

Alexi Heinilä

# OIKEUS RAKENTAA

Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja  
poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja  
rakennuslain järjestelmässä

OIKEUS RAKENTAA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
A-sarja N:o 337

---

Aleksis Heinilä

# Oikeus rakentaa

Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamis-  
päätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä

Yliopistollinen väitöskirja, joka Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden  
ja kauppätieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti  
tarkastettavaksi Itä-Suomen yliopiston Educa-rakennuksen auditoriossa E 100  
torstaina 1.6.2017 klo 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-437-3

© 2017 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Aleksis Heinilä

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-371-0

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2017

---

# Alkusanat

Väitöskirjatutkimuksen ensimmäiset sanat kirjoitetaan siinä vaiheessa, kun sen muut sanat on kirjoitettu. Ne ovat kiitoksia henkilöille ja tahoille, jotka ovat eri tavoin tukeneet tutkimustyötä.

Professori *Tapio Määttä* kiitän väitöskirjani ohjaajana toimimisesta. Vielä tätäkin merkittävämpi rooli Tapiolla on ollut ylipäättään tutkijanurani alkamisessa ja myös edellytysten luomisessa sille, että tällä väitöskirjalla on ollut mahdollisuus valmistua. Samalla kiitän väitöskirjani toista ohjaajaa professori *Seppo Sajamaa*, joka jo opiskeluaikoinani osoitti, että monimutkaisetkin asiat on mahdollista esittää selkeästi.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Vihervuorta* ja professori *Eija Mäkistä* kiitän suostumisesta väitöskirjani esitarkastajiksi ja esitarkastuksen yhteydessä saamistani arvokkaista ja kannustavista kommenteista. Eija Mäkiselle esitän kiitokset myös suostumisesta vastaväittäjäkseni.

Kollektiivisesti kiitän kaikkia niitä lukuisia ystäviä ja työtovereitani, jotka ovat eri tavoin myötävaikuttaneet tämän väitöskirjan syntyyn. Erityisesti kiitän ympäristöoikeuden yliopistonlehtori *Ismo Pölästä* toveruudesta varhaisilla tutkimusretkillä oikeuden maailmaan. Joensuun yliopiston Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, sittemmin Itä-Suomen yliopiston Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta on ollut tutkijalle hyvä ympäristö. Tiedekunta on myös taloudellisesti tukenut tutkimustyötäni.

Valtakunnallinen oikeustieteen tutkijakoulu OMY tuki tutkijanurani alkua sekä taloudellisesti että muilla tavoin. Tutkijakoulun tuolloiset johtajat, dekaani *Kimmo Nuotio* ja dekaani *Juha Karhu* ovat parhaita kuviteltavissa olevia esimerkkejä oikeuden tutkijalle niin tutkimuksen laadun kuin omistautumisen ja innostuksenkin suhteen. Kiitos kuuluu heidän ohellaan myös jo aikaa sitten väitelleille tutkijakoulutovereilleni.

Edellä mainittujen tahojen lisäksi olen saanut taloudellista tukea myös Koneen Säätiöltä. Suomalaista Lakimiesyhdistystä kiitän tutkimukseni hyväksymisestä osaksi A-sarjaa ja kirjan asiantuntevasta painokuntoon saattamisesta. Tässä työssä kustannustoimittaja *Marjaana Hirvimäki* ja toimistopäällikkö *Lea Purhonen* ovat olleet suureksi avuksi.

Lopuksi kiitän perhettäni. Uskoin pitkään, ettei minun tarvitse yleisen tavan mukaisesti pahoitella tutkimustyöhön käytettyjä iltoja ja viikonloppuja, mutta tutkimuksen loppusuoralla jouduin toteamaan tämän uskomukseni vääräksi. Ja kiitos myös teille, äiti ja isä.

Petosella 23.2.2017

*Aleksi Heinilä*



---

# Sisällys

ALKUSANAT.....	V
SISÄLLYS.....	VII
LÄHTEET.....	XIII
VIRALLISLÄHTEET.....	XXIV
Säädökset ja lyhenteet.....	XXVII

I YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESTA JA HALLINTO-OIKEUDELLISESTA PÄÄTÖKSENTEOSTA.....	1
1 JOHDANTO.....	3
1.1 Tutkimuksen aihe.....	3
1.2 Tutkimuksen lähestymistavat.....	4
1.2.1 Teoreettinen ja tulkintalainoppi sekä oikeusteoria.....	4
1.2.2 Näkökulmien yhdistäminen.....	10
1.2.3 Tutkimuksen oikeusteoreettiset sitoumukset.....	14
1.2.4 Ympäristöoikeustieteen arvot.....	16
1.3 Tutkimuksen kysymyksenasettelu.....	20
1.4 Tutkimuksen rajaukset.....	21
1.5 Tutkimuksen rakenne.....	24
1.6 Yhdyskuntarakenne maankäytön ohjauksen tavoitteena ja haasteena.....	26
1.6.1 Yhdyskuntarakenne ja siihen liittyvät ongelmat.....	26
1.6.2 Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksillä rakentamisen määrä ja sijoittuminen.....	33
2 YMPÄRISTÖOIKEUS: KONFLIKTIOIKEUTTA JA YLEISTEN JA YKSITYISTEN ETUJEN KILPAILUA?.....	37
2.1 Tavoitetasolla: konfliktioikeutta.....	37
2.2 Lainsäädännön ja käytännön tasolla: joustavaa.....	38
2.3 Keskeiset konfliktinratkaisumekanismit ympäristöoikeudessa....	41
2.4 Ratkaisemista vai yhteensovittamista?.....	47
2.5 Yleiset ja yksityiset edut ja osallistuminen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.....	49
2.5.1 Yleinen ja yksityinen etu.....	49
2.5.2 Ympäristösääntely puuttumisena yksityisten toimintamahdollisuuksiin ja oikeusturvaodotus.....	52



2.5.3	Yleisen edun käsite .....	56
2.5.4	Intressivertailu ja intressien punninta.....	59
2.5.5	Kuka määrittelee yleisen edun? .....	64
2.5.6	Yleisen edun keskeiset piirteet ja osallistuminen.....	70
2.5.7	Yleisten ja yksityisten etujen välinen suhde .....	72
3	OIKEUSVALTIOLLISESTA PÄÄTÖSHARKINNASTA.....	77
3.1	Politia-ajattelu harkintadoktriinin historiallisena taustana .....	77
3.2	Oikeusvaltioideologia harkintadoktriinin ideologisena ja oikeudellisena perustana.....	79
3.3	Harkintavallan valtiosääntöiset puitteet.....	83
3.4	Harkintadoktriinin kehitys.....	89
3.4.1	Merikoskelainen doktriini .....	89
3.4.2	Perinteisen käsityksen perinteinen kritiikki .....	92
3.5	Joustavat normit ja oikeuden avoimuus.....	97
3.6	Kaksi erottelua – ja kritiikki.....	106
3.6.1	Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta .....	106
3.6.2	Tulkinta ja harkinta .....	124
3.6.3	Kolme dialektiikkaa .....	126
3.6.3.1	Faktat ja normit.....	126
3.6.3.2	Tulkitsija ja traditio.....	129
3.6.3.3	Lainmukaisuus ja sopivuus .....	132
3.7	Harkinta oikeusvaltiossa.....	138
3.7.1	Harkintavalta, lainalaisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet.....	138
3.7.2	Harkintavalta ja perusoikeusjärjestelmä.....	142
3.7.3	Hallinto ja oikeus: hallinnon oikeudelliset käytännöt ja harkintadoktriini .....	152
3.7.3.1	Tarkastelun lähtökohdat .....	152
3.7.3.2	Rationaalisuuden muodot .....	154
3.7.3.3	Vallankäytön kontrolloitavuus: hallinnon oikeudelliset käytännöt .....	155
3.7.3.4	Hallinto-oikeudellinen harkintadoktriini rationaalisuuden muotojen ilmentäjänä .....	157
3.8	Ratkaisutoiminnan haasteista ja niihin vastaamisesta .....	160
3.8.1	Oikeuden materiaalistuminen, päätösten justifikaatio ja oikeusturva .....	160
3.8.2	Vallanjako-opin rapautuminen ja demokratiavajeen paikkaaminen .....	161
3.8.2.1	Oikeuden politisoituminen.....	161
3.8.2.2	Harkinta demokraattisessa oikeusvaltiossa.....	165

II	KAAVOITUS- JA RAKENTAMISOIKEUDEN JÄRJESTELMÄSTÄ .....	167
4	MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TAVOITTEET .....	169
4.1	Lain tavoitteista ja systematiikasta .....	169
4.2	Maankäyttö- ja rakennuslaille asetetut tavoitteet .....	174
5	MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄ .....	181
5.1	Suunnitteluvollisuudet ja suunnittelun tarpeet maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä .....	181
5.1.1	Yleiset suunnitteluvollisuudet .....	181
5.1.2	Eriyiset maankäytön suunnittelun tarpeen alueet.....	186
5.1.3	Suunnittelutarvealue.....	189
5.1.4	Rantavyöhyke ja -alue.....	204
5.1.5	Rakentamishankkeen vaikutus suunnittelun tarpeeseen ...	228
5.1.6	Suunnitteluvollisuuksien ja erityisten suunnittelun tarpeiden suhde.....	230
5.2	Yhteenvedo: maankäyttö- ja rakennuslain systematiikan lähtökohta .....	236
6	RAKENNUSLUPA MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄSSÄ .....	245
6.1	Rakennuslupan funktio ja merkitys MRL:n järjestelmässä.....	245
6.2	Rakennuslupa ja muut MRL:n lupamenettelyt.....	246
7	SUUNNITTELUTARVERATKAISU MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SYSTEMATIIKASSA.....	251
7.1	Taaja-asutuspoikkeusluvut rakennuslain aikana .....	251
7.2	Suunnittelutarveratkaisu maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä.....	252
8	POIKKEAMISMENETTELY MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SYSTEMATIIKASSA.....	263
8.1	Poikkeamismenettelyn funktio .....	263
8.2	Poikkeamisvallan laajuus .....	270
III	SUUNNITTELUTARVE- JA POIKKEAMISPÄÄTÖSTEN EDELLYTYKSISTÄ .....	277
9	KAAVOITUKSEN JA YKSITTÄISTEN LUPARATKAISUJEN KESKINÄINEN SUHDE .....	279

10	RAKENNUSLUVAN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUUN LIITTYVÄT EDELLYTYKSET ASEMAKAAVA-ALUEEN ULKOPUOLELLA JA YLEISPIIRTEISTEN KAAVOJEN RAKENTAMISRAJOITUKSET .....	287
10.1	Rakennuslupa asemakaava-alueilla ja niiden ulkopuolella .....	287
10.2	Rakennusluvan maankäytölliset edellytykset erityisesti yleispiirteiseen kaavoitukseen liittyen.....	291
11	SUUNNITTELUTARVERATKAISU, LUPAHARKINTA JA LUVAN MAANKÄYTÖLLISET EDELLYTYKSET .....	303
11.1	Suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevat säännökset .....	303
11.2	Suunnittelutarveratkaisun maankäytölliset edellytykset .....	305
11.3	Suunnittelutarveratkaisun maisemalliset, luonnon- ja kulttuuriympäristöön ja virkistystarpeisiin liittyvät edellytykset.....	319
11.4	Ehdoton luvanmyöntämisestä.....	329
11.5	Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.....	336
11.6	Yhteenveto.....	341
12	POIKKEAMISPÄÄTÖS, LUPAHARKINTA JA LUVAN MAANKÄYTÖLLISET EDELLYTYKSET .....	343
12.1	Erietyiset syyt.....	343
12.2	Maankäyttö- ja rakennuslain 171.2 §:n oikeudelliset edellytykset.....	352
12.2.1	Poikkeamisen negatiiviset edellytykset yleisesti.....	352
12.2.2	Poikkeamisen maankäytölliset edellytykset.....	354
12.2.3	Luonnonsuojelua koskevat edellytykset.....	363
12.2.4	Rakennetun ympäristön suojelua koskevat edellytykset ...	371
12.2.5	Ehdoton luvanmyöntämisestä .....	378
12.3	Tarkoituksenmukaisuus poikkeamispäätöksenteossa .....	382
12.3.1	Lähtökohdat.....	382
12.3.2	Hallinnon oikeusperiaatteet.....	383
12.3.3	Kaksinkertaisen argumentoinnin kieltö.....	407
12.3.4	Kokoavia huomioita .....	409
13	PERUSOIKEUDET SUUNNITTELUTARVE- JA POIKKEAMISPÄÄTÖKSENTEOSSA .....	417

