11.4.5 Korvauskysymys maanomistajien keskinäisissä suhteissa

Mielenkiintoinen kysymys koskee sitä, miten on arvioitava rakennusoikeuden heikentämistä tietyllä alueella maanomistajien tasapuolisen kohtelun kannalta. Oikeusjärjestykseemme ei sisälly nimenomaisia säännöksiä maan arvon *aleneman* mahdollisesta tasaamisesta[75]. Sääntelyn puuttuminen on ongelmallista tilanteissa, joissa aikanaan tietyn asemakaavakokonaisuuden laadinta on toteuttanut omistajien kesken tasapuolisen kohtelun vaatimusta[76]. Tällöin kaava-alueen rakennusoikeuden myöhempi heikentäminen esimerkiksi yhden tai kahden tontin osalta voi johtaa alkuperäisen ”tasapainon” rikkoutumiseen. On tietysti mahdollista, että näissäkin tilanteissa kunnan tulisi korvata menetys,

---

[73] Ks. Ellickson yms. 2013, s. 294 ja laajemmin 293–299.

[74] Näyttääkin siltä, että rakennusoikeuden muodostuessa tosiasiassa usein tavoin vastikkeelliseksi maan käyttömahdollisuudeksi on oikeuspoliittisesti oikeusjärjestyksen koherenssin kannalta perusteltua tarkistaa myös rakennusoikeuden korvauksetonta poistamista koskevan vanhan doktriinin paikkansa pitävyyttä. Ks. oikeusjärjestyksen koherenssista Tuori 2007, s. 103–132.

[75] Ks. edellä luvut 4.6.6.3 ja 5.7, joissa on ollut kysymys arvon*nousun* tasaamisesta.

[76] Ks. maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta edellä luku 4.6.6.

mutta toisaalta olisi reaaliselta kannalta hyvin vaikea vaatia muilta maanomistajilta rahallista suoritusta arvonaleneman kompensaatioksi. Tasoitusmaksujen rahoittaminen voisi olla vaikeaa. Myöskään KML 12 luvun rakennusmaan järjestely rakennusoikeuden tasaamiseksi ei voine tulla kyseeseen alueen ollessa pitkälti rakennettu[77]. Käytännössä mahdollisuus kompensoida arvonalentumisesta johtuva menetys on lisärakennusoikeuden myöntäminen maanomistajan maalle. Silloin kun tämäkään ei ole mahdollista, korvauskysymys voinee aktualisoitua[78].

11.5 MAANOMISTAJAN KORVAUSOIKEUDELLINEN ASEMA ERÄIDEN MUIDEN RAKENNUSOIKEUDEN RAJOITUSTEN YHTEYDESSÄ

Muusta maankäyttölainsäädännöstä saattaa joissain tapauksissa johtua kielto käyttää kiinteistöä sinänsä muutoin MRL:n mukaisen asemakaavan tarkoittamaan rakentamiseen[79]. Kysymys koskee tällöin sitä, *onko maanomistajalla tai muulla kiinteistöä hallitsevalla oikeus saada korvausta siitä, että kiinteistöä ei voikaan käyttää asemakaavan mukaiseen rakentamiseen*. Arvioinnissa joudutaan ottamaan kantaa siihen, mitä maanomistaja on MRL:n mukaan menettänyt eli mihin tällä *olisi* MRL:n mukaan *ollut* oikeus erityislainsäädännön mukaisen toimenpiteen johdosta[80]. Pohjimmiltaan kysymys on maankäyttö- ja raken-

---

[77] Rakennusmaan järjestely voidaan tehdä vain ensi kertaa asemakaavoitettavalla alueella (KML 113.1 §). Järjestelyn perusajatus on tasata aluevaihdoin ja korvauksin kaavoituksesta johtuvat arvoerot kaavoitettavan alueen maanomistajien keskinäisissä suhteissa. Tällainen järjestelmä on mielekkäällä tavalla sovellettavissa alueilla, joilla ei ole taloudellisilta arvoiltaan merkittäviä rakennuksia tai muita rakennelmia. Rakennettuun ympäristöön sitoutuneiden arvojen tasaaminen rakennusmaan järjestelyllä voisi johtaa erittäin vaikeisiin korvauksen määrittely- ja rahoituskysymyksiin. Toisaalta MRL 15 luvun kehittämisaluesäännöksiä voidaan soveltaa myös asemakaavoitetuilla ja rakennetuilla alueilla. Ks. rakennusmaan järjestelyn ja kehittämisalueiden suhteesta tarkemmin Majamaa – Markkula 2001, s. 99–100.

[78] Kunta lienee verotusoikeuden haltijana oikea taho tällaisten menetysten korvaajaksi, koska se on aikanaan saanut kerättyä maksutuloja edellä luvussa 5 esitetyllä tavalla. Ks. korvausvelvollisuuden rahoittamisesta myös luku 11.4.4.8

[79] Toisaalta rakennusoikeuden kaavoitusvaiheessa erityislainsäädännön vaatimukset pyritään ottamaan jo kaavoitusharkinnassa huomioon joko *de facto* tai lain velvoittamana. Tällöin pyritään välttämään ennakolta mahdolliset korvauskysymykset. Ks. ympäristönmuutosten korvaamisesta pakkotoimitilanteissa erityisesti Kuusiniemi 1997. Ks. erilaisista käytönrajoituksista ja niiden korvaamisesta Ruotsissa Sjödin ym. 2011, s. 182–218.

[80] Kun erityislainsäännön mukainen kielto käytännössä heikentää rakennusoikeuden varallisuusarvoa ja kohdentuu vain sattumanvaraisesti yksittäiseen tai muutamaan alueen maanomistajaan, saattaa erityislainsäädännöstä johtua, että asemakaavan tarkoitus esimerkiksi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun osalta ei toteudu. Tällöin joudutaan vähintään oikeuspoliittisella tasolla ottamaan kantaa siihen, kuuluvatko rakennus-, luonnon- tai ympäristönsuojelusta johtuvien varallisuusarvojen menetykset yksittäisten maanomistajien vai kaikkien yhteiskunnan jäsenten kustannettaviksi. Sikäli kuin rakennusoikeuden käyttö erityislainsäädännön nojalla estyy korvauk-

nuslain sekä muun maankäyttölainsäädännön keskinäisistä suhteista. Tässä arvioinnissa asemakaavoitus on lähtökohtaisesti normihierarkkisesti ylemmän tasoinen näihin nähden, mutta säädösten soveltamisalojen konkreettinen rajanveto ei ole näin suoraviivaista: ympäristöoikeudessa kyse ei ole vain siitä, että jotakin lakia sovelletaan tai ei sovelleta (joko–tai), vaan konkreettisessa ratkaisutoiminnassa on usein otettava huomioon useita eri säännöstöjä (sekä–että).

Asemakaavoittavaksi tulevaan tai jo asemakaavoitettuun rakennusoikeuteen ensinnäkin voi vaikuttaa ”väylälainsäädäntö” eli erityisesti maantielaki (2005/503), ratalaki (2007/110), yksityistielaki (1962/358) sekä ulkoilulaki (1973/606), joiden nojalla voidaan pakkotoimin perustaa erilaisia kulkuväyliä. Niin ikään rasitelainsäädännöllä erilaisia rasiteoikeuksia perustettaessa voidaan joutua rajoittamaan tontin rakennusoikeutta, mikä usein aktualisoi korvauskysymyksen.

Väylälainsäädännön tarkoituksena on järjestää erilaisten kulkuväylien perustaminen maa-alueilla ja sen mukaisiin suunnitelmiin kytketään usein väylänpitäjän lunastusoikeus väylän alueeseen. Väylälainsäädännön mukaisilla päätöksillä on usein merkittäviä oikeudellisia ja tosiasiallisia vaikutuksia alueiden käyttöön. Tietyssä määrin väylien perustaminen nostaa eri alueiden arvoa, toisaalta väylien alle jäävien alueiden osalta maa-alueiden käyttö muuhun tarkoitukseen estyy. Rakennusoikeuden kannalta väylälainsäädännön merkitys voi tulla esille niin ikään mitä moninaisimmilla tavoilla. Maantien perustaminen niin, että tontti tai osa siitä jää maantien alle, muodostaa kysymyksen maanomistajan oikeudesta korvaukseen menettämänsä rakennusoikeuden osalta. Sama koskee myös ratalainsäädäntöä, yksityistien perustamista ja ulkoiluväylien perustamista. Ulkoilulainsäädännön perusteella voidaan perustaa tontin ja rannan väliselle alueelle ulkoiluväylä, joka saattaa merkitä tontin rakennusoikeuden heikentymistä silloin, kun rakennusoikeus on määritelty tontin pinta-alaan suhteutettavalla tehokkuusluvulla.

Väylien perustaminen on usein sidottu yleiskaavoitukseen niin, että väylän perustaminen ei saa olla ristiriidassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan kanssa[81]. Esimerkiksi tien yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua MRL:n oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan (MaantieL 17 §), rautatietä ei saa rakentaa vastoin yleiskaavaa (RataL 6.1 §), kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan samoin kuin ympäristönsuojelulain mukaista toimintaa ei saa sijoittaa vastoin asemakaavaa (YSL 12 §). Toisaalta maantie on mahdollista

---

setta, toteutetaan näitä tavoitteita lähtökohtaisesti yksittäisen maanomistajan kustannuksella. Jos korvausta suoritetaan julkisyhteisön varoista, merkitsee tämä verotulojen kautta sitä, että jokainen yhteiskunnan jäsen osallistuu suojelutavoitteiden toteuttamisesta johtuvien korvausten suorittamiseen.

[81] Ks. oikeusvaikutteisen yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvasta ohjausvaikutuksesta edellä luku 4.6.5.4. Ohjausvaikutuksesta johtuen asemakaavoitus ja erilaiset väylät tulevat – ainakin teoreettisen ideaalin mukaan – samalla yhteen sovitetuiksi.

perustaa myös vastoin asemakaavaa kunnan sitä puoltaessa (MaantieL 17.2 §). Viimeksi mainittu voi tarkoittaa esimerkiksi, että maantie perustetaan niin, että sen alle jää tonttimaata ja rakennusoikeutta, jolloin juuri väylälainsäädännön mukaisen päätöksenteon johdosta maanomistaja saattaa menettää jo asemakaavoitetun rakennusoikeuden.

Rakennusoikeuden ja väylälainsäädännön välinen yhteys tulee esille lunastettaessa väylän edellyttämää maata. *Lunastuskorvauksen määrittelyssä joudutaan tällöin arvioimaan sitä, mihin maanomistajalla olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ollut oikeus*.

> Esimerkiksi maantietä ja rautatietä varten tarvittavat alueet ja oikeudet lunastetaan maantie- ja ratatoimituksissa, mutta näissä kuitenkin sovelletaan lunastuslain (603/1977) säännöksiä (MaantL 53 § ja RataL 43 §). Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että maantien tai radan perustamisen johdosta maata menettävälle omistajalle suoritetaan *kohteenkorvauksena* LunL 30.1 § täysi korvaus tämän menetyksestä.
>
> Lunastettaessa tonttimaata korvauksen lähtökohdaksi on otettava menetetyn tontin ja rakennusoikeuden arvo. Sen sijaan kun kyse on siitä, että alueeseen kohdistuu rakentamiskysyntää ja sen on asemakaavoittamatonta, tulee esiin samankaltainen kysymys kuin edellä käsiteltiin ns. raakamaan arvioinnin osalta[82]. Tällöin joudutaan arvioimaan sitä, millä tavoin maanomistajan oikeusasemaa rakentamisen suhteen on oikeudellisesti arvioitava eli katsotaanko maanomistajan menettävän rakennusoikeuden maantien tai rautatien perustamisen johdosta vai vain sen käyttöhyödyn, jota maan lunastushetkinen käyttö edustaa[83].

Toisaalta usein maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus ja väylälainsäädännön mukaiset suunnitelmat pyritään sovittamaan yhteen jo kaavoitusvaiheessa niin, että erilaisten korvauskysymysten aktualisoituminen vältetään. Esimerkiksi laajennettaessa maantietä niin, että kun useasta tontista joudutaan leikkaamaan osa maantiealueeksi, osoitetaan kaavamuutoksella samalla maanomistajalle rakennusoikeutta toisaalla niin, että omistajan taloudellinen asema säilyy ennallaan. Näin kaavamuutoksella pyritään kompensoimaan väylän perustamisesta maanomistajalle aiheutuva haitta. Joka tapauksessa silloin, kun tällaista kompensaatiota ei syystä tai toisesta kyetä tekemään, on oikeudelliselta kannalta maa-alueen lunastuskorvauksen määrittelyssä otettava huomioon se, mihin maanomistajalla maankäyttö- ja rakennuslain mukaan olisi ollut oikeus. Tässä arvioinnissa usein juuri rakennusoikeuden luonteella on ratkaiseva merkitys.

---

[82] Ks. edellä luku 7.3.3. Ks. ratkaisu KKO 1994:15, jossa korvaus yleiseksi tieksi luovutetusta maasta määrättiin alueella ennen sen tiealueeksi kaavoittamista olleen käyttötarkoituksen mukaan noudattaen vastaavasti kaavoitetuilla alueilla tehtyjen kauppojen perusteella selvitettyä tietoimituksen lopettamisajankohdan hintatasoa.

[83] Maanomistajan menettäessä osan asemakaavoitetusta rakennusoikeudesta lienee korvauksen lähtökohdaksi otettava menetetyn rakennusoikeuden taloudellinen arvo.

Maantielain mukaisen korvauksen, rakennusoikeuden ja asemakaavoituksen väliset suhteet ovat tulleet esille ratkaisussa KKO 2013:87. Tapauksessa asemakaavaa oli tiesuunnitelmaa silmällä pitäen muutettu siten, että osa kiinteistöstä oli osoitettu maantiealueeksi. Samalla asemakaavan muutoksella kiinteistön omistajalle jääneen kiinteistön osan rakennusoikeutta oli lisätty. KKO:n mukaan maantietoimituksessa kiinteistön omistajalle maksettava lunastuskorvaus oli määrättävä ottamatta huomioon rakennusoikeuden korotusta. Ratkaisu on siinä mielessä keskeinen, että siinä maanomistajalle suoritettiin maantielain nojalla korvausta menetetystä rakennusoikeudesta, joka kuitenkin asemakaavamuutoksella oli aiemmin siirretty tontin toiseen osaan. Toisin sanoen maanomistaja ei menettänyt rakennusoikeutta, vaan ainoastaan tontin pinta-alaa. Tapauksen valossa näyttää siltä, että ei ole mahdollista rakennusoikeutta asemakaavamuutoksella siirtämällä kompensoida vastaisessa toimituksessa määrättävää lunastuskorvausta sitä vähentävästi[84].

Maanomistajan valta käyttää maataan rakentamiseen voi rajoittua myös sen johdosta, että kiinteistöä perustetaan rasittamaan rasite- tai muu luonteeltaan pakkotoiminen käyttöoikeus[85]. Tämä voi koskea yhtä hyvin tonttia, jolle on asemakaavassa osoitettu rakennusoikeutta, kuin asemakaavoittamatonta kiinteistöä. Pakkotoimioikeudet voidaan perustaa laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä omistajan suostumuksesta tai vastustuksesta huolimatta. Sama koskee oikeuden perustamisesta omistajalle maksettavia korvauksia, jotka perustuvat viimekädessä laissa säädettyihin korvausta koskeviin säännöksiin, eikä korvaustason kannalta omistajan käsityksillä ole samaa merkitystä kuin vapaaehtoisten sopimusten kohdalla. Rakennusoikeuden kannalta on pakkotoimioikeuksia perustettaessa olennaisin kysymys rakennusoikeuden menetyksestä tai käytön estymisestä maanomistajalle suoritettavan korvauksen peruste ja määrä.

---

[84] Ks. toisaalta tapauksen kommentoinnista kriittisesti Määttä 2014, s. 284–285.

[85] Ks. pakkotoimen käsitteestä ja suhteesta oikeustoimiin Hollo 1984, s. 111–114. Käyttöoikeus voi vaikuttaa rakennusoikeuteen lähtökohtaisesti joko antaen sen käyttömahdollisuuden sivulliselle tai rajoittaen sitä antamatta käyttömahdollisuutta sivulliselle, jolloin rakennusoikeuden käyttömahdollisuus ikään kuin ei kuulu kenellekään. Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat esimerkiksi asemakaavassa osoitettu rasite pysäköintitalon rakentamiseksi rasiteoikeuden nojalla naapurikiinteistölle tai lunastamalla perustettu käyttöoikeus maanalaiseen tilaan yhdyskuntateknisten tilojen rakentamiseksi. Molemmissa tapauksissa kiinteistöllä olevaa rakennusoikeutta ei rajoiteta, vaan se annettaan sivullisen hyödynnettäväksi. Toiseen ryhmään kuuluvat tapaukset, joissa kiinteistöön kohdistuu joko asemakaavassa edellytetty tai muutoin perustettava käyttöoikeus, joka perustamisensa jälkeen rajoittaa kiinteistön rakennusoikeutta, mutta toisaalta perustetun oikeuden haltijalle ei muodostu oikeutta kiinteistöllä tapahtuvaan rakentamiseen rakennusoikeuden menettämistä vastaavilta osin. Tällaisesta on kyse esimerkiksi perustettaessa voimajohtorasitetta tontin ilmatilaan niin, että johto estää tontille osoitetun rakennusoikeuden täysimääräisen hyödyntämisen. Ks. oikeustoimiperusteisista käyttöoikeuksista kiinteistön rakennusoikeuden kannalta edellä luku 10.4.5. Ks. pakkotoimikorvauksista Kuusiniemi 1997 sekä rasiteoikeuden perustamisesta suoritettavista korvauksista Ruotsissa Nilsson – Sjödin 2014, s. 130–152 ja Norjan osalta Falkanger 2011, s. 273–303. Ks. myös Sjödin ym. 2011, s. 204–214.

Lähtökohtaisesti tämä ratkaistaan oikeuden perustana olevan säännöstön korvaussäännösten mukaisesti.

Korvauksen määrittelyn tulee lähtökohtaisesti perustua arvioon siitä, mihin maanomistajalla olisi rakennuslainsäädännön mukaan ollut oikeus. Arvioinnissa on otettava huomioon sekä se, mikä on ollut omaisuuden käyttötapa oikeuden perustamishetkellä että mihin omistajalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus[86]. Arvioinnissa on otettava huomioon se, että jos pakkotoimen peruste on otettu huomioon asemakaavoitusharkinnassa rakennusoikeutta mitoitettaessa ja maanomistajalla on kaavoitusvaiheessa ollut mahdollisuus saattaa kaavan laillisuus ja korvauskysymys tuomioistuimen ratkaistavaksi, ei rakennusoikeuden rajoituksesta aiheutuvaa korvauskysymystä lähtökohtaisesti tule tutkia toistamiseen käyttöoikeutta perustettaessa. Toisaalta jos käyttöoikeuden perustaminen rajoittaa rakennusoikeuden asemakaavan mukaista käyttöä eikä tällaisesta rajoituksesta ole ollut vielä kaavoitusvaiheessa mahdollisuutta saada korvausta, on korvauskysymys ratkaistava käyttöoikeutta pakkotoimin perustettaessa[87].

Rakennusperinnön suojelemisesta annetusta laista, luonnonsuojelulaista taikka ympäristönsuojelulaista voi johtua maanomistajaan kohdistuvia rajoituksia asemakaavan mukaiseen rakentamiseen.

Rakennusperinnön suojelu tapahtuu asemakaava-alueilla pääsäännön mukaan asemakaavoituksella. Kuitenkin rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 2.3 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä rakennetun ympäristön kohde voidaan suojella erillisellä ELY-keskuksen tekemällä päätöksellä. Tällainen suojelu on lainvalmisteluaineistossa katsottu mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun alueella voimassa olevaa asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön suojelusta annetun lain tavoitteiden kannalta vanhentuneena[88]. Joka tapauksessa tällaisissa suojelutapauksissa saattaa maanomistajan kannalta mer-

---

[86] Ks. KKO 1987:121, jossa KKO katsoi, että asunto-osakeyhtiö ei ollut oikeutettu korvaukseen menettämästään maanalaisesta rakennusoikeudesta, koska ”yhtiö ei voinut osoittaa intressinsä ulottuvan maanalaiseen tilaan”. Ks. kriittisesti tapauksen arvioinnista Majamaa DL 1988, s. 8–13. Myöhemmin ratkaisussa KKO 1998:126 on omaksuttu ns. simuloitu ajattelutapa korvauksen määrittelyssä, josta näkökulmasta tarkasteltuna ratkaisu KKO 1987:121 asettuu kritiikille alttiiksi.

[87] Viimeksi mainittu kysymys on ollut esillä varsin havainnollisella tavalla ratkaisussa KKO 2002:93. Tapauksessa asemakaavan otettu voimajohtovaraus oli alentanut tontin rakennusoikeutta. Varaus oli johtanut siihen, että tontin rakennusoikeus oli asemakaavassa määrätty muita lähialueen tontteja pienemmäksi. Kysymys koski voimajohdon lunastustoimituksessa sitä, oliko tontinomistajalla oikeus saada korvausta muita tontteja alemmasta rakennusoikeudesta ja voitiinko vaatimus tutkia lunastustoimituksessa. KKO katsoi, että vaatimus olisi tullut tutkia lunastustoimituksessa ja kumosi lunastustoimituksen sekä maaoikeuden ratkaisut ja palautti asian lunastustoimitukseen korvauksen arvioimista varten. Mielenkiintoista sen sijaan on, että lunastustoimituksessa lähestytään korvauskysymystä doktriinista, jonka mukaan maanomistajalla ei ole ollut ”subjektiivista oikeutta saada kiinteistölleen rakennusoikeutta”, mistä mitä ilmeisimmin on päätelty, että myöskään muita tontteja alemmasta rakennusoikeudesta ei tulisi suorittaa korvausta. Ks. tällaisesta argumentaatiosta kriittisesti edellä esim. luvut 4.2 ja 11.2.

[88] Ks. HE 101/2009 vp, s. 24.

kittävällä tavalla tulla esille kysymys siitä, suoritetaanko tälle korvausta sen johdosta, että tonttia ja sen koko rakennusoikeutta ei rakennuksen purkamisen estymisen johdosta voida hyödyntää täysimääräisesti[89]. Rakennussuojelua koskevan lainvalmisteluaineiston mukaan rakennusoikeuden menetystä ei pidettäisi korvauksen perusteena. Näkemystä on perusteltu pääasiassa sillä, että ”myöskään muussa lainsäädännössä ei tällaista korvausperustetta ole”[90]. Tähän ajattelutapaan tulee suhtautua kriittisesti siitä näkökulmasta, mitä tässä tutkimuksessa on edellä erityisesti luvussa 11.4.4 esitetty rakennusoikeuden heikentämisen korvauksellisuudesta.

Asemakaavassa osoitetun rakentamismahdollisuuden hyödyntäminen voi estyä luonnonsuojelulain (1086/1996) johdosta. Kuten edellä (luku 4.6.5.8) on tuotu esille, luonnonsuojelulain 10 luvun Natura 2000 -verkostoa koskeva sääntely on otettava huomioon kaavoitusvaiheessa. Verkoston alueella mahdollisesti jo voimassa olevan asemakaavan mukainen rakentaminen voi kuitenkin estyä MRL 197.1 §:n toisen virkkeen nojalla. MRL 197.2 §:n mukaan jos rakennuslupahakemus on hylätty LSL 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla on, jollei hän luvan epäämisen johdosta voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, oikeus saada haitasta valtiolta korvaus. Niin ikään on mahdollista, että jossain tapauksissa rakentaminen – rakentamisen edellytyksenä olevan luvan myöntäminen – estyy LSL 29 §:ssä tai 47 §:ssä säädettyjen luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen suojelua koskevien päätösten taikka LSL 49.1 §:ssä säädetyn Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevan hävittämis- ja heikentämiskiellon johdosta[91]. Tällöin LSL 53.1 §:ssä tarkemmin säädetyin edellytyksin maanomistajalle syntyy oikeus saada valtiolta täysi korvaus kiellosta aiheutuneesta merkityksellisestä haitasta.

---

[89] Ks. tästä kysymyksestä edellä luvut 4.6.5.9 ja 11.4.

[90] Lisäksi on viitattu MRL 60 §:n säännökseen ja katsottu, että kunnalle ei aiheudu korvausvelvollisuutta rakennusoikeuden supistumisesta asemakaavamuutoksen johdosta, jos muutos täyttää asemakaavan sisältövaatimukset. Ks. HE 101/2009 vp, s. 10–11.

[91] Asemakaavoitetun rakennusoikeuden ja luonnonsuojelulain välinen suhde on havainnollisella tavalla tullut esille esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:15. Tapauksessa kaupungin omistaman tontin ottaminen asemakaavan mukaiseen käyttöön asuinkerrostalojen korttelialueena – mikä edellytti olemassa olevan huonokuntoisen rakennuksen purkamista – estyi luonnonsuojelulain 49.3 §:n nojalla. Tapauksessa katsottiin, että rakennuksessa sijaitsi uhanalaisen eläimen (pohjanlepakko) lisääntymis- ja levähdyspaikka, jonka hävittäminen on LSL 49.1 §:n nojalla kiellettyä. Korttelin kehittämiseksi kaupunki oli laatinut ja saattanut voimaan vuonna 2003 asemakaavamuutoksen, joka mahdollisti korttelin täydennysrakentamisen, jonka toteuttaminen edellytti olemassa olevan rakennuksen purkamista. Muutetun kaavan mukaan kortteliin olisi ollut mahdollista rakentaa kerrosalana mitattuna enemmän kuin sillä kaavamuutoshetkellä oli rakennettuna. ELY-keskus hylkäsi kaupungin LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeamishakemuksen, mikä asiallisesti ottaen esti rakennuksen purkamisen ja uuden asemakaavan mukaisen rakentamisen. Tapaus on myös nähtävissä EU-oikeuden välillisenä vaikutuksena suomalaiseen kaavoitusjärjestelmään. Ratkaisussa ei ollut esillä kysymys korvauksesta, koska sitä ei olisi menettelyssä voitu ratkaistakaan.

On mahdollista, että ympäristönsuojelulain (527/2014) nojalla myönnetään esimerkiksi ympäristölupa toiminnalle, jonka tosiasialliset ympäristölliset vaikutukset johtavat yhdessä säännösten kanssa siihen, että esimerkiksi tietynlainen maankäyttö toiminnanharjoittamisen lähialueella estyy[92]. Näin aiheutunutta rakennusoikeuden menetystä voidaan arvioida monen eri korvausperusteen kannalta, mutta lähtökohtaisesti menetys tulee arvioitavaksi ympäristövahinkolain (737/1994) nojalla. Näissä tapauksissa on useimmiten kyse siitä, että jonkin toiminnan äänen-, hajun- tai päästöjen vaikutuksesta lähialueen olosuhteet muodostuvat sellaisiksi, että niille ei voida rakennuslainsäädännön näitä koskevien säännösten ja määräysten perusteella enää rakentaa joko lainkaan tai vain rajoitetusti. Toisin sanoen toiminta – kuten lentokentän, moottoritien tai kemikaalitehtaan – rakentaminen alueelle saattaa välillisesti rajoittaa lähialueen rakentamismahdollisuuksia. Maanomistajalle saattaa näissä tapauksissa muodostua oikeus saada ympäristövahinkolain nojalla korvausta toiminnanharjoittajalta[93].

Kaiken kaikkiaan maanomistajan oikeusasema asemakaavoitettua rakennusoikeutta silmällä pitäen voi monella tavalla muotoutua ja muuttua muun maankäyttöä koskevan oikeudellisen sääntelyn johdosta. Rajoitusten perustana olevien säännösten kannalta joudutaan tällöin usein eräänlaisena esikysymyksenä arvioimaan sitä, millainen on maanomistajan mahdollisuus rakentaa ja hyödyntää omistamaansa maata sekä mitä tämä on rajoitustoimen johdosta niin ollen menettänyt. Esikysymykseen annettu vastaus usein toimii perustana arvioitaessa vahingon, haitan tai muun korvausperusteen täyttymistä.