IV YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	437
14 Maankäyttö- ja rakennuslain systematiikka ja suunnittelutarve- ratkaisu- ja poikkeamismenettelyt .....	439
14.1 Suunnittelutarveratkaisut, poikkeamispäätökset ja lain systematiikka ja tavoitteet .....	439
14.2 Lupaedellytyksiin liittyviä näkökohtia.....	442
15 TUTKIMUKSEN TEOREETTIS-LAINOPILLISISTA KYSYMYKSISTÄ .....	445
15.1 Lain tulkinnasta .....	445
15.2 Päätöksenteon premisseistä .....	446
16 JÄLKIKIRJOITUS .....	449
ABSTRACT.....	451
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO.....	455
ASIAHAKEMISTO.....	459



---

# Lähteet

## Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.
- Aarnio, Aulis*: The Rational as Reasonable. A Treatise on Legal Justification. Reidel Publishing Company. Dordrecht 1987.
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Aarnio, Aulis*: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. Oikeus 1989, s. 112–122.
- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista. Teoksessa Minun metodini. Toim. Häyhä, Juha. Porvoo 1997, s. 35–56.
- Aarnio, Aulis*: Oikeusvaltio – tuomarivaltio?. Teoksessa Oikeusvaltio. Toim. Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo. Vantaa 2002, s. 1–12.
- Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito. Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.
- Aer, Janne*: Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII. Jyväskylä 2005, s. 7–75.
- Aer, Janne*: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisuissa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 21–37.
- Akvinolainen, Tuomas*: Summa Theologiae. Valikoiden suomentanut J.-P. Rentto. Tampere 2002.
- Alexy, Robert*: A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press. Guildford and King's Lynn, 2002.
- Apala-Arlander, Terttu*: Yleislausekkeista. Oikeussäännösten muotoamiseen ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Vammala 1972.
- Arajärvi, Pentti*: Yksilön velvollisuuksista. Teoksessa Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Toim. Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin, Maija – Tuori, Kaarlo. Helsinki 2009, s. 389–432.
- Bengtsson, Bertil*: Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken. 7. upplagan. Göteborg 2000.
- Berlin, Knud*: Den danske Statsforfatningsret. Anden del, 1. halvbind. Kjøbenhavn 1933.
- Bix, Brian*: Jurisprudence. Theory and Context. Second edition. Sweet & Maxwell Ltd, London 1999.
- Bohman, James F. – Hiley, David R. – Shusterman, Richard*: Introduction: The Interpretive turn. Teoksessa The interpretive turn. Philosophy, Science, Culture. Toim. Hiley, David – Bohman, James – Shusterman, Richard. Cornell University Press, 1991, s. 1–14.
- Brusiin, Otto*: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- Burr, Vivien*: An Introduction to Social Constructionism. Routledge. London 1995.
- Carnap, Rudolf*: Ethics. Teoksessa Essential Readings in Logical Positivism. Toim. Hanfling, Oswald. Basil Blackwell Publisher Ltd. Guildford 1981, s. 205–206.
- Dostal, Robert J.*: Introduction. Teoksessa The Cambridge Companion to Gadamer. Toim. Dostal, Robert J. Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 1–12.
- Dworkin, Ronald*: Law's Empire. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts 1986.
- EEA Report No. 10/2006*: Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge. Copenhagen 2006.
- Ekroos, Ari*: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Vammala 1995.

- Ekroos, Ari*: Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella. Teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Jyväskylä 1999, s. 17–35.
- Ekroos, Ari*: Rakennusoikeus – lähtökohtia. Teoksessa Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Jyväskylä 2000, s. 61–74.
- Ekroos, Ari*: Rakentamishankkeet. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 871–950. (*Ekroos* 2013a)
- Ekroos, Ari*: Rakennussuojelu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 1283–1299. (*Ekroos* 2013b)
- Ekroos, Ari*: Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhla-julkaisu Vesa Majamaa. Toim. Lohi, Tapani. Helsinki 2005, s. 23–38.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Juva 2010.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu laitos. Porvoo 2015.
- Encyclopædia Iuridica Fennica II*. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Jyväskylä 1995. (EIF II/kirjoittaja)
- Encyclopædia Iuridica Fennica VII*. Oikeuden yleistieteet. Jyväskylä 1999. (EIF VII/kirjoittaja)
- Eriksson, Lars D.*: Myynti itsenäisestä hallinnosta. Oikeus 1995, s. 219–228.
- Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina*: Johdanto. Teoksessa Oikeuden tuolla puolen. Toim. Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina. Saarijärvi 2002, s. 1–9.
- Gadamer, Hans Georg*: Truth and Method. Second, revised edition. Continuum Publishing Company. New York 2003.
- Galligan, D. J.*: Discretionary Powers. Oxford University Press, Oxford. Worcester 1992.
- Gergen, Kenneth J.*: Social Construction in Context. Sage Publications Ltd. Gateshead 2001.
- Haapanala, Auvo*: ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Helsinki 2013.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Hämeenlinna 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. DL 2009, s. 587–605.
- Hallberg, Pekka*: Harkintavallasta rakennuslain poikkeuslupa-asioissa. LM 1985, s. 957–972.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2., uudistettu painos. Jyväskylä 2006.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 29–59. (*Hallberg* 2011a)
- Hallberg, Pekka*: Oikeusturva. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 783–808. (*Hallberg* 2011b)
- Hart, H.L.A.*: The Concept of Law. Oxford University Press. Worcester 1961.
- Heinilä, Aleks*i: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. LM 5/2003, s. s. 841–866.
- Heinilä, Aleks*i: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785. Helsinki 2005.
- Heinilä, Aleks*i: Tulkinta ja toiminta. Oikeus 3/2005, s. 262–275.
- Heinilä, Aleks*i: Suunnittelutarve- ja poikkeamis päätös menettelyjen toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Saatavana vain sähköisenä (<http://hdl.handle.net/10138/42612>).

- Heinilä, Aleksi – Wähä, Susanna:* Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013. Helsinki 2013.
- Helin, Markku:* Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Toim. Iire, Tero. Porvoo 2012, s. 11–30.
- Hepola, Matti:* Ympäristölupa-asioiden ratkaisutoiminnan luonteesta. YJ 2/1995, s. 4–10.
- Herler, Casper:* Markföreningensansvaret. Jyväskylä 2008.
- Hollo, Erkki J.:* Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeuden kehityslinjoja. YJ 3–4/1995, s. 31–34.
- Hollo, Erkki J.:* Johdatus ympäristöoikeuteen. 2. painos. Jyväskylä 1998.
- Hollo, Erkki J.:* Yhteiskunnan maankäyttötarpeiden vaikutus yksilön kiinteistöoikeudelliseen asemaan Suomen 1900-luvun oikeusperinteessä. LM 2002, s. 1185–1208.
- Hollo, Erkki J.:* Ajatuksia viranomaisharkinnan lähteistä ja rajoista ympäristöoikeudessa. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele. Jyväskylä 2004, s. 78–91.
- Hollo, Erkki J.:* Maankäyttö- ja vesioikeus. Jyväskylä 2006.
- Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari (toim.):* Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Jyväskylä 1989.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna:* Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Julkaisu saatavana vain sähköisenä (<http://hdl.handle.net/10138/41376>).
- Holopainen, Toivo:* Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. LM 1980, s. 517–531.
- Hovila, Ilari:* Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjaukeinoet. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198. Saarijärvi 2009.
- Hurri, Samuli:* Supernormit ja sisältö. LM 2004, s. 109–115.
- Hurskainen, Aimo:* Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu 2003.
- Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Husa, Jaakko:* Lainopin maailmanviivat. Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko:* Perustuslaki ja julkishallinto. Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasa 2000.
- Husa, Jaakko:* Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeusajattelun sokea piste? Oikeus 2003, s. 4–25.
- Hydén, Håkan:* Vad är rättssociologi? Om rättssociologins forskningsuppgifter nu och i framtiden. Teoksessa Rättssociologi – då och nu. Toim. Hydén, Håkan. Lund 1997, s. 105–135.
- Hyvönen, Mauri (M. Hyvönen):* Maankäyttö- ja rakennusasiat hallinto-oikeudessa. DL 2003, s. 576–598.
- Hyvönen, Veikko O.:* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Jyväskylä 1988.
- Häkkänen, Martti:* Rakennusoikeuden sääntely. Helsinki 2016.
- Iveskivi, Paula:* Perusoikeusuudistus paradigmanmuutoksena. Teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 33–49.
- Jarva, Anne:* Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöopas 120. Helsinki 2005.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti:* Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Jowell, Jeffrey:* The Legal Control of Administrative Discretion. Teoksessa Administrative Law. Toim. Galligan, D. J. The International Library of Essays in Law and Legal Theory. Dartmouth Publishing Company Ltd. Great Yarmouth 1992, s. 178–220.
- Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.



- Jyränki, Antero:* Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Oikeusvaltio. Toim. Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo. Vantaa 2002, s. 13–26.
- Jyränki, Antero:* Veli Merikoski oikeusajattelijana: piirteiden hahmottelua. LM 2002, s. 699–717.
- Jääskeläinen, Lauri:* Vähäisten poikkeusten rajat. RY 2/2002, s. 48–54.
- Jääskeläinen, Lauri:* KHO:2013:183 – Tuulivoima, viiden tuulivoimalan rakentaminen, suunnittelutarveratkaisu, kaavallisen harkinnan tarve. RY 1/2014.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 4. uudistettu painos. Riika 2014.
- Jääskinen, Niilo:* Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele. Jyväskylä 2004, s. 101–118.
- Kalima, Kai:* Pankkien valvonnasta. Vammala 1980.
- Kalima, Kai:* Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999. LM 2000, s. 446–456.
- Kallio, Pasi:* Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001.
- Kallio, Pasi:* Terve, ja kiitos simpukoista – luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaa EY-tuomioistuinten ratkaisun C-127/02 valossa. YJ 1/2006, s. 7–33.
- Karapuu, Heikki:* Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. LM 1999, s. 867–877.
- Karapuu, Heikki:* Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 63–87.
- Karessuo, Leena:* Rakennuslainsäädännön uudistukset ja kunnat. YJ 3/1990, s. 8–15.
- Karhu, Juha:* Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. LM 2003, s. 789–807.
- Kavonius, Petter:* Tarpeidenmukainen oikeusperiaateajattelu. Jyväskylä 2003.
- Kelsen, Hans:* General Theory of Law and State. Russell & Russell, New York 1961.
- Kelsen, Hans:* Introduction to the problems of legal theory. Oxford University Press. Midsomer Norton, 2001.
- Kiviranta, Aulikki:* Perusrakentamisoikeudesta erityisesti lievealueilla. Helsinki 1985.
- Klami, Hannu Tapani:* Kriittistä oikeusteoriaa. Johdatus juridiseen analyysiin ja hermeneutiikkaan. Tampere 1975.
- Klami, Hannu Tapani:* Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifiointista ja kontrollista. Turku 1979.
- Klami, Hannu Tapani:* Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelujen teoreettista taustaa. Oikeustiede – Jurisprudentia XIII. Vammala 1980, s. 4–48.
- Klami, Hannu Tapani:* Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku 1983.
- Klami, Hannu Tapani:* Tavoitteellisista sääntelykriteereistä ympäristöoikeudessa. YJ 1–2/1985, s. 15–27.
- Klami, Hannu Tapani:* Law, environment and uncertainty. Turku 1986.
- Klami, Hannu Tapani:* Näkökohtia ympäristöoikeudesta tieteenalana. YJ 1–2/1986, s. 72–78.
- Klami, Hannu Tapani:* Todistusratkaisu. Saarijärvi 2000.
- Koillinen, Mikael:* Tarkoitussidonnaisuus. Oikeus 2001, s. 495–509.
- Koillinen, Mikael:* Hallinto-oikeustieteen kohteesta. Teoksessa III Oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät. 6.–8.6.2002, Savonlinna. Joensuu 2002.
- Koillinen, Mikael:* Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Sastamala 2012.
- Koivu, Marjo:* Maankäytön suunnittelun ja kiinteistön muodostuksen suhde. Maankäyttö 2/2006, s. 11–13.

- Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003.
- Kokko, Kai*: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Toim. Aarto, Markus – Vartiainen, Markku. Helsinki 2008.
- Kononen, Aarno – Pihala, Anita*: Yhdyskuntarakenne hajaantuu kehyskuntien maaseutualueilla – onko kaavoituksella keinoja sen hallintaan? Maankäyttö 2/2007, s. 14–16.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.
- Korhonen, Helena*: Poikkeusluvut ja niiden menettelyt uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaan, RV 4/1999, s. 16–21.
- Korhonen, Helena*: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia. DL 2003, s. 555–575.
- Koski, Kimmo*: Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008. Helsinki 2008.
- Kotkas, Toomas*: Hyvä järjestys yhteiskuntapoliittisena ideaalina – esimerkki 1500-luvun Ruotsista. LM 2007, s. 989–1005.
- Kotkas, Toomas*: Politiikka-käsitteen historiasta Suomessa. Teoksessa Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Toim. Hurri, Samuli. s. 246–256. Tampere 2008.
- Kotkas, Toomas*: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltuuden päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. LM 2011, s. 1130–1151.
- Kovari, Tuula*: Suunnittelutarveratkaisu meritulivoiman sijoittamisperusteena. YJ 1/2014, s. 7–25.
- Krämer, Ludwig*: EC Environmental Law. 7<sup>th</sup> edition. Sweet & Maxwell. Croydon 2012.
- Kuhn, Thomas*: The Natural and the Human Sciences. Teoksessa The interpretive turn. Philosophy, Science, Culture. Toim. Hiley, David – Bohman, James, Shusterman, Richard. Cornell University Press, 1991, s. 17–24.
- Kulla, Heikki*: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Vammala 1980.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 51–65.
- Kulla, Heikki*: Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. LM 2015, s. 151–169.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. 9., uudistettu painos. Liettua 2015.
- Kumpula, Anne*: ”Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure”. Teoksessa Global Biodiversity. 3rd Finnish Conference on International Environmental Law. Helsinki 1997, s. 117–163.
- Kumpula, Anne*: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.
- Kumpula, Anne*: Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 623–661.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio*: Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa Oikeuden tuolla puolen. Toim. Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina. Saarijärvi 2002, s. 207–233.
- Kumpula, Anne – Pirjatanniemi, Elina*: Rajaton osallistuminen ja ympäristökansalaisuus. Teoksessa Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta. Toim. Ari Saarnilehto. Turku 2007.
- Kuoppa, Jenni – Mäntysalo, Raine* (toim.): Kestävä yhdyskuntarakenne ja elinympäristö. Ympäristöklusterin neljännen ohjelmakauden tuloksia. Espoo 2010.
- Kuusikko, Kirsi*: Neuvonta hallinnossa. Jyväskylä 2000.
- Kuusikko, Kirsi*: Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 2007, s. 455–461.
- Kuusiniemi, Kari*: Johdatus kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen. 2. painos. Espoo 1990.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristönsuojelu ja immisioajattelu. Jyväskylä 1992.

- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristölupa. 2. painos. Jyväskylä 1995.
- Kuusiniemi, Kari:* Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia 1998. Helsinki 1998, s. 7–124.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 65–84.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Jyväskylä 2001, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari:* Pääsykoekirja 1/2002. Uusikaupunki 2002.
- Kuusiniemi, Kari:* Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta. Teoksessa Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Toim. Nuutila, Ari-Matti. Turku 2003.
- Kuusiniemi, Kari:* Kolme kertomusta maanomistajan prosessuaalisesta asemasta kaava- ja maankäyttöasioissa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa. Toim. Lohi, Tapani. Helsinki 2005, s. 221–241.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 49–105. (*Kuusiniemi* 2013a)
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 107–183. (*Kuusiniemi* 2013b)
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 185–206. (*Kuusiniemi* 2013c)
- Kuusiniemi, Kari:* Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 207–236. (*Kuusiniemi* 2013d)
- Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne:* Ympäristöoikeuden perusteet. Turku 1997.
- Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Juva 1998.
- Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka:* Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:* Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.
- Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.
- Lagerspetz, Eerik:* Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa Oikeusvaltio. Toim. Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo. Vantaa 2002, s. 39–60.
- Lahti, Pekka – Moilanen, Paavo:* Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. Kehitysvertailuja 2005–2050. Suomen ympäristö 12/2010. Helsinki 2010.
- Laitinen, Jouni – Vesisenaho, Minna:* Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. Helsinki 2011.
- Larma, Otto:* Rakennuslaki ja -asetus. Toinen, uudistettu painos. Vammala 1976.
- Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani:* Rakennuslaki ja -asetus. Neljäs uudistettu painos. Jyväskylä 1992.
- Lavapuro, Juha:* Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 85–102.

- Lavapuro, Juha*: KKO 2002:91. Teoksessa KKO:n ratkaisut kommentein 2002:II. Toim. Timonen, Pekka. Jyväskylä 2003, s. 234–243.
- Lavapuro, Juha*: KHO 2006:12 – valituskielto ja KHO:n ratkaisukäytäntö oikeusturvan saatavuuden esteenä. Oikeustapauskommentti. LM 2006, s. 859–873.
- Littow, Paavo*: Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia. Maankäyttö 2/2006, s. 22.
- Länsineva, Pekka*: Harkitseva hallinto. Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998, s. 263–279. (*Länsineva* 1998a)
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja. Toim. Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 103–119. (*Länsineva* 1998b)
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.
- Länsineva, Pekka*: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet. LM 2004, s. 274–285.
- MacCormick, Neil*: Legal Reasoning and Legal Theory. Oxford University Press, Oxford 1994.
- McGillivray, Donald – Wightman, John*: Private rights, public interests and the environment. Teoksessa Justice, Property and the Environment. Guilford and King’s Lynn, 1999, s. 144–159.
- Majamaa, Vesa*: Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981.
- Majamaa, Vesa*: Ympäristöoikeus valinkauhassa. DL 1985, s. 371–381.
- Majamaa, Vesa*: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Teoksessa Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917–4.2.1987. Vammala 1987, s. 258–272.
- Majamaa, Vesa*: Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999. LM 2000, s. 456–461.
- Majamaa, Vesa*: Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. DL 2003, s. 599–607.
- Makkonen, Kaarle*: Toimivalta. LM 1964, s. 778–784.
- Makkonen, Kaarle*: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Vammala 1981.
- Mattila, Hanna – Hytönen, Jonne*: Lost in translation? Yhdyskuntasuunnittelu 2016 vol. 54:2, s. 113–115.
- Maunu, Antti*: Direktiivien asema kansallisia tuomioistuimia välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä vahvistuu yhteisöjen tuomioistuimen Linster-ratkaisussa. DL 2000, s. 1040–1051.
- McIntyre, Alasdair*: Hume on ”Is” and ”Ought”. The Philosophical Review, Vol. 68, No. 4 (Oct., 1959), s. 451–468.
- Meretoja, Hanna*: Hermeneutiikan kriittisestä ja emansipatorisesta potentiaalista. Teoksessa Viisauden ystävyys. Kirjoituksia Juhani Pietariselle. Toim. Launis, Veikko – Oksanen, Markku. Turku 2002, s. 64–73.
- Merikoski, Veli*: Erivapauden käsite. Helsinki 1936.
- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. I nide. Vammala 1959.
- Mielityinen, Sampu*: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.
- Miettinen, Tarmo*: Tieteen vapaus. Jyväskylä 2001.
- Murén, Edvard*: Joustavan normin käsitteestä ja tulkinnasta julkisen oikeuden alalla. DL 1964, s. 403–424.
- Myrsky, Matti*: Prejudikaattien merkitys verotuksessa. 2. painos. Saarijärvi 2002.
- Mäenpää, Olli*: Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. HT 1983, s. 1–20.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolupa. 2. painos. Vammala 1992.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. Juva 2007.
- Mäenpää, Olli*: Tarkoituksenmukaisuus – vallanjoon rajapyykki? Teoksessa Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Toim. Hurri, Samuli. s. 118–128. Tampere 2008.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

- Mäkinen, Eija:* Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Eija:* Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? YJ 3–4/2007, s. 22–48.
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki 2010.
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitys. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. Helsinki 2016.
- Mäntylä, Niina:* Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010.
- Määttä, Kalle (K. Määttä):* Oikeustaloustieteellinen näkökulma ympäristönsuojeluun. YJ 2/1999, s. 17–31.
- Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus. Jyväskylä 1999.
- Määttä, Tapio:* Modernin ympäristöoikeuden evoluutiosta: interventionistista hyvinvointivaltio-oikeutta vai jotain muutakin? YJ 3–4/1999, s. 6–22.
- Määttä, Tapio:* Zittingin omistusoikeusanalyysin hyödynnettävyydestä maanomistusoikeuden käytön tutkimuksessa. LM 2000, s. 3–27.
- Määttä, Tapio:* Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Jyväskylä 2001, s. 307–373. (*Määttä* 2001a)
- Määttä, Tapio:* Oikeustieteellisestä keskustelusta, omistusoikeusajattelun muutoksesta ja oikeusjärjestelmän jännitteistä. LM 2001, s. 318–325. (*Määttä* 2001b)
- Määttä, Tapio:* KHO 2002:15. Oikeustapauskommentti. LM 2002, s. 788–809.
- Määttä, Tapio:* Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa Kansanvalta. Toim. Miettinen, Tarmo. Joensuu 2002, s. 36–67.
- Määttä, Tapio:* Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Toim. Tapani Lohi. Helsinki 2005, s. 265–299. (*Määttä* 2005a)
- Määttä, Tapio:* Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä: tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII. Jyväskylä 2005, s. 337–460. (*Määttä* 2005b)
- Määttä, Tapio:* Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa ”Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla-kirja. Toim. Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus. Jyväskylä 2011.
- Määttä, Tapio:* Systeemiajattelu uuden varallisuus-oikeuden ongelmanratkaisuvoiman perustana. Teoksessa Oikeus ja kritiikki 3. Kohteena Juha Karhun uusi varallisuus-oikeus. Toim. Miikkilä, Jaakko – Lohi, Tapani. Helsinki 2012, s. 113–143. (*Määttä* 2012a)
- Määttä, Tapio:* Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen. Teoksessa ”Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen”. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Verkkojulkaisu. (*Määttä* 2012b)
- Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa ”Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta”. Toim. Tarmo Miettinen. Verkkojulkaisu 2015 ([www.edilex.fi/artikkelit/15891](http://www.edilex.fi/artikkelit/15891)).
- Niemi, Matti Ilmari:* Päämäärien valtakunta. Konventionalistinen analyysi lainopillisen tiedon edellytyksistä ja oikeusjärjestelmän perusteista. Vammala 1996.
- Niemi, Matti Ilmari:* Mitä kontekstuaalinen lähestymistapa voi merkitä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa? Teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Toim. Viljanen, Veli-Pekka. Uusikaupunki 2002.
- Niiniluoto, Ilkka:* Critical Scientific Realism. Oxford University Press. Guildford and King’s Lynn, 2002.

- Nuotio, Kimmo*: Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Vammala 1998. (*Nuotio* 1998a)
- Nuotio, Kimmo*: Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa. Teoksessa Perusoikeuspuheen-  
vuoroja. Toim. Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 137–164. (*Nuotio*  
1998b)
- Nuotio, Kimmo*: Muuttuuko oikeus todella? Oikeuskehityksen syvyys muutoksen vuosikymme-  
nellä. Teoksessa Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring, r.f. Justus ry. 10 vuotta/  
år, toim. Nuotio, Kimmo – Boucht, Johan – Herler, Casper. Helsinki 2001, s. 11–52.
- Nuotio, Kimmo*: Valikoivia huomioita Aulis Aarnion analyyttisestä hermeneutiikasta. Teoksessa  
Oikeusteoreettisia katkelmia. Toim. Nuotio, Kimmo. Saarijärvi 2003, s. 143–177. (*Nuotio*  
2003a)
- Nuotio, Kimmo*: Lainsäätäjä rikosoikeuden yleisten oppien parissa. Teoksessa Rikosoikeudellisia  
kirjoitelmia VII. Pekka Koskiselle 1.1.2003 omistettu. Vammala 2003, s. 243–269. (*Nuotio*  
2003b)
- Nuotio, Kimmo*: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 2004, s. 1267–1291.
- Nuutila, Ari-Matti*: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Jyväskylä 1996.
- Nyman, Jaana*: Luontotyyppien suojele ja edunvalvonnallinen osallistuminen. YJ 2/2005, s. 76–  
112.
- Ojanen, Tuomas*: Vallankäytöstä ympäristöasioissa. Oikeus 1992, s. 34–52.
- Ojanen, Tuomas*: KHO 2003:102. Oikeustapauskommentti. LM 2004, s. 332–346.
- Ojanen, Tuomas*: KKO 2004:26. Oikeustapauskommentti. LM 2004 s. 911–928.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeusjuridiikka. Helsinki 2015.
- Oinonen, Kari – Vesala, Satu – Ristimäki, Mika*: Rakennetun ympäristön kehityspiirteitä. Ympä-  
ristöministeriön raportteja 12/2013. Verkkojulkaisu.
- Paasilehto, Satu*: Mistä tähtikuviot kertovat? Oikeus 2003, s. 26–36.
- Partinen, Hanna*: Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäris-  
töministeriön raportteja 13/2009.
- Peczenik, Aleksander*: Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation.  
Göteborg 1995.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeus-  
sopimus. 5. uudistettu painos. Liettua 2012.
- Peurala, Johanna – Muttilainen, Vesa*: Korruption riskikohteet 2010-luvun suomessa. Poliisi-  
ammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere 2015.
- Pihlajamäki, Heikki*: Ius politiae – havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden  
kehityksestä 1800-luvulla. LM 1999, s. 511–529.
- Pirjatanniemi, Elina*: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuu-  
det ja rajat. Helsinki 2005.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo*: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Jyväsk-  
ylä 1990.
- Pölönen, Ismo*: Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn funktiot ja laadunvarmistus. Oikeus  
2002, s. 8–25.
- Pölönen, Ismo*: Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumentti-  
na. Joensuu 2004.
- Pölönen, Ismo*: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudelli-  
sesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväsk-  
ylä 2007.
- Pöyhönen, Juha*: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.
- Pöyhönen, Juha*: Uusi varallisuusoikeus. Jyväskylä 2000.
- Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Liettua 2016.