11.6 YHTEENVETO: ONKO ASEMAKAAVOITETTU RAKENNUSOIKEUS NS. SAAVUTETTU ETUUS VAI VOIDAANKO SITÄ KORVAUKSETTA HEIKENTÄÄ?

Luvussa tarkasteltiin kysymystä siitä, *minkälaista pysyvyyttä ja korvausoikeudellista suojaa asemakaavoitettu rakennusoikeus nauttii ja onko maanomistajalla oikeutta saada korvausta silloin, kun rakennusoikeutta syystä tai toises-*

---

[92] Näissä tapauksissa rakentaminen edellyttää vähintään asemakaavoituksellista, mutta usein myös yleis- ja maakuntakaavoituksellista ratkaisua, jolloin eri intressien yhteensovittamiseen otetaan kaavoituksella kantaa. Ks. esim. KKO 2013:9, jossa rakentaminen poikkeusluvin on estynyt lentokentän melun johdosta. Ks. myös EIT:n vapauttava ratkaisu *Müller v. Sveitsi* (2002), jossa tontin rakennusoikeutta on samankaltaisesti rajoitettu lentokentän rakentamisen johdosta.

[93] Ks. Hollo – Vihervuori 1995, s. 170–172, jossa kirjoittajat toteavat, että välillisten vahinkojen laaja korvattavuus on ollut lainsäätäjän tarkoituksena. Näissä tapauksissa korvauksen määrittelyssä tulee lähtökohdaksi ottaa se, mihin maanomistaja olisi rakennuslainsäädännön mukaan ollut mahdollisuus ilman mainittua hanketta. Tässä arvioinnissa keskeistä on, minkälaisia kaavoja tai muita maankäyttömääräyksiä aluetta koskien on ollut voimassa.

ta heikennetään. Lähtökohdan muodostaa rakennusoikeuden lähtökohtainen rajoittamaton voimassaoloaika, joka kuitenkin on jatkuvan muutospotentiaalin alainen. Kunta voi muuttaa asemakaavaa asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 54 §) täyttävällä asemakaavalla sekä noudattamalla muita kaavoitusharkintaa ohjaavia normeja. Oikeuteemme ei sisälly rakennusoikeuden vähimmäis- tai enimmäisvoimassaoloaikaa koskevia säännöksiä.

Maanomistajan oikeusaseman kannalta periaatteellisesti keskeinen kysymys koskee oikeutta korvaukseen silloin, kun asemakaavoitettua rakennusoikeutta heikennetään. Kaikkiaan kysymys maanomistajan oikeudesta korvaukseen on hajanaisesti säännelty ja se voi tulla arvioiduksi monin erilaisin oikeusperustein. Suoritetun tarkastelun perusteella ei voida esittää yhtenäistä kantaa siihen, tuleeko maanomistajalle voimassa olevan oikeutemme mukaan korvata rakennusoikeuden heikennyksestä johtuva taloudellinen menetys. Koska korvaus voi kuitenkin eräissä tapauksissa tulla kyseeseen, tulisi mielestäni suhtautua varoen ilmaisuun, jonka mukaan rakennusoikeutta voidaan yleisesti ottaen heikentää korvauksetta[94].

[94] Toisaalta kovin jyrkkää kantaa tämän suhteen ei voida ottaa, koska nimenomaisia säännöksiä korvaamisesta ei oikeusjärjestykseemme sisälly.

OSA V
SYNTEESI

12 Millä tavoin rakennusoikeuden sääntely tulisi yleisten oppien tasolla ymmärtää?

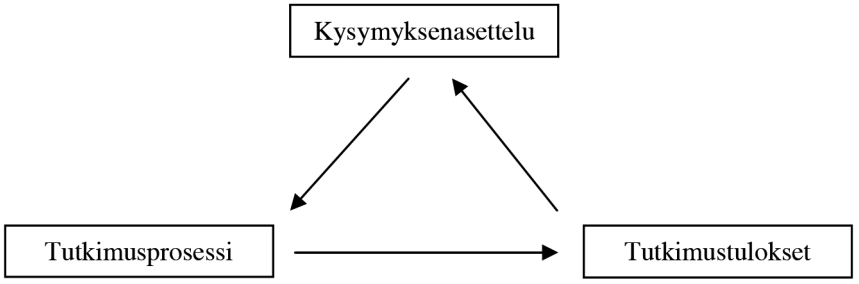
Tutkimustehtäväksi asetettiin systemaattisen kokonaiskuvan antaminen rakennusoikeuden sääntelystä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. Tarkastelu kohdennettiin erityisesti kunnan ja maanomistajan väliseen oikeussuhteeseen. Yleispiirteisen tutkimustehtävän ohella tutkimustehtävä täsmennettiin asettamalla kymmenen rakennusoikeuden sääntelyn yleisiin oppeihin ja periaatteellisesti merkityksellisiin teemoihin kohdistuvaa tutkimuskysymystä. Tarkoituksena oli tarkastella rakennusoikeutta erilaisissa oikeudellisissa konteksteissa sekä muodostaa tältä pohjalta rakennusoikeuden sääntelyä koskevat yleiset opit. Alla on tiivistetysti esitettynä yksityiskohtaiset tutkimuskysymykset, joita ei enää tässä synteesissä käsitellä, vaan viitataan kunkin osaluvun lopussa oleviin yhteenvetoihin.

> 1) Miksi rakentamista rajoitetaan ja mitä reaalisia vaikutuksia tällä on erityisesti maan arvoon? (luku 2); 2) Mikä on rakennusoikeuden systemaattinen asema osana maahan kohdistuvaa omistusoikeutta? (luku 3); 3)Miten määräytyy maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen maankäytön sääntelyjärjestelmässä? (luku 4); 4) Mitä maanomistajaan kohdistuvia taloudellispitoisia velvollisuuksia rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyy? (luku 5); 5) Mitä merkitsisi rakennusoikeuden kannalta maanomistajalle annettava itsenäinen asemakaavoitusoikeus *de lege ferenda*? (luku 6); 6) Millä tavoin kunnan maapoliittiset linjaukset vaikuttavat rakennusoikeuden muodostumiseen? (luku 7); 7) Mikä yhteys on kiinteistöjaotuksella ja sen muutoksilla rakennusoikeuden muodostumiseen? (luku 8); 8) Minkälainen on luonteeltaan maanomistajan mahdollisuus käyttää maata rakentamiseen asemakaava-alueella? (luku 9); 9) Millä tavoin ja mihin rajaan saakka maanomistaja voi määrätä kiinteistöllään olevasta rakennusoikeudesta? (luku 10); 10) Minkälaista pysyvyyttä ja korvausoikeudellista suojaa asemakaavoitettu rakennusoikeus edustaa maanomistajan näkökulmasta? (luku 11)

Näin yksityis- ja monikohtainen kysymyksenasettelu saattaa tutkimuksen tehtävänasettelua koskevassa osiossa vaikuttaa liian tarkalta ja jopa raskaalta. Epäilemättä näin on. Tutkimuksen alussa esitetty ”kysymyspatteristo” ei kuitenkaan ole yksinomaan tutkimuksen *lähtökohta*, vaan merkittäviltä osin tutkimuksen *lopputulos*, joka vain *esitysteknisistä* syistä on sijoitettu tehtävänasettelua koskevaan lukuun, eikä tähän synteesilukuun, johon se *sisällöllisesti* kuuluisi[1]. Sitä,

[1] Tämä liittyy siihen yleiseen lainopillisen tutkimuksella saavutetun tiedon ominaispiirteeseen, jossa *tutkimusmetodia*, *tutkimuksen toteuttamista* taikka *tutkimuksen tuloksia* ei voida kovin tark-

miksi näin on, voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla 4 (1) *kysymyksenasettelun*, (2) *tutkimusprosessin* ja (3) *tutkimustulosten* jatkuvasta, tutkimuksen laadinnassa toisiinsa erottamattomasti liittyvien osavaiheiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta, jonka tuloksena tutkimus on saanut nykyisen rakenteensa ja tarkan kysymyksenasettelunsa[2].



Kuvio 4. Kysymyksenasettelun, tutkimusprosessin ja tutkimustulosten suhde.

Tutkimuskohdetta lähestyttiin alun perin varsin lavealla kysymyksenasettelulla. Tällöin sinänsä hahmotettiin, että rakennusoikeuden sääntelyyn ja varsinkin maanomistajan oikeudelliseen asemaan siinä liittyy sekä teoreettisesti että käytännöllisesti keskeisiä kysymyksiä. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ollut selvillä, mitä nämä kysymykset tarkkaan ottaen ovat sekä millä tavoin ne tulisi tarkkaan ottaen jäsentää, eli tutkimuskysymys on tässä vaiheessa koskenut oikeastaan sitä, mistä ilmiössä itse asiassa on kysymys. Tutkimustyön edetessä kysymykset tämän suhteen vähitellen valkenivat. Tämä osaltaan johti siihen, että tutkimustyö alkoi ohjautua näiden kysymysten äärelle ja jonkinlaista raja-

karajaisesti erotella toisistaan. Tutkimustuloksena voi olla esimerkiksi uuden rakenteen tai jäsennyksen syntyminen, joka ilmenee siinä tavassa, jolla jotakin ilmiötä käsitellään. Niinpä tutkimuksen loppu- tai johtopäätösluvuissa ei tällaisissa tapauksissa voida varsinaisesti raportoida tutkimustuloksia samaan tapaan kuin esimerkiksi kokeellisissa tieteissä. Ks. esim. Siltala 2003, s. 151, jonka mukaan lainoppi on tutkimustulostensa osalta ylipäänsä pulmallinen sen suhteen, miten arvioidaan tutkimuksen kontribuutiota. Lainoppi kun vahvasti pohjautuu traditioonsa eikä siitä voida radikaalilla tavalla yleensä irrottautua. Toisaalta myös tulkintalainopin piirissä on velvollisuus pyrkiä mahdollisuuksien mukaan uusien näkökulmien avaamiseen. Ks. Siltala 2003, s. 494.

[2] Tällä ajatuksella voidaan nähdä olevan temaattinen yhteys gadamerilaiseen hermeneutiikkaan, joka voidaan edelleen nähdä yrityksenä luoda rationaalinen rekonstruktio ymmärtämisprosessille. Toisaalta kuten Aarnio 2006, s. 248–249 huomauttaa, kyse on ennemminkin näkökulmasta tai taustafilosofiasta siihen, millä tavoin säännösmateriaalia tulisi lähestyä, jotta voidaan tuottaa perusteltuja tulkintoja. Toisaalta ks. myös Zitting 1989, s. 426, joka erittelee tutkimusprosessissa kolme vaihetta: (1) ongelmien esiin saaminen sekä käsitteisiin ja ajatteluun sisältyvien epäselvyyksien havaitseminen (problemointi); (2) käsitteiden ja kysymyksenasettelujen täsmentäminen tapahtuneen erittelyn pohjalla (explikaatio) ja (3) vastausten kriittinen arvostelu ja perusteleminen (argumentaatio).

usta tutkimuskohteen osalta sitä myöden tapahtui. Tämä edelleen heijastui kysymyksenasettelun täsmentämiseen.

Tutkimustyön tästä edelleen edetessä alkoivat vähitellen yksittäiset osakysymykset saamaan muotonsa, mutta selvillä ei ollut, millä tavoin nämä osakysymykset suhteutuvat toisiinsa eli mikä on järjestelmän *systematiikka*. Tutkimustyön edettyä tämäkin alkoi hahmottua, mikä vasta mahdollisti oikeiden kysymysten täsmentämisen. Toisaalta tällöin piirteet teoksen rakenteesta ja käsiteltävistä kysymyksistä alkoivat pitkälti olla selvillä, jolloin tarkkaan ottaen tutkimustehtäväkin alkoi tulla toteutetuksi: oli luotu systemaattinen kokonaiskuva rakennusoikeuden sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä erityisesti kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta silmällä pitäen. Toisin sanoen tutkimustuloksena olivat näin syntyneet ne kysymykset, joista tällaisessa ilmiössä on kysymys, kysymyksiin oli annettu vastaukset ja tutkimuksen rakenteen avulla oli muodostettu järjestelmää koskeva ”systeemi”.

Jatkuvan kysymyksenasettelun, tutkimusprosessin ja tutkimustulosten välisenä vuorovaikutuksena syntyi se kymmenen kysymyksen patteristo, joka on nyt esitetty tutkimuksen tehtävänasettelua koskevassa luvussa ja joka näkyy koko tutkimuksen rakenteessa.

Kuten jo todettiin, tutkimuksen rakenne on laadittu kysymyksenasettelua noudattaen siten, että jokaisessa osaluvussa esitetään lopuksi yhteenvedonomainen johtopäätösluku käsitellystä teemasta. Näin tässä tutkimuksen viimeisessä luvussa tehtäväksi jää näiden osakysymysten ja niihin annettujen vastausten perusteella koko tutkimuksen eräänlaisen, abstraktiotasoltaan osalukuihin nähden korkeammalla tasolla olevan synteesin esittäminen. Toisin sanoen annetaan vastaus tutkimuksen teemaan: *millä tavoin rakennusoikeuden oikeudellinen luonne tulisi yleisten oppien tasolla ymmärtää erityisesti kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta silmällä pitäen?*

Kuten tutkimuksen metodologiaa koskevassa jaksossa tuotiin esille, tutkimuskohdetta oli tarkoitus lähestyä nimenomaan *teoreettisen lainopin* painotuksin kehittämällä tutkimuskohteen yleisiä oppeja eli niitä käsitteitä, teorioita ja periaatteita, joilla rakennusoikeuden sääntelyä ja maanomistajan oikeudellista asemaa olisi *tarkoituksenmukaista* kuvata, jotta oikeusjärjestyksestä saadaan ote ja siitä voidaan muodostaa hallittava järjestelmä tästä näkökulmasta tarkasteltuna. Tällöin tulokset on ymmärrettävä ennen kaikkea sääntelyjärjestelmän *systematiikkaa* ja *yleisiä oppeja* koskevina tarkasteltaessa järjestelmää erityisesti kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta silmällä pitäen. Toisaalta tulkintaa ja systematisointia ei voida kovin jyrkästi erottaa toisistaan, koska systematiikka luo tietyn esiymmärryksen normien tulkinnalle, mutta systematiikan muodostaminen edellyttää jonkinasteista normiston sisällön tuntemista ja tulkintaa[3].

[3] Systematisoinnin ja tulkinnan välistä suhdetta voidaan selittää myös siten, että tutkimuksen myötä syntyvän uuden systematiikan mukainen jäsennys ei välttämättä muuta käsitystämme

Ennen varsinaisia aineellisoikeudellisia tarkasteluita tutkimuksen yleisessä osassa tuotiin esille, kuinka maanomistajan oikeudellinen mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen on 1900-luvun alusta 2000-luvulle tultaessa asteittain muuntunut vapaasta varsin tarkasti säännellyksi toiminnaksi. Saman ajanjakson kuluessa rakentamisen rajoittamisen tavoitteet ovat merkittävällä tavalla laajentuneet aina paloturvallisuuden edistämisestä kestävän kehityksen tavoitteluun. Myös kunnan niin sanottu kaavoitusmonopoli on monella tavalla vahventunut varsinkin viime vuosikymmenten aikana, samoin kuin yksityisten maahan kohdistuvat pakkotoimimahdolisuudet.

Yleisellä tasolla rakennusoikeuden sääntelyllä on myös keskeinen yhteys maan taloudelliseen arvoon. Yleisten oppien tasolla keskeinen kysymys koskee sitä, millä tavoin sääntelyn ja maan arvon välinen yhteys tulee ymmärtää. Tutkimuksen mukaan maankäytön ja rakentamisen sääntelyä ei kuitenkaan tule ymmärtää taloudellisten arvojen luojana, vaan taloudelliseen kysyntään perustuvien maanarvojen realisoimisen mahdollistajana tai estäjänä. Tällä lähtökohdalla on keskeinen merkitys tulkittaessa maanomistajan taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia määrittäviä säännöksiä.

Tutkimuksen aineellisoikeudellisessa tarkastelussa lähdettiin siitä, että rakennusoikeuden oikeudellinen muodostuminen kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyjärjestelmässä on aineellisoikeudellisesti ja menettelyllisesti vaiheittainen tapahtumasarja. Se riippuu myös useiden eri toimijoiden oikeudellisista reaktioista eli siitä, käyttävätkö nämä muodollisia oikeuksiaan myös konkreettisesti.

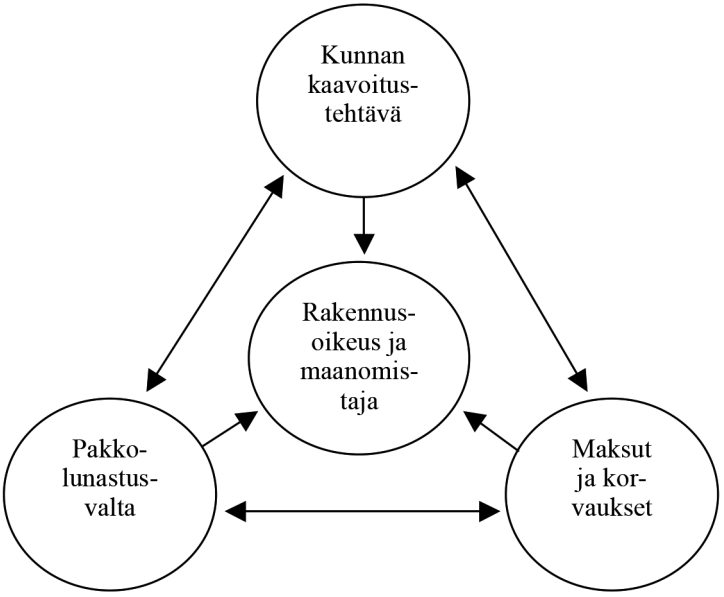
Systematiikan ja yleisten oppien tasolla tätä järjestelmää koskevat *aineellisoikeudelliset* tulokset voidaan esittää käsitteiden, periaatteiden ja teorioiden sekä perusinstituutioiden avulla. On ensinnäkin *teoriatasolla* eroteltava ne *perusinstituutiot*, joiden kautta rakennusoikeus saa oikeudellisen sisältönsä erityisesti kunnan ja maanomistajan välisessä oikeussuhteessa. Toisaalta on tarkasteltava niitä *käsitteitä* ja *periaatteita*, joita käytetään näiden teoriaan kuuluvien instituutioiden toiminnan rakennetta ja aineellisoikeudellista sisältöä kuvattaessa.

Rakennusoikeuden oikeudellinen luonne maanomistajan oikeusaseman kannalta saa keskeissisältönsä kuviossa 5 esitetyllä tavalla kolmen oikeudellisen *instituution* kautta, jotka ovat: (1) *kunnan kaavoitustehtävä*, (2) *pakkolunastusvalta* ja (3) *maanomistajan maksuvelvoitteet ja oikeus korvaukseen*.[4]

---

minkään yksittäisen normin sisällöstä, vaan se tekee oikeusjärjestyksestä sekä oikeudellisista ilmiöistä paremmin ymmärrettäviä. Ks. Aarnio 1989, s. 298–302 ja Siltala 2003 esim., s. 368–373. Ks. myös Aarnio LM 1976, s. 552–553 sekä Helin 1988, s. 261–423. Kirjoittajat tuovat esille sen, kuinka siirtyminen käsiteperäisestä ajattelusta analyyttiseen johti siihen, että oikeusjärjestyksestä saatiin tarkempi kuva ilman, että normistossa sinänsä olisi tapahtunut muutosta.

[4] Tätä kokonaisuutta voidaan niin haluttaessa nimittää myös *teoriaksi*. Teoriasta voidaan puhua kahdessa merkityksessä: (1) yleisen tieteen sekä (2) juridisen teorian merkityksessä. Yleisessä



Kuvio 5. Rakennusoikeuden määräytymisen kolme perusinstituutiota.

Instituutiot kytkeytyvät toisiinsa ja niitä käyttää kunta lainsäätäjän määrittelemissä reunaehdoissa, joista keskeisimmät maanomistajan kannalta ovat erilaiset tämän suojaksi säädetyt toimenpiteiden edellytyksiä taikka niistä maksettavia korvauksia koskevat säännökset. Kaavoituksella ja kaavoitukseen liittyvällä asemakaavoittamattomien alueiden kontrollivälineistöllä vaikutetaan maanomistajan *faktiseen mahdollisuuteen* käyttää maataan rakentamiseen. Maksuvelvoitteita ja korvausta koskevilla säännöksillä ja päätöksillä vaikutetaan puolestaan *de facto* useimmissa tapauksissa rakennusoikeuden *taloudelliseen arvoon* rakentamisen mahdollistuessa tai estyessä. Rakennusoikeuden ollessa aina tiettyyn maa-alueeseen liitetty oikeudellinen ominaisuus pakkolunastuksella voidaan *omistajanvaihdoksella* samalla säännellä myös omistusoikeuteen kuuluvaa rakennusoikeutta, jolloin pakkolunastuskorvaus jäsentyy rakennusoikeuden sijaan tulevaksi omaisuudeksi.

---

tieteessä teorian käsitteellä tarkoitetaan lausejoukkoa, jonka tehtävä on selittää empiirisessä todellisuudessa esiintyvien lainalaisuuksien rakennetta. Sen sijaan juridisen teorian tulosten tehtävä on kertoa jotakin oikeusnormien sisällöstä tai esittää normeja koskevia tulkintasuosituksia. Ks. teorian juridisesta merkityksestä tarkemmin Pöyhönen 1981 sekä teorian käsitteestä yleisen tieteenfilosofian piirissä Niiniluoto 2002, s. 192–207. Erotuksena teoriasta yleistieteellisenä käsitteenä teorialla juridisessa merkityksessä tarkoitettaneenkin yleensä tiettyjen säännösten sisältöä kuvaavaa lausejoukkoa. Ks. Aarnio 1967, s. 22.

Instituutioiden *keskinäiset suhteet* rakennusoikeuden osalta määräytyvät pääpiirteittäin niin, että kaavoituksella usein vaikutetaan pakkolunastamisen edellytysten täyttymiseen ja pakkolunastamalla saadaan toisaalta alueita kaavoituksessa tarkoitettuun käyttöön. Pakkolunastuksessa suoritettava korvaus taasen heijastuu maksu- ja korvausinstituution kautta maanomistajan taloudelliseen asemaan siten, että usein menetetty rakentamismahdollisuus muodostaa korvausarvioinnin lähtökohdan. Toisaalta kaavoituksella vaikutettaan maanomistajan maksu- ja korvausoikeudelliseen asemaan siten, että rakennusoikeutta muodostettaessa tästä seuraa maanomistajalle usein maksuvelvoitteita ja toisaalta rakennusoikeutta heikennettäessä tai rakentamisen täysin estyessä nousee esiin kysymys menetyksen korvaamisesta. Näin instituutioiden keskinäiset suhteet muodostavat erottamattoman kokonaisuuden rakennusoikeuden sääntelyä ja maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen.

Kolmen instituution toimijat ovat (1) *maanomistajan* ohella (2) *kunta* hallinnollisena viranomaisena ja (3) *valtio* lainsäätäjänä sekä ohjaus- ja valvontaviranomaisena. Lainsäätäjä määrittelee sekä tavoitteet, joita sääntelyllä tulee edistää, että ne oikeudelliset edellytykset ja reunaehdot, joiden puitteissa kunta voi hallinnollisessa järjestyksessä näitä käyttää (keinot)[5]. Toisaalta lainsäätäjä on kutakin instituutiota koskien järjestänyt maanomistajan suojan suhteessa kuntaan, valtioon itseensä ja muuhun instituutioita käyttävään tahoon nähden samoin kuin kunnan harkintavaltaa rajaavat säännöt ja periaatteet heijastuvat käänteisesti maanomistajan oikeudellisen aseman suojaan.

Rakennusoikeutta ja maanomistajan oikeudellista asemaa silmällä pitäen on eroteltujen instituutioiden lisäksi keskeistä se, minkälaisten *käsitteiden* ja *periaatteiden* taikka *doktriinien* kautta näiden instituutioiden toimintaa ja normatiivista sisältöä kuvataan. Tämän lähtökohdan mukaisesti ilmiökenttä on edellä esiin tuodulla tavalla hajotettu kymmenen osakysymyksen avulla eri alakysymyksiin. Tarkoituksena on näin ollut ”purkaa” tai ”riisua” sääntelyjärjestelmä niistä käsitteistä, periaatteista ja doktriineista, joilla sitä usein varsin vakiintuneesti kuvataan ja tarkastella, kuinka ja missä määrin nämä oppirakennelmat antavat oikean kuvan voimassa olevan oikeutemme sisällöstä. Analyysin perusteella voidaan todeta, että useat doktriinit tai päättelytavat eivät ole ongelmattomia voimassa olevan oikeutemme kannalta, osin ne saattavat antaa jopa vinoutuneen kuvan voimassa olevan oikeuden sisällöstä[6].

---

[5] Tietenkin myös muut yhteiskunnan jäsenet voitaisiin jäsentää subjekteiksi, mutta tässä lähdetään siitä, että muiden tahojen edut tulevat otetuksi huomioon nimenomaan lainsäätäjän määrittelemin normien taikka sitten kunnan hallinnollisen toiminnan sekä tähän sovellettavien menettelysääntöjen kautta.

[6] Merkittävä ulottuvuus näiden ajattelu- ja perustelutapojen osalta on myös se, että oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden sekä lainvalmisteluaineiston ohella nämä ohjaavat merkittävällä tavalla kuntia *hallintoviranomaisina* näiden toimiessa maankäytön ja rakentamisen alueilla sekä toisaalta esimerkiksi *maanmittaustoimituksissa* tehtävissä ratkaisuissa.

Tutkimuksen kussakin osaluvussa on tarkasteltu rakennusoikeuden yleisten oppien kannalta keskeisiä osakysymyksiä, joista tässä voidaan nostaa esiin keskeisimmät. Näitä ovat erityisesti mainittujen instituutioiden toimintaa ja normatiivista sisältöä kuvaavat käsitteet, jotka ovat käytännössä olleet (1) *kunnan kaavoitusmonopoli*, (2) *käsitys rakennusoikeuden vastikkeettomuudesta*, (3) *maanomistajalta puuttuva subjektiivinen oikeus saada asemakaava tai rakentaa* sekä (4) *kunnan maapolitiikan harjoittaminen*. Käsitteet ja ilmaisutavat ovat saattaneet muodostaa ajatuksellisen järjestelmän, jonka kautta kunnan ja maanomistajan välinen oikeussuhde on saattanut tulla arvioiduksi. Tutkimuksessa on keskiössä ollut pääasiassa juuri näiden käsitteiden tai ilmaisutapojen lähempi tarkastelu hajottamalla nämä osatekijöihinsä ja tarkastelemalla sitä, annetaanko ilmaisuilla oikea kuva voimassa olevan oikeutemme sisällöstä.

Kunnan kaavoitusmonopolilla on saatettu perustella sitä, miksi jokin kaavoitusratkaisu on oikeudellisesti mahdollinen ja maapolitiikalla kunnan oikeudellista mahdollisuutta maanhankinta-, luovutus- ja kaavoituspäätöksiä taikka poikkeamis- tai suunnittelutarvehakemusten hylkäämistä. Kaavoitusmonopolilla ja maanomistajalta puuttuvalla subjektiivisella oikeudella rakentamiseen on saatettu perustella sitä, miksi yksityisen maata ei tarvitse asemakaavoittaa. Samoin on perusteltu sitä, miksi mitään korvattavaa menetystä maanomistajalle ei voi aiheutua siitä, että rakennusoikeutta supistetaan taikka se poistetaan täysin. Tällöin näyttäisi siltä, että maanomistajalta puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta rakentamiseen on johdettu tai päätelty kunnan toimivallan laajuus kaavoituksessa, rakentamisen lupaviranomaisena taikka maapolitiikan harjoittajana.