- Ranta, Jouni*: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Saarijärvi 2001.
- Rawls, John*: A Theory of Justice. Guernsey 1983.
- Raz, Joseph*: Between Authority and Interpretation. On the Theory of Law and Practical Reason. Chippenharn 2009.
- Ristimäki, Mika – Kalenoja, Hanna – Tiitu, Maija*: Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 15/2011. Verkkojulkaisu.
- Sairinen, Raimo* (toim.): Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Espoo 2009.
- Sajama, Seppo*: Oikeuskysymykset, tosiasiakysymykset ja ennakkotapaukset. Teoksessa Viisauden ystävyys. Kirjoituksia Juhani Pietariselle. Toim. Launis, Veikko – Oksanen, Markku. Turku 2002, s. 85–89.
- Schiestl, Ritva*: Maankäytön suunnittelutarpeesta ranta-alueella. YJ 2–3/2003, s. 8–27.
- Schiestl, Ritva*: Lupaharkinnasta poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa. Rakennettu Ympäristö 3/2011, s. 18–20.
- Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi*: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Helsinki 1999.
- Siitonen, Pentti*: Kunta ympäristöön vaikuttajana. Teoksessa kunta, kuntalainen ja ympäristö. Toim. Aura, Seppo – Siitonen, Pentti. Helsinki 1992, s. 55–72.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
- Similä, Jukka*: Luonnonsuojelulaki. Jyväskylä 1997.
- Sinisalo, Kari*: Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971.
- Soininen, Niko*: Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. YJ 2/2011, s. 40–79.
- Soininen, Niko*: Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. LM 2012, s. 102–124.
- Soininen, Niko*: Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Helsinki 2016.
- Ståhlberg, K.J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928.
- Suvantola, Leila*: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuu 2003.
- Suvantola, Leila*: Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. DL 2003, s. 668–696.
- Suvantola, Leila*: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006.
- Suvantola, Leila – Similä, Jukka*: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.
- Syrjänen, Jussi (Syrjänen J.)*: Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Jyväskylä 2008.
- Syrjänen, Olavi*: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.
- Syrjänen, Olavi*: Harkinta ja joustavat normit. LM 2000, s. 407–411.
- Syrjänen, Olavi*: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. LM 2001, s. 830–859.
- Syrjänen, Olavi*: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Tampere 2005.
- Tala, Jyrki*: Lakien vaikutukset. Lakiuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.
- Tala, Jyrki*: Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. Teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Toim. Tala, Jyrki – Wikström, Kauko. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005, s. 217–236.
- Tarukannel, Veijo*: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa Oikeusvaltio. Toim. Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo. Vantaa 2002, s. 61–105.
- Tolonen, Hannu*: Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. Teoksessa Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988. Toim. Saarnilehto, Ari. Turku 1988, s. 177–194.

- Tolonen, Hannu:* Mitä oikeus on? Oikeus 1997, 109–123.
- Tolonen, Hannu:* Näkökohtia julkisesta ja yksityisestä oikeuden alueesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Toim. Kumpula, Anne. Turku 1998, s. 311–322.
- Tolonen, Hannu:* Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.
- Tontti, Jarkko:* Hans-Georg Gadamer – oikeus, traditio ja tulkinta. Teoksessa Filosofien oikeus II. Toim. Mäkelä, Kaisa – Tontti, Jarkko. Saarijärvi 2001, s. 219–238.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden rationaalisuus. Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina. Helsinki 1988.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990.
- Tuori, Kaarlo:* Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. LM 1999, s. 530–540.
- Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo:* Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Mietтинен, Tarmo: Tieteen vapaus. Jyväskylä 2001. LM 2001, s. 1334–1359.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo:* Tuomarivaltio – uhka vai myytti? LM 2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.
- Tuori, Kaarlo:* Rule of law, oikeusvaltio ja hallinto-oikeus. Teoksessa Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Toim. Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Sakslin Maija– Tuori, Kaarlo. Helsinki 2009, s. 341–362.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha:* Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 809–820.
- Turunen, Timo:* Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-sarja, Opas 9. Helsinki 2003.
- Tähti, Aarre:* Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Teoksessa Joustavat normit ja joustava tulkinta. Toim. Koskinen, Seppo. Turku 1990.
- Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo:* Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 1989.
- Uusitalo, Paavo:* Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Suomi 2017. Toim. Riihinen, Olavi. Jyväskylä 1990, s. 289–310.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010.* Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Helsinki 2010.
- Vihervuori, Pekka:* Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.
- Vihervuori, Pekka:* Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Jyväskylä 1989.
- Vihervuori, Pekka:* Muutamia ajatuksia rakennuslain kehittämisen suunnasta. YJ 3–4 1992, s. 60–62.
- Vihervuori, Pekka:* Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Teoksessa Perusoikeuspuheen- vuoroja. Toim. Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka. Turku 1998, s. 237–253.
- Vihervuori, Pekka:* Ympäristönsuojelulaki ja yksityisten oikeussuoja. Teoksessa Professori Kyösti Holman juhla-kirja 16.6.2002. Rovaniemi 2002, s. 347–367.
- Vihervuori, Pekka:* Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003. LM 2004, s. 147–158.
- Vihervuori, Pekka:* Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Toim. Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele. Jyväskylä 2004, s. 494–510.
- Vihervuori, Pekka:* Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. DL 2006, s. 666–687.



- Vihervuori, Pekka*: Costs and Benefits of public Participation in Environmental Decision-making. Oikeus 2006, s. 646–650.
- Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 753–782.
- Vihervuori, Pekka*: Tuomioistuin, muutos ja vuorovaikutus. LM 2012, s. 327–331.
- Vihervuori, Pekka*: Näkökohtia valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasuh-teista. Teoksessa Iura novit curia. Juhlakirja Veijo Tarukannel. Toim. Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti. Porvoo 2013. (*Vihervuori* 2013a)
- Vihervuori, Pekka*: Vesitaloushankkeet. Teoksessa Ympäristöoikeus. Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 951–1100. (*Vihervuori* 2013b)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Perusoikeudet. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 89–137.
- Weber, Max*: Economy and Society. University of California Press, Berkeley & Los Angeles 1978.
- Westerlund, Staffan*: En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigmet och tankevärdor. Göteborg 1997.
- Wilhelmsson, Thomas*: Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. LM 2004, s. 199–227.
- Wittgenstein, Ludwig*: Filosofisia tutkimuksia. Suom. Nyman, Heikki. Juva 1999.
- von Wright, Georg Henrik*: Norm and Action. Routledge & Kegan Paul. London 1963.
- von Wright, Georg Henrik*: ”On” ja ”pitäisi”. Teoksessa Filosofisia tutkimuksia. Juva 1985, s. 124–151.
- Wähä, Susanna*: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 963. Helsinki 2004.
- Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä*: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015. Saatavana vain sähköisenä (<http://hdl.handle.net/10138/153891>).
- Ympäristöministeriö*: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Helsinki 2002.
- Ympäristöministeriö*: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöministeriön ohjeita 4/2012. Saatavana vain sähköisenä (<http://hdl.handle.net/10138/41522>).
- Ympäristöministeriö*: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki 2014.

## Virallislähteet

- HE 91/1954 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta.
- 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 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

- HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 85/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 164/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta.
- HE 201/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä.
- HE 102/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 100/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- 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 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 141/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 309/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 81/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 218/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusääntösten tarkistamisesta.
- 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.
- HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- KM 1997:16. Rakennuslakitoimikunnan mietintö.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodoksi.

## L Ä H T E E T

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

YmVM 6/1998 vp. Hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 6/2013 vp. Hallituksen esityksestä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

---

# Säädökset ja lyhenteet

AKL	asemakaavalaki (24.4.1931/145)
DL	Defensor Legis
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EläinsuojeluL	eläinsuojelulaki (4.4.1996/247)
EtuostoL	etuostolaki (5.8.1977/608)
Geeniteknl	geenitekniikkalaki (17.3.1995/377)
HaO	hallinto-oikeus
HaOL	hallinto-oikeuslaki (26.3.1999/430)
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
HLL	hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)
HT	Hallinnon tutkimus -lehti
JäteL	jätelaki (17.6.2011/646)
KaavamerkintäA	ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000/1284)
KalastusL	kalastuslaki (16.4.1982/286; kumottu L:lla 10.4.2015/379)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KHOL	laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (22.12.2006/1265)
KM	komiteanmietintö
KML	kiinteistönmuodostamislaki (12.4.1995/554)
KuntaL	kuntalaki (10.4.2015/410)
LH	lääninhallitus
Lintudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30. päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta; kodifioitu toisinto (Euroopan unionin virallinen lehti L 20, 26.1.2010 s. 7)
LM	Lakimies-aikakauskirja
LSA	luonnonsuojeluasetus (14.2.1997/160)
LSL	luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096)
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta (29.7.1977/603)
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21. päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 206, 22.7.1992, s. 7)
MaastoliikenneL	maastoliikennelaki (22.12.1995/1710)
MAL	maa-aineslaki (24.7.1981/555)
MaaseutuRakL	laki rakentamisesta maaseudulla (6.7.1945/683)
Metsäl	metsälaki (12.12.1996/1093)
MetsästysL	metsästyslaki (28.6.1993/615)
MetsästysA	metsästysasetus (12.7.1993/666)
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus (10.9.1999/895)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
MuinaismuistoL	muinaismuistolaki (17.6.1963/295)
MURAU	valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kiven murskaamojen ympäristönsuojelusta (9.9.2010/800)

LYHENTEET

NitraattiA	valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (9.11.2000/931)
OikTL	laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (13.6.1929/228)
Perustamissopimus	Euroopan yhteisön perustamissopimus, 25.3.1957 (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 325, 24.12.2002)
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
Raka	rakennusasetus (26.6.1959/266)
Rakennustuoteasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011, annettu 9. päivänä maaliskuuta 2011, rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (Euroopan unionin virallinen lehti, L 88, 4.4.2011, s. 5)
RakL	rakennuslaki (16.8.1958/370)
RakPSL	laki rakennusperinnön suojelemisesta (4.6.2010/498)
RakSL	rakennussuojelulaki (18.1.1985/60)
RL	rikoslaki (19.12.1889/39)
RV	Rakennusvalvonta-lehti
RY	RY Rakennettu Ympäristö -lehti
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27. päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 197, 21.7.2001, s. 30)
SEU	Sopimus Euroopan unionista; konsolidoitu toisinto (Euroopan unionin virallinen lehti C 326, 26.10.2012, s. 13)
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta; konsolidoitu toisinto (Euroopan unionin virallinen lehti C 326, 26.10.2012, s. 47)
SM	sisäministeriö
SähkölPIL	laki kiinteän omaisuuden lunastuksesta sähkölaitosta varten (11.5.1928/168)
TSL	terveydensuojelulaki (19.8.1994/763)
TuomioistuinL	tuomioistuinlaki (25.8.2016/673)
Uhkasakkol	uhkasakkolaki (14.12.1990/1113)
VeronkantoL	veronkantolaki (5.8.2005/609)
VHL	vesihuoltolaki (9.2.2001/119)
VKHOL	laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (22.7.1918/74)
VL	vesilaki (27.5.2011/587)
VNS	valtioneuvoston selonteko
VNp	valtioneuvoston päätös
YJ	Ympäristöjuridiikka-aikakauskirja
YksTiel	laki yksityisistä teistä (15.6.1962/358)
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	ympäristönsuojelulaki (27.6.2014/527)
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (17.8.2006/713)
YVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13. päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (Euroopan unionin virallinen lehti L 26, 28.1.2012, s. 1)
YVahL	laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (19.8.1994/737)
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (10.6.1994/468)

# I YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESTA JA HALLINTO-OIKEUDELLISESTA PÄÄTÖKSENTEOSTA

”– – kohdatessani ihmisiä, jotka ovat jyrkästi varmoja asiastaan ja mielipiteistään ja kaikin puolin valmiit tuomioissaan ja arvostelmissaan, luulen aina tuntevani oudon kalmanhajun heidän ympärillään. Mutta kenties tämä on vain kateutta, koska en koskaan vielä ole pystynyt tuntemaan itseäni varmaksi asiastani enkä ole löytänyt mitään ehdotonta – – .”