Kuten tutkimuksessa monella tavalla tuotiin esille, kaavoitusmonopolin käsitettä ei oikeastaan tulisi edes käyttää, vaan täsmällisempää on puhua kunnan kaavoitus*tehtävästä*[7]. Kaavoitustehtävä koostuu kunnalla olevasta toimivallasta kaavojen laatimiseen sekä tämän *toimivallan* käyttämistä – *harkintaa* – monin tavoin *rajaavista säännöksistä* sekä tärkeänä myös *velvollisuudesta* kaavoitustehtävän hoitamiseen. Ratkaistaessa esimerkiksi maanomistajan asemakaavoitusaloitteen hyväksymistä taikka hylkäämistä taikka kaavan laillisuutta ei asiaa tule päätellä kunnan kaavoitusmonopolista, vaan tarkastelu on kiinnitettävä niihin ja vain niihin säännöksiin, jotka tulevat näissä tapauksissa sovellettaviksi[8].

Toinen keskeinen, mutta vasta 2000-luvulla näkyväksi tullut perustelutapa näyttäisi koskevan kunnan maapolitiikan käsitteen ja maapoliittisten linjausten käyttämistä perusteltaessa niin lunastuslupahakemuksia, yksityisen maan

[7] Kaavoitusmonopoli on vain esitystekninen käsite, jolla ei ole normatiivista merkitystä itsessään. Ks. tästä edellä luku 4.3.

[8] Asemakaavoituksen osalta kyse on ennen kaikkea MRL 7 luvun ja siihen sisältyvien MRL 51 § ja MRL 54 § säännösten tulkinnasta ottaen kuitenkin muutkin sovellettavat säännökset huomioon. Kaavoitusmonopolin käsite on jopa harhaanjohtava tai virheellinen, jos siitä tehdään päätelmiä kunnan kaavoituksellisen harkintavallan laajuudesta ja rajoista.

asemakaavoittamisesta kieltäytymistä, määräävän markkina-aseman tavoittelua kunnan tonttimarkkinoilla sekä oikeusharkintaan perustuvien suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamishakemusten hylkäämistä maapoliittisiin linjauksiin vedoten. Tällainen argumentaatio- ja päättelytapa on voimassa olevan oikeutemme kannalta ongelmallinen. Vaikka MRL:iin on sisällytetty maapolitiikkaa koskevat säännökset, vaikuttaisivat nämä de facto sisällöllisesti tyhjiltä, koska niissä vain lausutaan se, että kunnan on huolehdittava maapolitiikan harjoittamisesta. Kukin maapoliittinen toimenpide tulee arvioitavaksi juuri tähän toimeen sovellettavien säännösten kautta, jolloin se, millä tavoin toimenpide on *oikeudellisesti* käytettävissä, määräytyy näiden, ei maapolitiikkaa koskevan yleissäännöksen mukaan.

Maapolitiikkaa käsitteenä tai periaatteena ei tulisi käyttää perusteltaessa näitä päätöksiä, koska tällöin päätös äärimmillään saattaa tulla tehdyksi varsin toisenlaisten perusteiden pohjalta kuin kysymys on normiston tasolla tarkasteltuna tarkoitettu ratkaistavaksi[9]. Maapolitiikka ja maapolitiikan käsite on pikemmin kunnan maanhankintaa ja -luovutusta sekä kaavojen toteutumista koskevaa erittäin monitahoista oikeudellista sääntelykokonaisuutta kuvaava *käsite*, josta ei tulisi tehdä kovin pitkälle meneviä aineellisoikeudellisia johtopäätöksiä siitä, millä edellytyksin tai rajoituksin joitakin toimenpiteitä voidaan oikeutemme mukaan tehdä.

Kolmanneksi maankäytön ja rakentamisen piirissä saatetaan joskus esittää argumentti, jonka mukaan maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta – tai vain oikeutta – saada asemakaavaa taikka rakentaa kiinteistölleen. Tämä on siinä mielessä totta, että maanomistajalla ei oikeutemme mukaan ole mahdollisuutta saada kuntaa pakkotoimin laatimaan asemakaavaa kiinteistölleen. Sen sijaan ongelmallisia ovat päätelmät, joissa maanomistajalta puuttuvasta subjektiivisesta oikeudesta päätellään, että tällä perusteella kunnan ei myöskään tarvitse aineellisoikeudellisesti suostua asemakaavoittamaan maata. Ongelmallisia ovat myös päätelmät, joissa subjektiivisen oikeuden käsitteestä päätellään, että maanomistajalle ei *korvausäännösten* kannalta aiheudu menetystä tämän käyttövaltaa rajoittetaessa tai maan pysyessä asemakaavoittamattoman siksi, että tällä ei ole subjektiivista oikeutta saada asemakaavaa kiinteistölleen. Tällainen ajattelu- ja päättelytapa saattaa äärimmilleen vietynä antaa vinoutuneen kuvan voimassa olevan oikeutemme sisällöstä.

Subjektiivisen oikeuden pohjalta tapahtuvan päättelyn *sijaan* on oikeudellinen arvio yksittäistapauksellisesti kiinnitettävä pikemmin siihen, miten laaja on kunnan sääntelyllinen *harkintavalta* rakentamisen estämisen tai sallimisen suhteen ja missä rajoissa tätä voidaan käyttää. Lisäksi on otettava huomioon kaikki

[9] Rakennuslainsäädännön säännösten ollessa oikeudelliselta merkityssisällöltään väljiä sekä oikeus- että hallintokäytännön merkitys säännösten konkretisoinnissa korostuu. Ks. maapolitiikan oikeudellisista reunaehdoista luku 7.

muutkin harkintaa ohjaavat säännöt ja periaatteet sekä tarkasteltava maanomistajan käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Olennaista on, että maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen kiinnitetään oikeudellisessa arviossa nimenomaan kunnalle *rakennuslainsäädännön* ja muun kunnan toimintaa koskevan sääntelyn mahdollistaman *harkintavallan laajuuteen*.

Niin ikään tarkasteltaessa maanomistajan rakennusoikeutta ei tarkastelua kytkeä siihen juridis-tekniseen seikkaan, onko alueella esimerkiksi voimassa olevaa asemakaavaa, vaan asiaa on arvioitava teoreettisen ideaalin mukaisesti ottaen myös huomioon kaikki ne muut kuin asemakaavassa osoitetut rakentamismahdollisuudet, jotka ovat em. harkintakriteereiden pohjalta mahdollisia esimerkiksi asemakaavaa muuttamalla tai siitä poikkeamalla. Toisin sanoen rakennusoikeutta tarkasteltaessa ei voida rajautua tarkastelemaan vain *staattisesti* tarkasteluhetkellä voimassa olevaa normistoa, vaan huomioon on otettava myös mahdollisuus muuttaa normistoa voimassa olevan oikeutemme puitteissa eli huomioon tulee ottaa myös rakennusoikeuden *dynaaminen* ulottuvuus[10].

Arvioitaessa maanomistajan rakennusoikeutta tai ylipäänsä mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen sille, onko maanomistajalla ”subjektiivista oikeutta” tai että ”kunnalla on kaavoitusmonopoli” tai että ”kunnan tehtävä on harjoittaa maapolitiikkaa”, ei tulisi antaa aineellisoikeudellisessa arviossa ratkaisevaa merkitystä. Näissä on ensisijassa kysymys *esitysteknisistä* käsitteistä, joista ei tulisi tehdä kovin pitkälle meneviä päätelmiä voimassa olevan oikeuden sisältöä koskien, eikä siten antaa argumentatiivista merkitystä kaavoitus- ja luparatkaisuita tehtäessä.

Neljäs keskeinen käsitystapa koskee kysymystä siitä, että rakennusoikeus muodostuisi maankäytön ja rakentamisen sääntelyjärjestelmässä vastikkeetta. Tämä käsitys on jo itsessään merkittävä toteamus voimassa olevan oikeuden sisältöä koskien, mutta tällä seikalla on saatettu perustella sitä, miksi rakennusoikeuden heikentämisestä ei tulisi suorittaa maanomistajalle korvausta.

Käsitys rakennusoikeuden vastikkeettomuudesta näyttäisi olevan perusteltu ainoastaan siitä näkökulmasta, että kirjoitetussa laissa ei *nimenomaisesti* ole kaavoitusvelvollisuutta *kytketty* maanomistajan suorittamaan maksuun. Tutkimuksen tuloksena tällaista käsitystä tulisi selvästi kuitenkin tarkistaa niin, että rakennusoikeus ymmärretään *de facto* maanomistajalle maksuja aiheuttavana ilmiönä, vaikka maksujen suorittamista ei muodollisesti olisikaan kytketty rakennusoikeuteen. Tosiasiassa juuri rakennusoikeuden muodostumiseen *suh-*

[10] Dynaamista ulottuvuutta voidaan kaavoitus- ja lupaharkintaa silmällä pitäen lähestyä esimerkiksi niin, että (1) mitä kapeampi on kunnan harkintavalta ja oikeudellinen mahdollisuus *kieltäytyä* rakentamisen mahdollistamisesta, sitä konkreettisempi on maanomistajan rakentamisvallan laajuus, ja toisaalta, (2) jos kunnan harkintavalta rakentamisen *sallimisen* suhteen on rajoitettu siten, että rakentamiseen ei voida suostua, tarkoittaa tämä käänteisesti maanomistajan rakentamismahdollisuuden rajoittumista.

teutuu suuri määrä erilaisia, eri perustein ja eri vaiheissa maksettavia maksuja, joiden tarkoituksena on pääasiassa kattaa kunnalle yhdyskuntatekniikan kuten katujen yms. rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tämä maksuja koskeva sääntely epäilemättä tekee rakennusoikeudesta todellisuudessa maksujen takana olevan ilmiön[11].

Toisaalta rakennusoikeuden asemakaavoituksellisen heikentämisen osalta tuotiin esille, että sekä tästä vastikkeellistumiskehityksestä, mutta myös erilaisten yksityisoikeudellisten sopimusten johdosta kysymys rakennusoikeuden heikentämisen korvauksettomuudesta kategorisesti ymmärrettynä saattaa antaa epätarkan kuvan voimassa olevan oikeutemme sisällöstä. Kun rakennusoikeudesta suoritetaan useita erilaisia maksuja ja siitä näin de facto muodostuu omaisuutta, ei sen heikentämistä voida arvioida *yksinomaan* sen vanhahtavan opin pohjalta, jonka mukaan rakennusoikeutta voidaan korvauksetta heikentää. Päinvastoin korvaus *saattaa* tulla kyseeseen – tai ainakin arvioiduksi – varsin monen erilaisen oikeusperusteen kannalta. Tämä edellyttää tietynasteista luopumista rakennusoikeuden heikentämisen korvauksettomuutta koskevasta toteamuksesta, tai ainakin varauksellista suhtautumista korvauksettomuuden doktriinin *yleiseen* paikkansapitävyyteen.

Edellä käsiteltyjen, pääasiassa rakennusoikeuden muodostumista koskevien kysymysten ohella tutkimuksessa on tarkasteltu myös lähinnä rakennusoikeuden käyttämiseen liittyviä yleisiä oppeja.

Ensinnäkin kiinteistöjaotuksen ja maankäytön sääntelyn välillä on tärkeä yhteys sekä rakennusoikeuden muodostumisessa että käyttämisessä. Rakennusoikeuden muodostumisen osalta kytkös on teoreettisen ideaalin mukaan väljä, mutta käytännössä merkitys on keskeinen. Esimerkiksi sitovan tonttijaon alueita lukuun ottamatta rakentamisen edellytyksiä ei ole kytketty kiinteistöjaotukseen, vaan alueen hallintaan, mutta käytännössä kiinteistöjen osittamistoimitukset suhteutuvat varsin vahvasti alueen kaavoitukselliseen tilanteeseen. Tämä on omiaan hämärtämään teoreettisen ideaalin mukaista lähtökohtaa siitä, että kiinteistöjaotukseen liittyvät kysymykset ratkaistaan kiinteistönmuodostamislainsäädännön, rakentamiseen liittyvän rakennuslainsäädännön mukaan.

Asemakaavoitetun rakennusoikeuden käyttämisen kannalta tonttijaolla on tärkeä merkitys. Usein rakennusoikeuden käyttäminen saattaa edellyttää omistajanvaihdoksia ja kiinteistötoimituksia sinänsä asemakaavan mukaisen rakentamisen mahdollistumiseksi. Tämän seurauksena voi käydä niin, että omistaja saa vain osan rakennusoikeuden edustamasta taloudellisesta arvosta erilaisten korvausten kautta, mutta ei faktista rakentamismahdollisuutta. Tonttijaon muu-

[11] Kuten tutkimuksen luvussa 5 on tuotu esille, on lisäksi epäselvää, millä tavoin useat eri maksut *suhteutuvat toisiinsa* ja tuleeko samoja kustannuksia rakentamisen eri vaiheissa mahdollisesti perittyä useampikertaisesti.

toksilla voidaan myös vaikuttaa välillisesti rakennusoikeuteen ja siten maanomistajan oikeusasemaan asemakaavaa muuttamatta.

Yleisten oppien tasolla merkille pantavaa on myös, että sitovalla tavalla asemakaavoituksessa osoitettu rakennusoikeus ei vielä sellaisenaan määrittele lopullisesti maanomistajan oikeusasemaa rakentamista silmällä pitäen. Asemakaavoitettu rakennusoikeus saa konkreettisen sisältönsä rakentamisvaiheessa rakennusluvan edellytysten kautta arvioitaessa muun ohella rakentamisen vaikutuksia kaupunkikuvaan sekä toisaalta tulkittaessa rakennusoikeutta koskevia asemakaava- ja muita määräyksiä. Asemakaavoitetusta rakennusoikeudesta on myös mahdollista poiketa rakennusluvan yhteydessä taikka erillisellä poikkeamispäätöksellä, mikä tekee rakennusoikeudesta elastisen.