– Mika Waltari, *Neljä päivänlaskua*



---

# 1 Johdanto

## 1.1 TUTKIMUKSEN AIHE

Tämän väitöskirjan otsikko on hiukan mahtipontinen, mutta otsikon käyttämiselle on perusteensa. Monimerkityksisyydessään se sisältää tutkimuksen keskeiset teemat. Ainakin jo keskiajalla tunnetun pohjoismaisen sanonnan mukaan ”maa on lailla rakennettava”. Tämä sanonta on vanhempi kuin oikeustieteen kehittämä oikeusvaltion käsite, mutta se tiivistää yhteen lauseeseen oikeusvaltion keskeiset elementit. Oikeusvaltioajattelu, jolla nykyisin tarkoitetaan nimenomaan demokraattista oikeusvaltiota, taas on valtiosääntö- ja sitä myöten hallinto-oikeuden keskeinen lähtökohta ja sitä kautta myös yksi tämän tutkimuksen lähtökohdista.

Toiseksi tutkimuksessa on tietenkin kyse oikeudesta rakentaa. Tutkimuksen keskeinen aineellisoikeudellinen teema mahdollisimman lyhyesti ilmaistuna on, missä menettelyissä ja millä edellytyksin rakentaminen on erityyppisillä, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) säännösten määrittelemillä alueilla MRL:n mukaan mahdollista. Tätä kysymystä tarkastellaan lain sisältämistä maankäytön suunnittelun tarvetta ja suunnitteluvollisuuksia koskevista säännöksistä lähtien, ja tarkastelu keskittyy näihin liittyviin yksittäistapauksellisiin lupamenettelyihin, MRL 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisuun ja MRL 171 §:n mukaiseen poikkeamismenettelyyn. Myös rakennuslupa on merkityksellinen puheena olevien kysymysten kannalta, mutta se jää tässä tutkimuksessa ohueksi sivujuonteeksi, kun tarkoituksena ei ole tarkastella rakentamista koskevien lupien myöntämistä siellä, missä maankäytön suunnittelua ei tarvita, tai siellä, missä se on jo tehty. Näin tutkimus samalla keskittyy niihin menettelyihin, jotka ovat osoittautuneet ongelmallisiksi niin oikeudellisesti kuin käytännössäkin.

Tutkimus ankkuroituu paljolti maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaan ja tavoitteisiin. Kyse on suurelta osin siitä, minkälaiselle perustalle laki itse rakentuu ja mitä edellä mainitut lupamenettelyt ovat ja merkitsevät lain systematiikan ja tavoitteiden kannalta. Lain tavoitteet taas liittyvät osin välillisesti ja osin välittömästi monelta osin yhdyskuntarakenteeseen, jonka kehittymisen kannalta puheena olevat menettelyt ovat olleet ja ovat varsin merkittävässä roolissa. Myös yhdyskuntarakenne rakentuu ensisijaisesti lain keinoin ja sen välityksellä. Lain systematiikkaan liittyvillä näkökohdilla on keskeinen merkitys myös lain tulkinnassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukainen poikkeaminen merkitsee yksittäistapauksellista, viranomaisen myöntämään lupaan perustuvaa maankäyt-



tö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamatta jättämistä. MRL 171 §:n mukaisen poikkeamispäätöksen nojalla voidaan poiketa periaatteesta kaikista MRL:n tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Poikkeaminen toisin sanoen suhteellistaa nämä kaikki MRL:n ehdottomiksi muotoillut säännökset, kiellot ja määräykset. Näin ollen sillä, miten poikkeamisenmenettelyä käytännössä sovelletaan, on merkitystä lain systematiikan ja sen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Erityisen merkityksellistä lain järjestelmän kannalta se on silloin, kun kyse on poikkeamisesta laissa määritellyistä suunnitteluvollisuuksista. Tästä näkökulmasta rakennuslain (370/1958, RakL) 5.2 §:n mukaisen taaja-asutuspoikkeuslupan perillinen, MRL 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu on hyvin merkityksellinen lupainstrumentti. Kyse ei sen osalta ole enää varsinaisesta poikkeamisesta laissa säädetystä rajoituksesta, mutta lain systematiikan ja tavoitteiden osalta sellaisena se edelleen näyttäytyy.

Tutkimuksen otsikko ja ”maa on lailla rakennettava” -sanonta kuvaavat myös sitä, kuinka sekä yhteiskuntaa että ympäristöä rakennetaan suurelta osin oikeudellisilla välineillä. Oikeuden tutkijat ja soveltajat taas rakentavat oikeutta (lainsäätäjän ohella). Tämä näkökulma ei aivan mahdu tutkimuksen otsikon sanamuotoon, mutta sekin on yksi tässä tutkimuksessa esillä oleva teema. Täsmällisemmin tutkimuskysymykset ja lähestymistavat määritellään jäljempänä tässä jaksossa.

## 1.2 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAVAT

### 1.2.1 Teoreettinen ja tulkintalainoppi sekä oikeusteoria

Tämän työn yhtenä käyttövoimana on ollut pyrkimys ymmärtää erilaisia tutkimuskohteeseen liittyviä oikeudellisia (sosiaalisia) konstruktioita<sup>1</sup>: käsitteitä, periaatteita ja niitä kokoavia teorioita. Näitä oikeudellisia käsitteitä, periaatteita ja teorioita on tapana kutsua *yleisiksi opeiksi*<sup>2</sup>. Yleisiin oppeihin kohdistu-

<sup>1</sup> *Sosiaalinen konstruktioismi* on yleisesti yhteiskuntatieteissä nykyään joksinkin hallitsevakin käsitys siitä, kuinka todellisuus – sellaisena kuin se meille ilmenee – ja todellisuutta koskevat käsitykset ovat muodostuneet ja muodostuvat. Todellisuus on sosiaalisesti, kielen välityksellä konstruoitu ja kontingentti. Se voisi toisin sanoen olla rakentunut toisinkin. Näin ollen se tulee myös kyseenalaistaneeksi esimerkiksi historiasta ja kulttuurista riippumattomien (tieteellisten) totuuksien olemassaolon ja mahdollisuuden, ks. esim. *Gergen* 2001, s. 7. Ks. aiheesta myös *Burr* 1996, s. 1–16, 32–44 ja 85–89. Sosiaalisesta konstruktioismista oikeudellisissa yhteyksissä ks. *Husa* 1997, s. 75–83 ja ympäristöoikeudessa *Kumpulainen – Määttä* 2002, erit. 220–222.

<sup>2</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 6; *Määttä* 1999, s. 41; *Tuori* 2007, s. 7 ja laajemmin s. 133–166. Laajasti yleisten oppien sisällöstä ja keskinäisyyksistä ks. *Tolonen* 1988 passim., jonka mukaan (mt. s. 177) yleisten oppien sisällön ”ydinalueesta” vallitsee ainakin suhteellinen yksimielisyys, vaikka-

vaa oikeudellista tutkimusta taas tavataan kutsua *teoreettiseksi lainopiksi*<sup>3</sup>. Tutkimuksessa muun ohella analysoidaan ja vertaillaan keskeisesti oikeudellista (lainsäädännön ja yleisten oppien<sup>4</sup>) käsitteistöä siihen, mitä ratkaisutoiminnassa käytännössä tapahtuu tai mistä siinä ajatellaan todellisuudessa olevan on kyse.<sup>5</sup> Tällöin saattaisi ehkä osin olla kyse myös *oikeusteoriasta* tai *-filosofiasta*.

kin mainittu kolmijako on rajoiltaan ”häilyvä ja siihen liittyviä asioita voidaan jäsentää monilla eri tavoilla”. Moni oikeudellinen käsite tuntuu pitävän sisällään jonkin teorian tai opin, kuten esimerkiksi nykynäkökulmasta jokseenkin kolkon kaiun omaava laitostavallan käsite, jota koskenut 1960- ja 70-luvun keskustelu ei ole ollut merkityksetön perusoikeuksien merkityksen lisääntymiselle jo kauan ennen 90-luvun murrosta, ks. esim. *Nuotio* 2001, s. 22–23.

<sup>3</sup> Ks. esim. *Pöyhönen* 1988, s. 12. Yleisten oppien ja teoreettisen lainopin merkitystä valottavat esimerkiksi *Tuorin* (2000, s. 187) lausumat, joiden mukaan yleiset opit antavat yhtäältä oikeudenaloille niiden *identiteetin*, toisaalta koko oikeusjärjestykselle sen *systemaattisuuden*. Toisaalta *Määttä* on tuoreessa ympäristöoikeudellista tutkimusta koskevassa artikkelissaan (*Määttä* 2015, s. 27) todennut teoreettisesta lainopista, että ”käsite ei enää parhaalla mahdollisella tavalla kata kaikkea ympäristöoikeuden piirissä tehtävää teoreettisesti, metodisesti tai filosofisesti orientoitunutta perustutkimusta. Teoreettisesta lainopista on muodostunut oikeustieteellisessä teoreettis-metodisessa keskustelussa helppo kaatoluokka sellaisille tutkimusotteille, joiden määrittely on vaikeaa. Esimerkiksi ympäristöoikeudellisen sääntelyn toimintamekanismien ja taustaideoiden tai oikeuslähdeopin ja tulkinta- ja argumentaatio-oppien tutkimus ei aina kiinnity käytännölliseen lainopilliseen (tulkintajuridiseen) tiedonintressiin sellaisella tavalla, että teoreettinen lainoppi kuvaisi tällaista tutkimusotetta kovin hyvin.” Nähdäkseni tämän tutkimuksen yhteydessä käsitettä voidaan kuitenkin perustellusti käyttää.

<sup>4</sup> Oikeudellisia käsitteitä voidaan pyrkiä tunnistamaan kahdenlaisia: ensinnäkin positiivisoikeudellisia, kirjoitetun lainsäädännön käyttämiä, toiseksi keskeisesti oikeustieteen kehittämiä systematisoivia, yleisten oppien tasoisia käsitteitä. Ks. *Tuori* LM 2001, s. 1335–1336 ja *sama* 2003, s. 91. Yleiset opit eivät ole *suoranaisesti* riippuvaisia uusista säädöksistä tai uudenlaisesta tuomioistuinikäytännöstä, ks. *Tolonen* 1988, s. 178. Nämä oikeudellisten käsitteiden tasot ovat kuitenkin välttämättömässä vuorovaikutussuhteessa keskenään, eikä mainitun erotellun tekeminen yksittäistapauksissa ole aina helppoa. Esimerkiksi oikeustieteilijöiden kehittelemät yleiset opit eivät synny tyhjästä. Toiselta puolen oikeustieteessä kehitetyt yleisten oppien käsitteet (samoin kuin periaatteetkin) voivat saada ilmauksensa lain säännöksissä. Esimerkiksi rikosoikeudessa (jossa legaliteettiperiaatteen asema on erityisen keskeinen; rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta on erikseen säädetty perustuslain 8 §:ssä) on olemassa tällainen perinne, ja rikoslakiin otettiin – keskeisesti juuri laillisuusperiaatteen vaatimuksista – aikaisempaa tarkemmat rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevat säännökset lailla rikoslain muuttamisesta 515/2003, ks. HE 44/2002 vp, esim. s. 1. Mikään uusi asia yleisiin oppeihin luettavista teorioista, käsitteistä ja periaateista säätäminen ei kuitenkaan rikosoikeudessa ole. Ks. *Nuotio* 2003b, s. 245, 247, 266. Tästä huolimatta lainsäätäjät on yleisistä opeista säätäessään – oikeusyhteisön sisäisen työnjaon näkökulmasta – hieman ”vieraalla maalla” (mihin Nuotion kirjoituksen otsikkokin viitanee), eikä mainittu rikoslain uudistus ole poistanut (taikka edes vähennä) oikeustieteellisen tutkimuksen, ja siten jossain mielessä ”yleisten oppien yleisten oppien” kehittämisen, tarvetta. Esimerkiksi mainittu kirjoitus sisältää kritiikkiä rikoslain yleisiä oppeja koskevan lakiuudistuksen yhteydessä tehtyjä valintoja kohtaan (ks. esim. mt. s. 258–262).