Maanomistaja voi yksityisoikeudellisen toimin määrätä kiinteistönsä rakennusoikeudesta vain rajatusti. Rakennusoikeutta ei ole mahdollista myydä tai siirtää kiinteistöltä toiselle ilman kunnan myötävaikutusta, vaikka rakennusoikeudesta sinänsä voidaan sopia yksityisten kesken samaan tapaan kuin kiinteistön käytöstä muutoinkin. Yleisten oppien tasolla rakennusoikeus on aina liitetty johonkin subjektiiviseen varallisuusoikeuteen eikä sitä ole tarkoituksenmukaista ymmärtää itsenäisenä varallisuusoikeutena. Toisaalta rakennusoikeus saa usein keskeisen merkityksen kiinteistön luovutuksissa sen ollessa maapohjaan liitetty oikeudellinen entiteetti. Usein kaupan kohteena on juuri kiinteistön rakennusoikeus, vaikka tämä ei itsenäinen varallisuusoikeus olekaan. Toisaalta rakennuslainsäädääntöön liittyy eräitä erityistilanteita, joissa kiinteistön omistajanvaihdos saattaa lakkauttaa omistajan korvaussuojan koskien käytönrajoitusta. Tämä voi asiallisesti tarkoittaa, että luovutuksensaaja saa suhteessa julkisvaltaan huonomman aseman kuin luovuttajalla oli.

Kaiken kaikkiaan rakennusoikeuden sääntely kunnan ja maanomistajan välistä oikeussuhdetta silmällä pitäen on varsin monitahoinen ja laaja kokonaisuus, jonka piirissä vallitsee useita vakiintuneita doktriineja ja yleisiä oppeja, jotka ovat muodostuneet vuosien tai jopa vuosikymmenten aikana. Yleisillä opeilla on erittäin keskeinen tehtävä sekä otettaessa haltuun laajaa normimateriaalia että toisaalta oikeudellisen ajattelun, kysymyksenasetteluiden muodostamisen ja argumentaation kannalta. Samanaikaisesti on vaara, että yleiset opit alkavat elää omaa elämäänsä suhteessa aineelliseen oikeuteen, eikä niiden paikkansapitävyyteen kiinnitetä huomiota. Tässä tutkimuksessa on pyritty muodostamaan, kehittämään ja tarkistamaan rakennusoikeuden sääntelyä koskevia yleisiä oppeja siten, että ne antaisivat mahdollisimman tarkan kuvan aineellisen oikeutemme sisällöstä.

Abstract

Martti Häkkänen

THE REGULATION OF BUILDING RIGHTS

A Study of the Municipal Land Use Planning Function and the Preconditions for Construction from the Perspective of the Landowner's Legal Position

The research task is to examine building rights in various legal contexts and, based on this, to formulate general doctrines regarding the regulatory system. Special emphasis is placed on the legal relationship between the municipality as a regulatory authority and the private landowner. The primary objective of the study is to analyse some of the fundamental legal concepts of land use planning and landownership, such as the municipal planning monopoly and building rights, from the substantive law point of view.

As a historical framework, the study highlights the manner in which the landowner's right to build has gradually transitioned from the early 20th century through to the 21st century from uncontrolled activity, to a rather strictly regulated one. During the same time period, the objectives for building restrictions have expanded in a remarkable way to encompass everything from the promotion of fire safety to the management of sustainable development. Furthermore, the so-called municipal planning monopoly has gained strength in a variety of ways, particularly in the course of the past decades, as have the expropriation measures available in relation to privately owned land.

The land use planning system and building rights are fundamentally connected to the economic value of land. Thus building rights are often the most interesting land use-related factor from the landowner's perspective. At the level of general doctrines, the central question is how the connection between regulation and land value should be understood. The study asserts that land use planning should not be understood as the creator of economic values, but, rather, as the facilitator or inhibitor of the materialization of land values based on demand and supply. This premise has fundamental relevance in interpreting the legal provisions governing the economic rights and obligations of landowners.

The study shows that the legal formation of building rights within the land use planning and building regulation system is both materially and procedurally a phased series of events. It is also contingent upon the legal reactions of various persons, namely, upon whether they also actually exercise their rights.

The central critique of the study focuses upon the legal reasoning, where the landowner's right to build in this complex system may have been in some cases primarily deduced from the concepts of a subjective right or a municipal planning monopoly.

Based on a substantive law examination, the study asserts that such a deduction method is likely to produce a blurred and even distorted picture of the substantive law governing the land use planning system. Instead of concepts, the legal assessment should be focused on the manner in which the substantive provisions, on the one hand, set objectives for, and on the other hand limit the municipality's administrative discretion as the regulator of building rights in the relevant case. For example, the study argues that the answer to the question of the landowner's right to compensation due to the prohibition of construction should not be deduced from the concept of a municipal planning monopoly or from the laconism that the landowner does not have the subjective right to build.

On the other hand, as the provisions of the planning and building regulation system are conceptually vague, the formation of building rights is *de facto* significantly dependent upon the manner in which the municipality exercises its administrative discretion in practice. For instance, the level of land policy activity with which the municipality strives to purchase or expropriate land areas prior to the land being subject to local detailed planning, inversely restricts the possibilities of the private landowner to use their land for construction purposes.

The study also discusses several other general doctrines associated with building rights. One of the most fundamental ones is the idea that a building right is formulated in the land use planning system without any charges and thus the legal nature of it is gratuitous. Inversely, it may have been deduced that building rights are not gained benefits, and therefore there is a possibility to weaken or remove them by altering the local detailed plan without compensating the landowner.

However, the study asserts that the formation of building rights is in fact linked to a number of payment obligations attached to landownership. This calls for a revision of the doctrine of the gratuitous nature of building rights in such a manner that the formation of building rights can be seen performed for economic consideration. The study, furthermore, argues based on a substantive law examination that the doctrine whereby the weakening or removal of building rights is seen as not being subject to any compensation should be treated with caution.

In addition to the *formation* of building rights, the study examines general doctrines also from the point of view of building, *i.e.* the *exercise* of building rights. In this respect, the study shows that despite the strong legal effects of a local detailed plan, several of the flexible norms included in a detailed plan are finally concretized in the building permit. In addition, it is possible to diverge

from the defined building rights under restricted conditions. From this point of view, building rights are elastic. On the other hand, it is also brought forth that as such, it is possible to agree upon the exercise of building rights among private parties, but only on a limited basis. Building rights may not be sold or transferred from one property to another without the participation of the municipality.

Finnish Lawyers' Association 2016
ISBN 978-951-855-367-3

Tiivistelmä

Martti Häkkänen

RAKENNUSOIKEUDEN SÄÄNTELY

Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen

Tutkimustehtävänä on analysoida rakennusoikeutta erilaisissa oikeudellisissa konteksteissa sekä muodostaa tältä pohjalta sen sääntelyä koskevat yleiset opit erityisesti kunnan ja yksityisen maanomistajan välistä oikeussuhdetta silmällä pitäen. Keskiössä ovat kaavoituksen, rakentamisen ja maanomistuksen keskeiset käsitteet kuten kunnan kaavoitusmonopoli ja rakennusoikeus, joita tarkastellaan aineellisoikeudellisen sääntelyn valossa.

Historiallisena viitekehyksenä tutkimuksessa tuodaan esille, kuinka maanomistajan oikeudellinen mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen on 1900-luvun alusta 2000-luvulle tultaessa asteittain muuntunut vapaahkosta varsin tarkasti säännellyksi toiminnaksi. Saman ajanjakson kuluessa rakentamisen rajoittamisen tavoitteet ovat merkittävällä tavalla laajentuneet aina paloturvallisuuden edistämisestä kestävän kehityksen tavoitteluun. Myös niin sanottu kunnan kaavoitusmonopoli on vahventunut monella tavalla varsinkin viimeisten vuosikymmenten aikana, samoin kuin yksityisen maahan kohdistuvat pakkotoimimahdollisuudet.

Rakennusoikeuden sääntelyllä on keskeinen yhteys maan taloudelliseen arvoon. Tämän johdosta rakennusoikeus on maanomistajan näkökulmasta usein mielenkiintoisin maankäytöllinen tekijä. Yleisten oppien tasolla keskeinen kysymys koskee sitä, millä tavoin sääntelyn ja maan arvon välinen yhteys tulee ymmärtää. Tutkimuksessa väitetään, että maankäytön ja rakentamisen sääntelyä ei tule ymmärtää taloudellisten arvojen luojana, vaan taloudelliseen kysyntään ja tarjontaan perustuvien maanarvojen realisoimisen mahdollistajana tai estäjänä. Tällä lähtökohdalla on keskeinen merkitys tulkittaessa maanomistajan taloudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia määrittäviä säännöksiä.

Tutkimuksen mukaan rakennusoikeuden oikeudellinen muodostuminen maankäytön ja rakentamisen sääntelyjärjestelmässä on aineellisoikeudellisesti ja menettelyllisesti vaiheittainen tapahtumasarja. Se riippuu myös useiden eri toimijoiden oikeudellisista reaktioista eli siitä, käyttävätkö nämä oikeuksiaan myös konkreettisesti. Tutkimuksen keskeinen kritiikki kohdistuu tapaan, jossa maanomistajan mahdollisuus rakentamiseen tässä monitahoisessa järjestelmäs-

sä on joissakin tapauksissa saatettu johtaa pääasiassa subjektiivisen oikeuden taikka kaavoitusmonopolin käsitteistä.

Tutkimuksessa osoitetaan aineellisoikeudellisen tarkastelun pohjalta, että päättelytapa on omiaan antamaan sumean ja jopa vinoutuneen kuvan sääntelyjärjestelmän oikeudellisesta sisällöstä. Käsitteiden sijaan arviointi tulisi kiinnittää siihen, millä tavoin aineellisoikeudelliset säännökset yhtäältä ohjaavat ja toisaalta rajoittavat kunnan harkintavaltaa rakennusoikeuden sääntelijänä kussakin yksittäistapauksessa. Tutkimuksessa osoitetaan, että esimerkiksi vastausta kysymykseen maanomistajan oikeudesta korvaukseen rakentamisen estyessä ei tulisi päätellä kunnalla olevasta kaavoitusmonopolista taikka toteamuksesta, jonka mukaan maanomistajalla ei ole subjektiivista oikeutta rakentamiseen.

Toisaalta kaavoitusta ja rakentamista koskevan normiston ollessa merkityssisällöltään väljää rakennusoikeuden muodostuminen on *de facto* riippuvaista siitä, miten kunta käytännössä painottaa hallinnollista harkintavaltaansa. Esimerkiksi maapoliittinen pyrkimys maa-alueiden ostamiseksi tai pakkolunastamiseksi kunnan omistukseen ennen niiden asemakaavoittamista heijastuu käänteisesti maanomistajan asemaan rajoittamalla tämän mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen.

Tutkimuksessa käsitellään myös useita muita rakennusoikeuden muodostumiseen liittyviä yleisiä oppeja. Keskeisimpiä on käsitys siitä, että rakennusoikeus olisi kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyjärjestelmässä vastikkeetta muodostuva maankäyttömahdollisuus. Tähän liittyen on käänteisesti saatettu ajatella, että rakennusoikeutta voitaisiin esimerkiksi asemakaavamuutoksella heikentää, tai se voitaisiin kokonaan poistaa, ilman maanomistajalle suoritettavaa korvausta.

Tutkimuksessa kuitenkin osoitetaan, että rakennusoikeuden muodostumiseen kytkeytyy tosiasiassa useita maanomistajan suoritettavaksi tulevia maksuvelvoitteita. Tämä edellyttää vastikkeettomuuskäsityksen tarkistamista siten, että rakennusoikeuden muodostumisessa ymmärretään olevan vastikkeellisuuden piirteitä. Tutkimuksessa osoitetaan niin ikään aineellisoikeudellisen tarkastelun pohjalta, että ajattelutapaan, jonka mukaan rakennusoikeuden heikentämisestä ei oikeutemme mukaan voi syntyä korvausvelvollisuutta, tulee suhtautua varauksella.

Rakennusoikeuden *muodostumisen* lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan rakennusoikeutta myös rakentamiseen eli rakennusoikeuden *käyttämiseen* liittyvien yleisten oppien kannalta. Näiltä osin tutkimuksessa tuodaan muun ohella esille, että asemakaavan vahvoista oikeusvaikutuksista huolimatta useat rakennusoikeuteen liittyvät määräykset konkretisoidaan vasta rakennuslupapäätöksellä. Tietyin edellytyksin rakennusoikeudesta voidaan myös poiketa. Rakennusoikeus on tästä näkökulmasta tarkasteltuna elastinen. Toisaalta tuodaan

esiin se, että rakennusoikeuden käyttämisestä voidaan yksityisten kesken sinänsä määrätä, mutta vain rajoitetusti. Rakennusoikeutta ei esimerkiksi voida myydä tai siirtää kiinteistöltä toiselle ilman kunnan myötävaikutusta.

Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016
ISBN 978-951-855-367-3

Oikeustapaushakemisto

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (23.9.1982) 124–125, 201
Allan Jacobsson v. Ruotsi (25.10.1989) 124
Mats Jacobsson v. Ruotsi (28.6.1990) 510
Wiesinger v. Itävalta (30.10.1991) 197
Pine Valley Development Ltd v. Irlanti (29.11.1991) 305
Hiltunen v. Suomi (28.9.1999) 124
Antonetto v. Italia (20.7.2002) 305
Piron v. Ranska (14.11.2000) 197
Jokela v. Suomi (21.5.2002) 281
Müller v. Sveitsi (5.11.2002) 521
Motais de Narbonne v. Ranska (2.7.2002) 92, 126, 343, 352
Terazzi S.A.S. v. Italia (17.10.2002) 125
Allard v. Ruotsi (24.6.2003) 464
Frascino v. Italia (11.12.2003) 305
Haider v. Itävavalta (29.1.2004) 511
Beneficio Cappella Paolini v. San Marino (13.7.2004) 343
Scordino v. Italia (N:o 2) (15.7.2004) 125
Fotopoulou v. Kreikka (18.11.2004) 296
Galtieri v. Italia (24.1.2006) 511
Hellborg v. Ruotsi (28.2.2006) 206
Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica and Others v. Kreikka (13.7.2006) 188, 228
Björklund and others v. Suomi (12.5.2007) 125
Buczkiewicz v. Puola (26.2.2008) 125, 201
Kemp and Others v. Luxembourg (24.4.2008) 343
Frijns v. Alankomaat (13.11.2008) 509, 511
Consorts Richet and Le Ber v. Ranska (18.11.2010) 227, 508, 511
Paratheristikos ym. v. Kreikka (3.5.2011) 188
Arsovski v. Makedonia (15.1.2013) 343

Euroopan unionin tuomioistuin

EUT C-399/98 - Ordine degli Architetti and Others (12.7.2001) 363
EUT C-400/08 - Commission v. Spain (24.3.2011) 186

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1976 I 3 200
KHO 1983 A II 59 404, 497

KHO 27.6.1986 t. 2667 497–498
KHO 6.11.1986 t. 4394 497–498
KHO 1988 A 62 178
KHO 1988 A 64 122
KHO 1991 A 63 178
KHO 1991 A 80 222, 234, 272
KHO 29.11.1993 t. 4723 440
KHO 1995 A 31 203, 222, 234, 272
KHO 17.12.1997 t. 3215 178
KHO 1997:145 178
KHO 1999:3 147, 149, 151
KHO 2002:47 410
KHO 17.9.2003 t. 2180 410
KHO 2003:85 410
KHO 26.2.2004 t. 395 410
KHO 30.4.2004 t. 979 410
KHO 16.9.2004 t. 2327 390
KHO 2004:9 189
KHO 2004:13 415
KHO 2004:61 410
KHO 2004:81 410
KHO 2004:86 222, 272
KHO 26.2.2004 t. 395 410
KHO 16.9.2004 t. 2327 390
KHO 2004:87 222, 272
KHO 2004:97 410, 415
KHO 27.2.2004 t. 412 415
KHO 21.3.2005 t. 628 186
KHO 2005:3 143
KHO 2005:5 222, 272
KHO 2005:17 189
KHO 2005:33 406, 410
KHO 7.3.2006 t. 499 333, 334
KHO 26.7.2006 t. 1820 354
KHO 2006:6 194
KHO 2006:12 238
KHO 2006:14 222, 272
KHO 2006:24 194
KHO 2006:84 6, 342
KHO 5.11.2008 t. 2776 304
KHO 2008:1 59
KHO 2008:2 410
KHO 2008:25 87, 509
KHO 2008:60 415
KHO 2008:71 194
KHO 2008:75 177
KHO 27.10.2009 t. 2628 304
KHO 2009:89 362
KHO 2009:90 477

KHO 2009:92 341, 354
KHO 2010:88 178
KHO 2011:11 108, 179, 199, 203–204, 209, 215, 217– 219, 350
KHO 7.3.2011 t. 579 410
KHO 2011:54 185, 194
KHO 19.8.2011 t. 2259 186
KHO 30.10.2011 t. 3124 222, 272
KHO 1.8.2012 t. 2101 280
KHO 2012:31 222, 272
KHO 30.3.2012 t. 763 222, 272
KHO 2012:57 279
KHO 2012:67 178
KHO 2012:105 362
KHO 2013:13 162, 205–206
KHO 2013:15 520
KHO 2013:43 6, 415, 419–420, 463, 464, 467
KHO 2013:60 6, 379, 381, 425
KHO 2013:87 177
KHO 22.5.2013 t. 1775 177
KHO 2014:54 194
KHO 23.1.2014 t. 148 (muu päätös) 362
KHO 2014:76 194
KHO 25.6.2014 t. 2029 (muu päätös) 222
KHO 2014:133 459
KHO 1.10.2014 t. 2926 334
KHO 2015:34 283
KHO 2015:56 452
KHO 2015:95 96, 204, 217–219, 308, 339, 347, 350
KHO 12.8.2015 t. 2160 (muu päätös) 158
KHO 30.11.2015 t. 3480 (muu päätös) 204, 395
KHO 2015:116 158
KHO 2016:19 204
KHO 2016:59 176, 189, 412, 414
KHO 2016:89 233, 269
KHO 2016:119 141

Korkein oikeus

KKO 1965 II 79 443
KKO 1980 II 135 379
KKO 1982 II 22 444
KKO 1982 II 115 95, 214
KKO 1984 II 150 423
KKO 1984 II 161 461, 464, 466
KKO 1984 II 186 423
KKO 1985 II 39 395
KKO 1985 II 188 445–446

KKO 1986 II 6 395, 466
KKO 1986 II 20 464
KKO 1987:121 76, 281, 423, 519
KKO 1988:64 444
KKO 1989:30 444
KKO 1992:27 423
KKO 1992:43 379
KKO 1993:13 423
KKO 1993:16 190
KKO 1993:66 46, 182, 264
KKO 1993:109 464
KKO 1993:139 471
KKO 1994:15 517
KKO 1994:88 478
KKO 1995:214 423
KKO 1995:199 446
KKO 22.04.1997 t. 1406 443
KKO 1998:9 395
KKO 1998:104 444
KKO 1998:126 37, 76, 519
KKO 1999:52 423
KKO 1999:128 163, 223–225, 272, 512
KKO 2000:28 227
KKO 2000:38 424
KKO 2000:97 227
KKO 2000:121 383, 444, 447
KKO 2002:93 109, 423, 519
KKO 2004:21 378
KKO 2004:26 191, 509
KKO 2004:124 172, 401–402, 423–443, 446
KKO 2006:17 227
KKO 2006:103 379, 381
KKO 2007:14 513
KKO 2009:42 478
KKO 2010:17 448
KKO 2010:35 382
KKO 2011:47 415, 424
KKO 2011:94 456
KKO 2013:9 130
KKO 2013:87 482, 514, 518
KKO 2014:2 161
KKO 2014:103 141, 378
KKO 2015:5 438
KKO 2016:8 224–225, 273–274

Hallinto-oikeudet

Hämeenlinnan HAO 7.2.2001 t. 01/0035/2	410
Turun HAO 11.10.2001 t. 01/0566/1	410
Turun HAO 27.6.2001 t. 01/0363/1	410
Kuopion HAO 17.1.2002 t. 02/0028/2	410
Kuopion HAO 13.7.2005 t. 05/0472/2	410
Helsingin HAO 30.11.2007 t. 07/1820/5	410
Helsingin HAO 13.5.2011 t. 11/0491/5	410

Hovioikeudet

Rovaniemen HO 21.11.2008 t. 1004	222

Markkinaoikeus

MAO:369/07	343
MAO:438/08	343

Perustuslakivaliokunta

PeVL 8/1986 vp	84
PeVM 25/1994 vp	49, 509
PeVL 21/1996 vp	316
PeVL 38/1998 vp	84–87, 125, 143
PeVL 53/2002 vp	51, 86, 278, 503, 506
PeVL 12/2005 vp	278, 292

Oikeuskansleri

OKA:n kertomus vuodelta 1992	222, 272
OKA:n päätös 28.8.1992 dnro 891/1/90	272
OKA:n päätös 21.2.1996 dnro 968/1/95	395

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA:n kertomus vuodelta 1994	222
EOA:n päätös 9.2.2006 dnro 1133/4/04	415, 417, 420
EOA:n päätös 9.5.2008 dnro 1730/4/06	305

Kilpailuvirasto

Kilpailuviraston päätös 15.4.1998 dnro 418/61/1996 357

Kilpailuneuvosto

Kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998 dnro 5/359/19 357

Maanmittauslaitoksen MRL 91 h §:n mukaiset lausunnot

Lausunto Ruskon kunnalle 7.1.2008 266
Lausunto Ruskon kunnalle 25.2.2009 266
Lausunto Seinäjoen kaupungille 16.6.2010 266
Lausunto Kaarinan kaupungille 2.3.2011 266
Lausunto Kaarinan kaupungille 31.10.2014 266

Asiahakemisto

Asiahakemistoon ei lähtökohtaisesti ole sisällytetty termejä, jotka ilmenevät teoksen otsikkotasolla.

A

Aarniolainen auditorio 11
Ainesosa- ja tarpeistosuhde 369, 384, 418
Aktiivinen maapolitiikka 338
Analyyttinen omistuskäsitteistö 43, 68, 70, 110, 444, 528
Arvonmuutokset
- aleneman korvaaminen 190–191
- nousun leikkaaminen 46, 161, 182, 503
- tasaus maanomistajien kesken 295

Asemakaava
- ajanmukaisuus 51–52
- allokaatiovaikutus 32
- historia 43
- kartta 145
- sosiaalinen ja taloudellinen funktio 167, 184
- suhde kiinteistöjaotukseen 415
- suhde omistajanvaihdokseen 150–151
- voimaantulo 160 ss.

Autopaikat 278, 292 ss., 372, 409

B

Budjettirajoite 248

D

De facto -pakkolunastus 84–85
De lege ferenda -näkökohtia
- kaavoitusharkinnan ja -maksujen suhde 249
- kunnan maanomistus 89
- maan arvo 28–30
- maankäyttösopimus 225
- maanomistajan kaavoitusoikeus 35–36, 240, 301–329
- maanomistajien keskinäiset maksuvelvoitteet 295–296
- määräaikainen rakennusoikeus 486–489
- perusrakennusoikeus 20
- siirtokelpoinen rakennusoikeus 196–199
- rakennusoikeusmaksujen keskinäinen suhde 281, 298
- rakentamisrajoitukset 449
- suunnittelutarvealue 137–139
- ks. oikeuspoliittisia näkökohtia

Dynaamisuus
- omistajan henkilön 254
- rakennusoikeuden 241, 533
- sivullissuojan 80, 434

E

Empiirinen tieto lainopissa 136
Emätilaperiaate 121, 139–142, 323
Erityinen syy poikkeamisessa 411
Etuoikeus 19, 424
Etuosto 46, 80, 332, 341
Euroopan ihmisoikeussopimus
- EIT:n ratkaisukäytäntö 124–125
- ks. oikeussuojakeinot kaavoituksessa ja rakentamisessa
- kansallisessa lain soveltamisessa 11
- omaisuudensuoja 82, 84, 268, 305, 343, 504, 508–510
- Suomen liittyminen 49

Eurooppaoikeus
- kaavoituksessa, rakentamisessa ja kiinteistöoikeudessa 41
- kunnan oikeusasema 49, 99–100, 356, 361–363

Eurooppalainen varallisuusoikeus 60

F

Fiskaaliset tavoitteet kaavoituksessa 250, 307–308

H

Halkominen 381, ks. lohkominen
Hallinnanjakosopimus 5, 64, 419, 438–441, 458, 463–467
Hallinnollinen adheesio
- MRL:n ja KML:n suhde 367
- Rakennusluvan ja hallinnan suhde 394

Harkintavallan väärinkäyttö kaavoituksessa 201–203, 222, 307–308, 351–352
Historia laintulkinnassa 10–12, 17, 41, 43, 52–53, 209–210, 258
Huoneistoala 172, 398, 404

I
Ilman myynti 44, 258, 455, 508, 512

J
Joustavat normit ja niiden konkretisointi
- asemakaavan laadinnassa 157
- maapolitiikassa 337
- rakennuslupamenettelyssä 149, 392–410

K
Kaavamerkintäasetus 401–402
Kaavoituksen puuttuminen 22
Kaavoitusalueiden jakolaki 379
Kaavoituslupa (Englannissa) 320
Kaavoitusmaksujen
- kapitalisoituminen 255, 290, 300
- kumuloituminen 253–254, 294, 297–298, 300
- palauttaminen 505 ss.

Kaavoitusvalta
- kollektiivisena varallisuusoikeutena 117, 307
- kollektiivin oikeus 115
- monopolina 111 ss.

Kansallisvarallisuus 4, 81
Kansirakentaminen 73, 172, 407
Kassatorisuus 304, 335
Kateuskorvaus 276
Kansainväliset kiinteistöarviointistandardit 37–40
Kansirakentaminen 173
Kauppa-arvomenetelmä 261–264, 348–350
Kauppahintarekisteri 348
Kauppala 312
Kaksitasoiset kaavamääräykset 497
Kaupungistuminen Suomessa 40
- maanomistusolot kaupungeissa 57–59

Kaupunkikuva
- kaavamerkintä 390
- maanomistajan asemakaavoitusoikeus 326
- rakennuksen julkisivu 408 ss.
- rakennuksen massoittelu 405
- tonttijaon vaikutus 417
- turvaaminen rakennusoikeutta supistamalla 494–495, 497

Kerrosala 396 ss.
Kiinteistö
- arviointi 65, 95, 262
- keinottelu 343, 349, 352, 392, 454
- kirjaaminen 27, 64, 80, 370–371
- liiketoiminta 339, 346
- rekisteri 370
- sijoittaminen 172
- talous 169

Kirkon maa 99
Kollektiivinen varallisuusoikeus 117, 307
Kolmiulotteinen (3D) kiinteistö 6, 73, 478
Kompetenssi
- hallintoviranomaisen 465
- kaavoitus 113
- laajentuma 161, 426
- maanhankinta 354
- pakkolunastus 97 ss.
- sopimus 220 ss., 272, 456
- yksityis- ja julkisoikeudellinen 77 ss.