<sup>5</sup> Kyse ei ole siten ainakaan ensisijaisesti nimenomaisesta pyrkimyksestä luoda yleisillä opeilla (*prima facie*) *koherenssia*, jota *Tuori* (esim. 2003, s. 93; laajemmin 2007, s. 123–126) pitää eräänä yleisten oppien tehtävistä, vaan pyrkimyksenä on tutkia, missä määrin tarkastelun kohteena olevat yleiset opit ovat kykeneviä hoitamaan tehtäviään. Yleisten oppien tehtävistä ks. mt. s. 92–105, jossa erotellaan koherenssia luovan (systematisoivan) tehtävän ohella yleisten oppien pedagoginen, konstitutiivis-epistemologinen (todellisuutta luova ja oikeudellisen todellisuuden jäsentävä), heuristinen (oikeudellisen ongelman paikantamisen ja ratkaisemisen mahdollistava) ja ar-

Näin on erityisesti siksi, että tarkastelun kohteeksi tulee joiltakin osin myös itse oikeuden käsite, kun näyttäisi tarpeelliselta erottaa oikeus siitä, mikä *ei* ole oikeutta.

Tutkimuksessa harjoitetaan näiden teoreettisten tarkastelujen ohella myös *tulkintalainoppia*, maankäyttö- ja rakennuslain oikeusnormien sisällön täsmenämistä<sup>6</sup>. Teoreettisillakin tarkasteluilla on kuitenkin yhteytensä tulkintalainopilliseen tiedonintressiin ja tarkasteluihin, kuten jäljempänä tullaan havaitsemaan. Teoreettisen lainopin ja tulkintalainopin näkökulmien yhdistäminen on omiaan tuottamaan tietynlaista koherenssia sekä systemaattisiin että yksittäisten säännösten tulkintakannanottoihin.

Oikeudellisten ongelmien analyysissä on monesti pyritty erottamaan kaksi kategoriaa: käytännöllinen tulkintalainoppi, jonka metodit ovat pikemminkin tulkinnan tekniikkaa ja tiedonintressi käytännöllinen, ja toisaalta teoreettinen oikeustiede, jonka ajattelu ja tiedonintressit ovat ”tieteellisiä”.<sup>7</sup> Nämä oikeudellisen tutkimuksen peruskategoriat kuitenkin kietoutuvat käytännössä väistämättä toisiinsa. *Aarnio*, jolta erottelu teoreettiseen ja tulkintalainoppiin lienee kotimaisessa oikeustieteessä lähinnä peräisin<sup>8</sup>, tiivistää teoreettisen lainopin keskeiseksi tehtäväksi oikeussäännösten *systematisoinnin*. Teoreettinen lainoppi erittelee käsitteistöä, jäsentää niitä uudelleen ja muodostaa teoriaa oikeussäännösten tulkinnan avuksi ja rakentaa näin oikeusjärjestyksen (tai pikemminkin oikeusjärjestelmän<sup>9</sup>) ja kunkin oikeudenalan systemaattisuutta (koherenssia).<sup>10</sup> Näin teoreettinen ja tulkintalainoppi ovat myös väistämättömässä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa<sup>11</sup>. *Pöyhönen* erottaa systematisoinneissa kaksi keskeistä ulottuvuutta: ne toimivat aina ensinnäkin systematisoitavan

---

gumentatiivis-normatiivinen (mainittujen ongelmien ratkaisemiseen tähtäävä) tehtävä. Koherenssista ks. esim. *MacCormick* 1994, s. 152, 106–108 ja *Tuori* 2000, s. 188 ja *sama* 2003, s. 92–95. Erilaisia koherenssin *asteita* on eritellyt *Wilhelmsson* (LM 2004, s. 203–205); kriittisiä arvioita yleisten oppien ja koherenssin suhteesta ks. mt. passim.

<sup>6</sup> Ks. tulkintalainopista esim. *Siltala* 2003, s. 326–334. Tulkintalainopin metodeja ei liene tarpeellista ryhtyä tässä erittelemään. Jäljempänä tullaan toisaalta tarkastelemaan erityisesti ympäristöoikeutta ja siihen liittyvää laintulkintaa ja sen erityispiirteitä. Yleensä (ja syystäkin) tällöin keskiössä ovat niin kutsutut joustavat normit ja niihin liittyvät kysymykset, mutta ympäristöoikeudellisella laintulkinnalla voidaan havaita olevan myös muita sille tyypillisiä piirteitä. Näitä kysymyksiä on systemaattisesti tarkastellut *Määttä*, ks. erit. *Määttä* 2005a passim; ks. myös *Määttä* 2005b passim. Lain tulkinnan käsitettä teoreettisemmasta näkökulmasta on tarkasteltu esimerkiksi artikkelissa *Heinilä* Oikeus 2005 passim.

<sup>7</sup> Ks. *Laakso* 2012, s. 444–445 ja siinä viitattu.

<sup>8</sup> Ks. esim. *Aarnio* 1978, s. 97.

<sup>9</sup> Ks. oikeusjärjestyksen ja -järjestelmän käsitteistä esim. *Aarnio* 2006, s. 108.

<sup>10</sup> *Aarnio* 1997, s. 43; *Tuori* 2007, s. 103. Aarnion analyttisestä hermeneutiikasta ja teoreettisesta lainopista ks. myös *Nuotio* 2003a, s. 154–156. Systematisoinnista yleisemmin *Laakso* 2012, s. 448–452, koherenssin tarpeesta *Tuori* 2007, s. 123–126.

<sup>11</sup> *Aarnio* 1997, s. 37. Systematisoinnin ja tulkinnan suhteesta ks. myös *sama* 1978, s. 87–95. *Nuotio* (2003b, s. 243) ilmaisee yhteyden vielä selvemmin: ”– – yleiset opit ovat mukana myös kaikessa lainsoveltamisessa, vaikkei niistä aina erikseen tehtäisikään kysymystä.”

normiston justifikaationa ja toiseksi ne lisäävät normiston ongelmanratkaisuvoimaa<sup>12</sup>. *Laakso* kiteyttää systematisoinnin luonteen ja yhteyden tulkintalainoppiin seuraavasti:

”Oikeusjärjestys on tiettyjen systeemisten ideoiden ilmentymä ja systematiikka muuttuu ajan mukana; normijärjestelmä ei ole staattinen. Systematisointi konstituoii sekä oikeusjärjestelmää että oikeusjärjestystä. Oikeusteellisissä systematisoinnissa ei ole keskeisenä kohdealueena pelkästään oikeusjärjestys säädettyjen normien järjestelmänä. Systematiikka ilmaisee oikeudellisia instituutteja. Systematiikan avulla oikeudellinen ongelma on mahdollista sijoittaa ’sille kuuluvalla paikalla’. Systematiikka antaa puitteet laintulkinnalle osoittaessaan sen kontekstin, mihin asianomainen oikeudellinen ongelma asemoituu. Systematisointi on kylläkin sidoksissa positiiviseen oikeusjärjestykseen eikä se ole mielivaltaista. Liioin ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa pätevän systematiikan konstruoinnille. Systematisoinnin kohteena on näet oikeusnormien ohella oikeudellinen ajattelu itsessään. Systematisoinnilla on tärkeä merkitys oikeudellisessa käytännössä: se luo kiinteyttä oikeudelliseen päätöksentekoon ja jäsentää harkinnan käyttämistä. Oikeudellisten kannanottojen on sovittava yhteen koherentin systematiikan kanssa.”<sup>13</sup>

Teoreettisen lainopin metodeiksi voidaan edelleen Aarniota seuraten nimetä käsiteanalyysi, oikeudellinen teorianmuodostus ja systematisointi. Teoreettislainopillisen tutkimuksen tarpeen keskeisenä perusteluna Aarnio pitää sitä, että teoreettislainopillinen tutkimus tekee mahdolliseksi oikeussäännösten sellaisen tulkinnan, joka ottaa huomioon kulloisenkin yhteiskunnan vaatimukset. Se tekee mahdolliseksi ”korkeat laatuvaatimukset täyttävän tulkintalainopin”.<sup>14</sup> Ympäristöoikeuden näkökulmasta voidaan todeta, että se on oikeudenalana verraten nuori ja sen keskeisinkin sääntely näyttää olevan siinä määrin alati muutoksessa, että yleisten oppien yhtenä keskeisenä tehtävänä on pyrkiä hallitsemaan muutosta ja pyrkiä luomaan nimenomaan koherenssia alati muuttuvaan ja kasvavaan normien joukkoon.

*Tuori* on havainnollistanut lähestymistapoja myös oikeuden tasottelumallin tai oikeuden kerrostuneisuuden ajatuksen avulla. Tulkintalainoppi (normiformulaatioiden sisällön selvittäminen) paikantuu tällöin oikeuden pintatasolle. Systematisoivaa tehtävää toteuttava teoreettinen lainoppi taas yleisiä

<sup>12</sup> *Pöyhönen* 2000, s. 68–69.

<sup>13</sup> *Laakso* 2012, s. 450.

<sup>14</sup> *Aarnio* 1997, s. 44. *Tuori* (2003, s. 107) toteaa yleisten oppien kehittämisen metodologiasta: ”[k]äsitykseni on, että myös yleisiin oppeihin keskittyvä teoreettinen lainoppi on perustavalta menetelmällis[el]t[ä] luonteeltaan oikeudellista argumentaatiota, jota on vaikeaa ja paljolti jopa epätarpeellista, ehkä vaarallistakin, yrittää vangita tiukkaan metodologisten sääntöjen luetteloon”. *Tuori* (mt. s. 107–108) tyytyykin yleisiä oppeja ja niiden uudistamista koskevassa esityksessään luettelemaan ainoastaan eräitä ”uudistajan luovaa argumentatiivista mielikuvitusta” kurinalaistavia rajoituksia.

oppeja muotoillessaan pitää tutkimuskohteenaan oikeuskulttuuria. Tälle tasolle Tuori sijoittaa myös oikeusteorian, jonka tutkimuskohteena ovat oikeuskulttuurin ”metodiset” ainekset, kuten oikeuslähdeoppi, oikeusnormien tulkinta- ja derogaatiostandardit ja oikeudellinen argumentaatio ylipäätään. Oikeuden syvätasoa tutkii oikeusfilosofia, jonka luonteen Tuori ymmärtää ensisijaisesti rekonstruktiiiviseksi.<sup>15</sup>

*Siltala* taas pitää oikeusteoriaa osana oikeusfilosofiaa (joka voidaan tosin määrittellä laajemmin ja suppeammin, suppeamman merkityksen viitatessa mannermaiseen, ei-analyyttiseen oikeusfilosofiaan) ja katsoo niin ikään teoreettisen lainopin sijoittuvaksi lain tulkinnan ja oikeusteorian välimaastoon. Siltalan mukaan oikeusteoria ja -filosofia ovat suoranainen edellytys lainopille itsenäisenä tieteenalana, näiden määrittäessä lainopin tieteenkuvan.<sup>16</sup>

*Aarnio* mukaan oikeusteorialla voidaan tarkoittaa useampia eri asioita (teoriaa oikeudesta, teoriaa oikeudellisista käytännöistä, teoriaa oikeuden tutkimuksesta), mutta kyse on oikeuden ja oikeudellisten ilmiöiden teoreettisesta tarkastelusta. Oikeusteoriaa Aarnio pitää oikeusfilosofian osana, joka edelleen on osa yleistä filosofiaa.<sup>17</sup>

*Tolonen* ei näyttäisi tekevän erottelua oikeusteorian (yleisen oikeustieteen) ja mainittujen lähikäsitteiden välillä. Oikeusteorian alle hän lukee niin yleisiin oppeihin, niiden historiaan ja taustaan (”oikeuden aatehistoriaan”) kohdistuvan tutkimuksen, yhteiskuntafilosofian kanssa yhteisen tutkimuskentän oikeuden arvoista ja oikeuden yhteyksistä yhteiskuntaan, kieleen ja sosiaaliseen toimintaan kuin oikeusteorian ”omat” ongelmatkin, joita ovat esimerkiksi oikeuslähteisiin liittyvät kysymykset.<sup>18</sup>

Pidän teoreettisen lainopin, oikeusteorian ja oikeusfilosofian erottelua vähintäänkin suhteellisena ja edellisten esimerkkienkin valossa lähinnä sopimuksenvaraisena<sup>19</sup>. Voidaan esimerkiksi kysyä, missä pisteessä jonkin yleisiin oppeihin kuuluvan oikeudellisen käsitteen analyysi muuttuu teoreettis-lainopillisesta filosofiseksi?<sup>20</sup> Myöskään metodien perusteella mainittuja oikeustutkimuksen

<sup>15</sup> *Tuori* 2000, s. 303; *Tuori* 2007, esim. s. 155–166.