Konfiskatorisuus 253–254
Korvaava rakentaminen 499–500
Kumppanuuskaavoitus 301
Kunnallispolitiikka
- luottamuksensuoja 207
- maapolitiikassa 59, 341
- maksut ja verot 289–290

Kunnallinen itsehallinto kaavoituksessa 8, 11, 148
Kunnan maan suosiminen asemakaavoituksessa 96–97, 209–213, 350
Käsitteistä päättely 109, 519
Käyttöfunktio 62
Käyttötarkoitus 400, 407
Käyttöyksikkö 373, 376
Käytönrajoitus 81 ss., 108, 125, 481, 505

L
Lahjoitusmaa
- merkitys sääntelyssä 43–44
- kaupunkien perustaminen 58, 92–93, 312

Lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri 435, 453, 464
Lohkominen, ks. määräala
- omistuksen ja rasitusten yhteisyys 419
- soveltuvuusvaatimus (Ruotsi) 377

Luottamuksensuoja 80, 204 ss., 449, 491, 496
Luvaton rakentaminen 204, 471

M

Maalaiskunta 8
- kaavoitus 46–47, 114, 210, 312–314, 323
- maanomistus 59

Maankäyttöpeli 165
Maankäyttösopimus
- EIT:n ratkaisukäytännössä 227–228, 508
- forum 274 ss.
- historia 50 ss., 163, 224, 258–259, 267
- kaavamuutoksessa 457, 501 ss., 505 ss.
- kaavoituksen käynnistäminen 164
- kenen aloitteesta sopimuksia solmitaan 228
- keskeisongelmat 222–223
- kilpailuoikeudessa 356 ss.
- kolmannen maasta 219–220
- kytkös kiinteistön kauppaan 446, 512
- luottamuksensuoja 207
- maapolitiikassa 59, 181, 333 ss., 344 ss.
- negatiivinen ja positiivinen sopimusetu 164, 226, 228
- neuvottelut 93
- oikeuskäytännössä 158, 163, 222
- oikeustoimilain pätemättömyysperusteet 224–225, 358
- rakennusoikeuden mitoittaminen 175
- rakennusoikeuden ostaminen ja myyminen 51
- rakentamisvelvollisuus 33
- sitovuus 223 ss., 272
- sopimuskorvauksia koskevat periaatepäätökset 267
- sopimuspakko 223
- sopimusvapaus 221
- suhde kehittämisaluemenettelyyn 273, 277
- suhde kehittämiskorvaukseen 232, 273
- suhde maanomistajan kaavoitusoikeuteen 327–329
- suhde panttioikeuteen 474
- suhde rakennusmaan järjestelyyn 185, 195, 197
- täydennysrakentamisessa 470
- varallisuusoikeudessa 11, 511
- vaikutus kaavoitusharkintaan 155, 228, 229 ss., 231, 271 ss.
- vaikutus maan arvoon 268
- vaikutus omistajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin 76
- valtiontuki 362
- välityslausekkeet 51
- yhdenvertaisuus 194, 196, 197

Maanmittauslaitos
- lausunto kehittämiskorvauksen määräämisessä 265–266
- kauppahintarekisteri 346–348

Maanomistajan kaavoitusoikeus 309–320
Maanomistajaneutraali sääntelyjärjestelmä 217, 219
Maapaketti 46
Maanpäällinen kellarikerros 500
Maapoliittinen ohjelma 333 ss.
Massaluku 398
Mitoitusperiaatteet 140, 142, 449
Muunneltu rantaviiva, ks. rantaviiva
Määräala
- lohkominen 141, 378, 379, 439, 440
- luovutus 442, 444, 445, 446, 447, 450
- luovutuksensaajan oikeusasema 438
- kolmiulotteinen 141, 438

N

Naapuruusoikeudelliset säännöt 24, 26–27, 74, 325, 405, 476,
Negatiivinen oikeus
- asemakaavaan perustuva 395
- sopimukseen perustuva 475–477

Nykykäyttöajattelu 36, 65

O

Odotusarvo 36–37
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 11
Oikeudenmukainen tasapaino 82, 201, 510
Oikeus ja politiikka 28 ss.
Oikeus korvaukseen rakentamisen estyessä
- asemakaavoituksessa 186, 239, 504–505
- kielteinen suunnittelutarveratkaisu 134 ss., 138, 143, 239
- rakennuskielto 124–127, 239
- rakennusoikeuden heikentäminen 500–515

– rakentamisrajoitus 128, 138–139, 449
– rakennussuojelu 189–191, 198, 498, 509, 520
– luonnonsuojelu 187–188, 519–520
– väylän perustaminen 514–519
– ympäristönsuojelu 521

Oikeus rakentamiseen eri tilanteissa
– asemakaava-alueella 389 ss.
– yleiskaava alueella 127 ss.
– haja-asutusalueella 120
– ilmatilaan 72–73, 173, 407
– maanalaiseen tilaan 75–76, 173, 281, 407
– poikkeamisluvalla 129 ss., 410 ss.
– rakennuskieltoalueella 122–123
– ranta-alueella 139 ss.
– suunnittelutarvealueella 132 ss.
– ks. korvaava rakentaminen

Oikeusharkinta, ks. tarkoituksenmukaisuusharkinta 132–133, 389, 394, 422, 431, 465, 532

Oikeuspoliittisia näkökohtia, ks. de lege ferenda -näkökohtia
– hyvä sääntelyjärjestelmä 22–25
– omistusoikeuden tehtävä yhteiskunnassa 55
– yksityisen ja kunnan maan erottelu 99
– yleiskaavoituksen ohjausvaikutus 177
– asemakaavan muuttaminen ja kumoaminen 236
– rakennusoikeusmaksun peruste 267
– kiinteistörekisterin tietosisältö 370
– osittamisrajoitukset 382, 418, 439, 467
– tonttijako 415
– tontinosan lunastus 423
– kaavoitusmaksun palauttaminen 506, 513–514
– käytönrajoitusten korvaaminen 515
– ks. de lege ferenda -näkökohtia

Oikeussuoja kaavoituksessa ja rakentamisessa
– oikeussuojakeinot de lege lata 237 ss.
– oikeussuojakeinot de lege ferenda 301 ss.
– yksilövalitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen 83, 87, 124, 509

Oikeustaloustiede 22

Oikeusvoima
– lunastustoimituksen ja riita-asian välillä 513
– rakennuslupapäätöksen ja yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden välillä 394

Omaisuuden funktiot 62

Omakustanneperiaate 353 ss.

Omistajanintressi 335

Omistajanvaihdos
– kauppaehdot 287, 455
– muotovaatimus 441
– merkitys rakennusoikeuden kannalta 442 ss.
– korvaussuojan lakkaaminen 449
– pakkotoiminen suhteessa julkiseen 341
– pakkotoiminen suhteessa yksityiseen 371, 423 ss.
– vapaaehtoinen 453
– vaikutus rajoitettujen oikeuksien sitovuuteen 370–371, 435

Omistusoikeus
– elementit 434
– etujen ja rasitusten allokaatioperusteena 57–58
– instituutiona ja varallisuusoikeutena 80–83
– julkisoikeudellinen kompetenssi 77–80
– rajat vai rajoitukset 66–67
– saaminen ja sen perustelu 29
– sosiaalinen sidonnaisuus 67
– subjektisidonnaisuus 58
– teoreettinen ja konkreettinen 65–66
– ulottuvuus 74

On katsottava -argumentaatio 11

Osittaminen omaan lukuun 376

Osittamisrajoitukset
– sisältö 377
– suhde kaavoitukseen 367, 382
– oikeuskäytännössä 378 ss.
– oikeuspoliittinen perustelu 382

P

Pakkolunastus 264, 341–342

Panttioikeus 63–64, 466, 473–474

Parempi oikeus 436–437

Parhaimman ja korkeimman käyttötavan -doktriini 38–40

Perusoikeudet
– ennakko- ja jälkivalvonta 84–85
– perustuslain etusija 83, 86–87, 121, 147–152, 334, 507, 509

– perusoikeusmyönteinen laintulkinta 83, 509
– suora soveltaminen 83
Perusrakennusoikeus 20, 133
Poikkeaminen
– tarkoitus 130
– asemakaavasta 410 ss.
– yleiskaavoituksessa 129 ss.
Pienten purojen ongelma 252, 294
Pihapiiri 373
Planning, law and property rights -tutkimussuuntaus 10
Preventiivinen oikeussuoja kaavoituksessa, ks. repressiivinen oikeussuoja 237, 335
Pääasiallinen käyttötarkoitus 397–400
Pysyvä määräala 378

R

Raakamaa 11, 36, 91, 228
– arviointi 343
– kunnan maapolitiikassa 338, 345, 347
– kaupat yksityisten kesken 347–348
Rakennus 374 ss.
Rakennusjärjestys
– alueellinen soveltaminen 119
– kohtuuttomuus 121
– rakennusoikeuden osoittajana 43–45, 75, 121, 145
– rakentamisvapauden rajoittajana 107
– suhde asemakaavaan 121
Rakennuskielto 122 ss.
– vaikutus maan markkina-arvoon 38
Rakennusmaan järjestely
– kunnan maa 95, 214, 450
– rakennetulla alueella 515
– suhde maankäyttösopimuksiin 197, 230
– tarkoitus 49, 296,
– yhdenvertaisuus 185, 195 ss.
Rakennusoikeus
– ajallinen ja alueellinen vaihtelu 337
– aksessorisuus 19
– kansallistaminen Englannissa 259
– kunnan maalla 95
– määräaikaisuus 129, 486
– new propertynä 509–510
– omistusoikeuden kohteena 436
– osoittamistavat 398
– ostaminen ja myyminen 229, 286, 440, 470
– rahoitusvälineenä 168
– siirtokelpoisuus 198–199
– staattinen ja dynaaminen 533
– supistaminen 489–490, 495, 504
– taloudellisena arvona 414, 425, 426
– vaiheittainen käyttöönotto 286
– yleisen luonteen kehitys 40–52
Rakennuspaikka
– hallinta 378, 418 ss., 463–466
– kaupan kohteena 286, 443
– lohkominen 141 ss.
– määritelmä 373–374
– osittaminen 141 ss., 377–383
– raja 420
– rakentamaton 282
– siirtäminen 449
– suhde käyttöyksikköön 373
– suhde rakennusoikeuteen 68, 393 ss., 428
– vähimmäispinta-ala 120, 383, 447
– yleiskaavoituksessa 119–121
Rakentamiskustannukset 171
Rakentamiskelpoiseksi tekeminen 173
Rakennuslainsäädännön syntyvaiheet 42
Rantaviiva
– muunneltu 140
– vaikutus rakennusoikeuteen 120
Rasiteoikeudet
– perustamistavat 473
– systematiikka 369–371
– suhde oikeustoimiperusteisiin oikeuksiin 467, 473
– suhde naapuruusoikeudellisiin periaatteisiin 476
Repressiivinen oikeussuoja, ks. preventiivinen oikeussuoja

S

Sopimusoikeuden yleiset opit 477–478
Sopimuspakko 223
Spekulatiivinen toiminta kaavoituksessa 325, 349, 353, 488
Staattinen suoja 72
Subjektiivinen oikeus
– argumentointi 107 ss., 481 ss.
– kaavaan 199 ss., 301 ss.
– luvan saamiseen 79, 129, 133
– objektiivinen oikeus 18
– suhde funktiokäsitteeseen 67

Suunnittelutarvealue 132 ss.
Syrjintä kaavoituksessa 199
Sääntelyteoria
– suhde lainoppiin 10
– sääntely vs. vapaus 20–25
– sääntelykeinot 25–27, 59

T
Taloustiede maankäytön sääntelyssä 10, 22–25, 28, 36, 208–209, 255, 305–308
Tarkoituksenmukaisuus, ks. oikeusharkinta 101, 115, 122, 133, 135–136, 158, 320, 413
Tilusvaihto 79, 197–198, 416, 423–424
Toimitusinsinööri 378
Toimivallanjako pohjoismaisissa kaavoitusjärjestelmissä 114
Tontti
– kaavatontti ja rekisteritontti 415–416
– muodostaminen 384
– osien samanarvoisuusperiaate 172, 429
Transaktiokustannukset
– kaavoituksessa 35–36
– maapolitiikassa 351
Tuulivoimarakentaminen
– asema sääntelyjärjestelmässä 9, 105
– kaavoituksessa 129, 158–159, 179, 207
– negatiivinen käyttöoikeus 475–476
– rakennuslupamenettelyssä 204
Tyyppipakkoperiaate
– kaavamerkinnöissä 400–401, 405
– rasiteoikeuksien perustamisessa 370–371, 476
– kiinteistökirjaamisessa 475–476
Täydennysrakentaminen 174, 194, 207–208, 264–265, 269, 340, 470, 497, 520

V
Vahingonkorvaus
– kaavoitussopimus 226
– kaavoitusviranomaisen 513
– rakennusvalvontaviranomainen 465
Vaihdantafunktio 62
Valtion maa
– luovuttaminen 43–44
– rakennuslainsäädännössä 90, 98
Vapaa harkinta 154
Velvollisuus rakentamiseen 170
Vesijättö 371
Vähittäiskaupan suuryksikkö 105, 186

Y
Yhdyskuntarakenne
– suhde maanomistukseen 94
– tarkoituksenmukaisuus 135–136
Yhdyskuntatekniikan kustantaminen 246
Yhteisalueosuus 371
Yhteisjärjestelysopimus 27, 464
Yhteisalue 370–371, 440
Yksityisoikeudellinen kelpuutus 374
Yleinen etu 67, 267, 312
Yleinen tarve 67, 341, 488
Yliomistusoikeus 97

Teoksen keskeiset kysymykset koskevat sitä, millä edellytyksin maata voidaan käyttää rakentamiseen sekä millä tavoin oikeus rakentamiseen vaikuttaa erityisesti kunnan ja maanomistajan välisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Voimassa olevan oikeuden tarkastelussa korostuu rakennus- ja kiinteistölainsäädännön historian, lainvalmistelun sekä taloudellisen argumentaation merkitys.

Esillä ovat kaavoituksen ja rakentamisen keskeiset käsitteet kuten kunnan kaavoitusmonopoli ja rakennusoikeus, joiden sisältöä tarkastellaan aineellisoikeudellisen sääntelyn valossa. Teoksessa tarkastellaan sitä, miksi rakentamista ylipäänsä rajoitetaan sekä miten tätä toteutetaan maankäytön ja rakentamisen sääntelyjärjestelmällä. Keskeisessä asemassa ovat tällöin kunnan kaavoitustehtävä, rakentamisen edellytykset ja maanomistajan oikeusasema.

Toisaalta tarkastellaan sitä, missä määrin rakennusoikeudesta voidaan sopia kunnan ja yksityisten kesken, millaisia maksuja rakentamiseen kytkeytyy sekä milloin rakentamisen estymisestä tulee suorittaa maanomistajalle korvausta. Lisäksi arvioidaan kunnan harjoittaman maapolitiikan merkitystä rakennusoikeuden kannalta sekä kysymystä maanomistajan kaavoitusoikeudesta *de lege ferenda*.

Teoksessa annetaan systemaattinen kokonaiskuva rakennusoikeuden sääntelystä silmällä pitäen maanomistajan oikeusasemaa ja muodostetaan aihetta koskevat yleiset opit.

LAKIMIESKUNNAN OMA LAATUKUSTANTAJA VUODESTA 1934

toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

ISSN-L 0356-7206
ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-367-3