<sup>16</sup> *Siltala* 2003, s. 185–186, 325–326, 895, 901. Tämän tutkimuksen sisältämiä teoreettisia tarkasteluita ei voitane luokitella kuuluvaksi Siltalan valitsemalla suppeammalla määrittelyllä yksinomaan *joko* oikeusteoriaan *tai* oikeusfilosofiaan.

<sup>17</sup> *Aarnio* 1989, s. 50–52.

<sup>18</sup> *Tolonen* 2003, s. 1.

<sup>19</sup> Sinänsä mahdollinen erottelu olisi oikeusteorian ja oikeusfilosofian erottelu sillä perusteella, harjoittaako kyseistä toimintaa oikeustieteilijä vai filosofi (jolloin ongelman tosin muodostaisivat ne oikeuden tutkijat, jotka ovat molempia). Tämän taustan on mahdollista arvioida jossain määrin vaikuttavan siihen, miten ja mistä näkökulmasta näitä oikeusfilosofisia tai -teoreettisia kysymyksiä lähestytään. Kiinnostuksen kohteet ovat kuitenkin lähtökohtaisesti samoja.

Samansuuntainen, mutta ehkä perusteltavampi erottelu voidaan pyrkiä tekemään sillä perusteella, tutkitaanko oikeutta *oikeuden vai filosofian ehdoilla*. Lienee kuitenkin kyseenalaista onko tässäkin tapauksessa kysymys *joko/tai* -tilanteesta. Sillä kuitenkin voi olla merkitystä, kummas-ta näkökulmasta esimerkiksi oikeuden ja moraalien yhteyttä tarkastellaan. Tällaisen huomion tekee esim. *Raz* (2009, s. 183).

<sup>20</sup> Esim. *Bix* (1999, s. 7–8) pitää monia oikeusfilosofisia teemoja yleisempien, esimerkiksi moraalifilosofisten, teorioiden sovellutuksina oikeuteen.

aloja ei juuri ole mahdollista erotella; mitään välttämättömiä eroja ei filosofisen ja oikeusteoreettisen metodin (tai perimmiltään edes lainopillisen metodin) välillä voida osoittaa. Joka tapauksessa edellä esitetystä käynee ilmi, että mainitut oikeustutkimuksen alat voidaan määritellä varsin monella tavalla, ja edellä mainitutkin ovat vain esimerkkejä. Jatkossa käytän lähinnä ilmaisua teoreettinen lainoppi, koska se kuvanee parhaiten ja nähdäkseni riittävän hyvin tämän tutkimuksen tarkasteluja. Käytettäviä käsitteitä tärkeämpää on joka tapauksessa se, että oikeustieteen tekijä on perillä siitä mitä on tekemässä.

Tässä tutkimuksessa yleisten oppien tarkastelun keskeisenä periaatteena on pyritty pitämään käsitteellisen säästävyyden periaatetta. Ei ole syytä esimerkiksi luoda uusia käsitteitä taikka systematisoida uutta oikeudenalaa, ellei siihen ole riittäviä ja välttämättömiä perusteita<sup>21</sup>. Uusien yleisten oppien luominen ei ole itseisarvo, syy sinänsä uusien yleisten oppien luomiselle<sup>22</sup>. Päinvastoin tarkasteltavat oikeudelliset instrumentit ja niiden soveltaminen pyritään nimenomaan kytkemään mahdollisimman kiinteästi maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaan ja kaavoitus- ja rakentamisoikeutta koetetaan pikemminkin lähentää muun hallinto- ja ympäristöoikeuden systematiikkaan ja yleisiin oppeihin siinä määrin kuin mahdollista<sup>23</sup>. Uusien käsitteiden luomisen sijasta pyritään

<sup>21</sup> Ympäristöoikeuden piirissä syntynyt eräs tällainen oikeudenalaehdokas on esimerkiksi *biodiversiteettioikeus* (luonnon monimuotoisuutta turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit), joka omaa ekologiset lähtökohdat ja läpäisee perinteisiä ympäristöoikeuden sisäisiä jaotteleja samoin kuin oikeudenalojen ympäristöoikeutta laajemminkin. Ks. *Kokko* 2003, s. 64–68; ks. myös *Kuusiniemi* 2002, s. 12 ja *Kumpula – Määttä* 2002, s. 226–229. Biodiversiteettioikeudellisia puheenvuoroja ovat *Kokon* väitöskirjatutkimuksen (2003) ohella esim. *Kuusiniemi* 2001 ja *Määttä* 2001a.

On sinänsä epäselvää, voidaanko puhua varsinaisesta uudesta oikeudenalasta, ks. *Kokko* 2003, s. 58, 64; vrt. *Kuusiniemi* 2002, s. 12 ja *Vihervuori* LM 2004, s. 147–148 ja 149–150. Uudenlaisesta näkökulmasta oikeuteen sen sijaan on kyse. Tällainen ”ongelmalähtöinen” tarkastelu voidaan nähdäkseni kiteyttää niin, että siinä – periaatteessa oikeuden ulkopuolelta – valitaan jokin piste, josta oikeusjärjestystä lähdetään tarkastelemaan (biodiversiteettioikeuden osalta tämä piste on luonnon monimuotoisuus ja ympäristöfilosofiaan nojaava ajatus sen itseisarvosta). Esimerkiksi *Westerlund* (1997 passim.) tarkastelee koko oikeusjärjestystä kestävä kehityksen näkökulmasta. Myös esimerkiksi naisoikeus on yksi tällainen näkökulma oikeuteen, vaikka siitäkin voidaan puhua ja sitäkin voidaan systematisoida myös oikeudenalana. Tällaisista oikeuden sisäisen näkökulman ylittäviä (tai koko jaon sisäiseen ja ulkoiseen näkökulmaan kyseenalaistavia) tutkimusotteita on usein tapana kutsua ”Law and...”-tutkimuksiksi, ks. *Ervasti – Meincke* 2002, s. 1.

<sup>22</sup> Tätä ei tule missään tapauksessa tulkita niin, että pitäisin esimerkiksi edellisessä alaviitteessä käsiteltyä biodiversiteettioikeutta mitenkään itsetarkoituksellisesti luotuna. ”Oikeudenalapuheeseen” johtavat nähdäkseni tässä tapauksessa huomiot näkökulman poikkeavuudesta verrattuna perinteiseen ympäristöoikeudelliseen tutkimukseen, joka edelleen johtaa tarpeeseen luoda ja käyttää aiemmasta poikkeavaa käsiteistöä. Näkökulma myös rajaa relevantit oikeudenalat siten, etteivät biodiversiteettioikeuden ja ”vakiintuneen” ympäristöoikeuden alat ole yhtenevät; ks. *Kokko* 2003, s. 64–68.

<sup>23</sup> Esimerkiksi *Hollo* (2004, s. 79) kirjoittaa ympäristöoikeuden tietynlaisesta systemaattisesta hajanaisuudesta: ”– – ympäristölainsäädäntö on suuresti differentioitunut ja säädössubstanssitaan paisunut, jopa siinä määrin, että ympäristöoikeuden systemaattinen hallinta yhteisin konseptien ja hallinto-oikeudellisin ratkaisuperiaatein on vaikeutunut. Ympäristöoikeuden eri osa-

ensisijaisesti ymmärtämään (analysoimaan ja systematisoimaan) vanhoja, vaikkakaan ei ole yksiselitteistä, onko näkymä näin ”hiottujen linssien” takaa kailta osin kirkkaampi. Vasta tämän jälkeen on aika arvioida, ovatko olemassa olevat yleiset opit joiltakin osin puutteellisia tai epäkelpoja ja onko tarpeen konstruoida – tai tuliko matkan varrella konstruointia – uusia käsitteitä, jotka paremmin kuvaisivat tutkimuskohdetta. Tässä tutkimuksessa pyritään joka tapauksessa omalta osaltaan systematisoimaan maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää, muodostamaan siitä johdonmukaista kokonaisuutta, jonka osat tulevat ymmärretyiksi sääntelyn kontekstista ja kokonaisuudesta käsin.<sup>24</sup>

## 1.2.2 Näkökulmien yhdistäminen

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan oikeudellista, erityisesti hallinto-oikeudellista ja vielä erityisemmin ympäristöhallinto-oikeudellista<sup>25</sup> päätöksentekoa ja sen oikeudellisia puitteita yleisellä ja teoreettisella tasolla, samalla kun pyritään lainopin välinein tulkitsemaan ja systematisoimaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä. Tässä tutkimuksessa valittua – ei sinänsä ympäristöoikeudessa mitenkään poikkeuksellista<sup>26</sup> – näkökulmaa voidaan perustella ainakin neljällä ta-

---

alueet saattavat olla tavoitteiltaan kaukana toisistaan, sääntelyn kohde voi olla erilainen ja ylipäänsä oikeustieteellinen traditio voi olla eri osalohkoilla erilainen.” Näin lienee esimerkiksi osin oikeudelliselta traditioltaan varsin vanhankin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ja modernin, suurelta osin ylikansallisten normi-impulssien kautta muovautuneen ympäristönsuojelu-oikeuden yhteyksiä tarkasteltaessa. Tämäkään ei kuitenkaan tarkoita, etteikö ympäristönsuojelu-oikeuskin olisi lähtökohdiltaan hyvin vanhaa. Senkin (naapurusoikeudellisten) juurten voidaan nähdä ulottuvan aina roomalaiseen oikeuteen saakka, ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 41–42.

<sup>24</sup> Ks. *Laakso* 2012, s. 354.

<sup>25</sup> Ks. käsitteestä *Hollo* 1991, s. 19; ks. myös *Suvantola* 2003, s. 4 ja *Mäenpää* 2013, s. 43–44. Esimerkiksi *Hollon* (mp.) mukaan ympäristöä koskevat asiat sivuavat oikeustieteen näkökulmasta useita perinteisiä oikeudenaloja siten että ”on mahdollista puhua *varsinaisen ympäristöoikeuden* ohella *ympäristörikosoikeudesta*, *ympäristöhallinto-oikeudesta*, *ympäristövahingonkorvaus-oikeudesta*, *kansainvälisestä ympäristöoikeudesta* jne.” Nämäkin on mahdollista nähdä tietyllä tapaa näkökulmina ympäristöoikeuteen (joka muodostaa tällä tavoin tarkasteltuna tietynlaisen yläkäsitteen), kun yksi ympäristösäädös tai sääntelykokonaisuus voi sisältää elementtejä näistä kaikista. Ks. myös *Hollo* mp. *Mäenpään* (mp.) mukaan ” – – ympäristöoikeudella on runsaasti yhteyksiä hallinto-oikeuteen. Hallintoviranomaiset toteuttavat osaksi tai kokonaan ympäristönsuojelua koskevaa materiaalista normistoa, kuten ympäristönsuojelu-, vesi- ja jätelakia. Lain soveltamisenmenetelyssä sovelletaan hallintolakia ja muutoksenhaussa hallintolainkäyttölakia. Ympäristönsuojelun sisällöllistä sääntelyä koskevat kysymykset eivät sen sijaan kuulu hallinto-oikeuden alaan.”

Käsitteet ovat tältä osin paljolti sopimuksenvaraisia. Käsitettä ympäristöhallinto-oikeus on käytetty tässä siksi, että se kuvaa nähdäkseen parhaiten tutkimuksen kohteena olevien säännösten soveltamisen kuulumista sekä ympäristöoikeuden ja sen yleisten oppien että hallinto-oikeuden ja sen yleisten oppien piiriin.

<sup>26</sup> Esimerkkinä tällaisesta lähestymistavasta voidaan mainita *Vihervuoren* väitöskirjatutkimus ”Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa” (1981).

valla. Samalla tulee perustelluksi myös muutoin tässä tutkimuksessa tarkasteltuja teemoja.

Ensinnäkään maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskevaa päätöksentekoa ei ole ylipäättään mahdollista ymmärtää ilman käsitystä joustavien normien luonteesta ja niihin perustuvasta päätöksenteosta. Tämä pätee nähdäkseni koko maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään, joka aineelliselta sääntelyltään lienee voimassaolevasta lainsäädännöstä yksi avoimimmista. Syitä tähän tullaan etsimään jäljempänä.

Toiseksi oikeudellisessa ympäristössä ei ole enää mahdollista rajoittua pistemäiseen säännösten tai edes yksittäisten säädösten tulkintaan, vaan koko oikeusjärjestys ja -järjestelmä (yleisine oppeineen) ja sen läpäisevät perusoikeudet ja periaatteet on pyrittävä huomioimaan, varsinkin kun kyse on (ympäristö)hallinnollisesta päätöksenteosta, jolla vaikutetaan laajasti eri tahojen oikeudelliseen asemaan. Yleisemminkin valtiosääntö muodostaa keskeisesti sen oikeudellisen kontekstin, jossa hallintopäätöksiä ja sellaisina myös tässä tutkimuksessa tarkasteltavana olevia päätöksiä tehdään. Sääntelyn kontekstin hahmottaminen on erityisen tärkeää, kun kyse on hyvin joustaviin normeihin perustuvasta päätöksenteosta.<sup>27</sup>

Vähäisempään asemaan lähinnä tutkimuksen aineellisoikeudellisesta kohteesta johtuen jäävät oikeuden ylikansallistumiskehitykseen – keskeisesti eurooppalaistumiskehitykseen – liittyvät elementit, jotka myös osaltaan vaikuttavat ratkaisutoiminnassa siten, ettei yksittäisen, ratkaisuun sovellettavan säännöksen paikantaminen enää riitä, vaan päätöksenteossa on otettava huomioon myös ylikansallisiin normistoihin liittyviä tulkintaoppeja ja pohdittava kansallisten säännösten ja ylikansallisen oikeuden velvoitteiden keskinäistä suhdetta yksittäistapauksissa. Mikäli tutkimuksen aiheena olisi esimerkiksi jokin ympäristönsuojeluoikeudellinen tai ympäristövaikutusten arviointia koskevaan lainsäädäntöön liittyvä kysymys, tilanne olisi aivan toisenlainen.

Pistemäiseen suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamisenettä koskevien säännösten tulkintaan ei toisaalta voida nähdäkseni rajoittua myöskään maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän näkökulmasta. Niiden systemaattinen erityislaatuisuus, merkitys ja muun ohella edellytyksiä koskevien säännösten avoimuus tekevät välttämättömäksi lähestyä näitä säännöksiä systemaattis-tavoitteellisesta näkökulmasta. Tämä ei sinänsä mitenkään poikkea vallitsevasta tavasta tulkita lakia, sillä tällainen lähestymistapa on näkyvästi esillä myös kor-

<sup>27</sup> Kyse on näin tavallaan *Dworkinin* ilmaisua käyttäen ”oikeudesta integriteettinä”. Oikeuslauseiden *sisällön mittana* on koko oikeusjärjestyksen koherentti (tai ”paras”) tulkinta. Ks. *Dworkin* 1986, s. 224, 255.



keimman hallinto-oikeuden tutkimuksen kohteena olevia säännöksiä koskevasa oikeuskäytännössä.

Kolmanneksi poikkeamis päätöksentekoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta tai ”vapaa” harkinta tekee välttämättömäksi harkintavaltaan liittyvien kysymysten ja hallinto-oikeudellisen harkintadoktriinin tarkastelun sekä näiden harkintakategorioiden kehittymisen ja niiden nykytilan analyysin. Harkintavaltaopin oikeudellisia puitteita on myös jossain määrin muuttanut uudistunut laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006, KHOL) ja sen 1.1.2016 voimaan tullut muutos (L 892/2015), jonka jälkeen laki ei enää sisällä sen aiemman 2 §:n ja vuoden 1918 lain (74/1918, VKHOL) 5.1 §:n kaltaista säännöstä asian siirtämisestä valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli asian ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta. Käytännössä asioita ei kuitenkaan ole tällä vuosituhanella muutoinakaan enää siirretty ja KHOL 2 §:n alkuperäinen säännös sisällytettiin nykyiseen KHOL:iin lähinnä ”varmuuden vuoksi”<sup>28</sup>. Tämä ei kuitenkaan sinänsä muuta sitä tosiseikkaa, että kun myös hallintovalituksissa valituksen saa nykyisin tehdä hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) 7.2 §:n mukaan yksinomaan – vallanjako-opin mukaisesti – laillisuusperusteella, on joka tapauksessa kyettävä erottamaan, mitä nämä laissa mainitut laillisuusperusteet ovat. Asian siirtämissä, silloin kun KHO katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, ei kuitenkaan enää teoriassakaan voi tapahtua.

Muutoksen käytännön merkitys käy ilmi KHOL 2 §:ää koskevan muutoksen yksityiskohtaisista perusteluista, joissa todettiin vain, että muutokset eivät merkitsisi muutosta nykyiseen käytäntöön, mutta ne selkeyttäisivät sääntelyä.<sup>29</sup> HLL 7 §:n muutoksesta lain esitöissä todettiin, että lain sanamuoto ei vastaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Säännöksellä kirjattaisiin lakiin hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö eikä sillä ole tarkoitus muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuimen toimivaltaa nykyisestä. Hallintotuomioistuin ei nykyisinkään ota valituksen johdosta antamassaan päätöksessä kantaa esimerkiksi siihen, onko päätöksen lopputulos tarkoituksenmukainen.<sup>30</sup>

Toisaalta on todettava, että harkintavalta-doktriini on siinä määrin hallinto-oikeuden ja -oikeustieteen sekä laajemmin oikeusteorianakin näkökulmasta keskeinen ja teoreettisesti haastava kysymys, ettei sen tarkastelua voi sivuuttaa, kun siihen tarjoutuu tilaisuus. Sen kautta voidaan avata oikeudellista päätök-

<sup>28</sup> *Vihervuori* 2013a, s. 227, 230 ja HE 201/2006 vp s. 3.

<sup>29</sup> HE 230/2014 vp, s. 56. Ks. siirtämisinstituutioon nykyisessä oikeudellisessa ympäristössä liittyvistä huomattavistakin ongelmista *Vihervuori* 2013a, s. 231–235.

<sup>30</sup> HE 230/2014 vp, s. 53.

sentekoa yleisemminkin; harkintavaltakonstruktion voidaan perustellusti ajatella sijaitsevan oikeuden ja politiikan tietynlaisessa leikkauspisteessä ja siihen liittyy väistämättä myös vallankäytöllinen ulottuvuus.<sup>31</sup> Sillä kuitenkin pyritään myös esimerkiksi tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamiseen, joustavuuteen ja tehokkuuteen. Tämä näkökulma jää oikeustieteessä helposti vähäisemmälle huomiolle, kun oikeusvaltiollisessa hallinto-oikeudellisessa tarkastelu kiinnittyy nimenomaan harkintavallan kontrollinäkökulmaan ja oikeusturvaan<sup>32</sup>.

Neljänneksi, vaikka teoriaan suuntautuneiden tarkastelujen merkityksen nähdään varsin usein olevan keskeisesti oikeusyhteisön jäsenten ”itseymmärryksen” lisäämisessä<sup>33</sup>, voidaan tuolla itseymmärryksellä nähdä olevan myös käytännön merkitystä. Näin on erityisesti jäljempänä sivuttavan hermeneuttisen lähestymistavan näkökulmasta. Entistä parempi ymmärrys esimerkiksi oikeudellisesta ratkaisutilanteesta ja sen erilaisista premisseistä synnyttää parempia ratkaisuja.

Keskeisesti mainituista syistä teoreettisiksi luonnehdittaville tarkasteluille on varattu tutkimuksessa keskeinen osa tulkintalainopillisten tarkasteluiden ohella. Toisesta suunnasta tarkasteltuna on sanottava, että on myös hyödyllistä kiinnittää teoreettisetkin tarkastelut johonkin käytännölliseen ja konkreettiseen kiinnekohtaan. Näitä vastauksia edellä esitettyyn kysymykseen teorian ja lain-tulkinnan yhdistämisen mielekkyydestä tarkasteltaessa voidaan kuitenkin havaita, että kaikki esitetyt perustelut näkökulmien yhdistämiselle liittyvät ja liittyyvät toisiinsa niin, ettei niitä voida selväpiirteisesti erottaa toisistaan. Tämä ei kuitenkaan tee näkökulmien yhdistämistä yhtään vähempää tarpeelliseksi, päinvastoin.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Ks. esim. *Aer* 2000, s. 159, 160, 166 ja *Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, s. 46. *Mäenpää* (2008, s. 118, 128) kutsuu tarkoituksenmukaisuuden ja lainmukaisuuden välistä eroa ”suomalaisen hallinto-oikeuden Suureksi Kysymykseksi”.

Harkintavallan käsitteeseen liittyy usein varsin voimakas – yleensä negatiivinen – arvolutaus. *Majamaa* (LM 2000, s. 461) onkin todennut: ”– – harva tunnustaa harkintavaltaa käyttävänsä, mutta muita epäillään sen käyttämisestä ja muiden käyttämänä se koetaan vääryytenä.” Usein onkin niin, että harkintavaltaa toivottaisiin käytettävän omassa asiassa piittaamatta lainsäädännön asettamista rajoituksista, mutta muiden (esimerkiksi naapureiden) asioiden osalta edellytetään viranomaisten noudattavan lakia hyvin tarkkaan.

<sup>32</sup> ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1136 ja siinä viitattu.

<sup>33</sup> Ks. esim. *Aarnio* 1978, s. 19–20. Oikeustieteen *tutkijan* itseymmärryksen osatekijöitä on pyrkinyt erittelemään *Siltala*, ks. esim. *Siltala* 2003, s. 154–158. Tässä yhteydessä ei liene tarpeen täsmällisemmin lähteä määrittelemään ”oikeusyhteisön”, ”suppean oikeusyhteisön” taikka ”erikoistuneiden oikeudellisten käytäntöjen” käsitteitä. Ks. näistä esim. *Määttä* 2002, s. 60–61 ja siinä viitattu.

<sup>34</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn lainopillisen tarkastelun tarve on perusteltavissa yhtäältä säännösten tulkinanvaraisuudella, toisaalta säännösten huomattavalla käytännön merkityksellä. Määrällisesti kaavoitus- ja rakentamisasiat muodostavat varsin merkittävän osan hallintotuomioistuinten ratkaisemista asioista. Ks. *Wähä* 2004, s. 6, 8, 29 ja siinä viitattut lähteet; *M. Hyvönen* DL 2003, s. 577–578. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomusten perusteella ra-

Tässä tutkimuksessa pyritään kuitenkin systematisoimaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä ja näin tehtäessä syntyy väistämättä jotain uutta myös systematiikan ja yleisten oppien tasolla. Toisaalta tulkintalainopilliset tarkastelut ja kannanotot tukeutuvat edellä sanotun mukaisesti keskeisiltä osin lain systematiikkaan ja siitä tehtyihin huomioihin. Tulkintalainopilliset ja yleisten oppien tason tarkastelut edellyttävät toisin sanoen toisiaan.

### 1.2.3 Tutkimuksen oikeusteoreettiset sitoumukset

En ole ankkuroinut ennalta, *a priori*, tutkimustani mihinkään erityiseen teoriaan oikeudesta, esimerkiksi *Tuorin* rekonstruktioon oikeuden tasoista tai kerrostuneisuudesta<sup>35</sup> tai vaikkapa ”lukita tutkimuksellisia koordinaattejani” analyyttiseen oikeusrealismiin ja institutionaaliseen oikeuspositivismiin<sup>36</sup>. Näin siitä huolimatta, että edellä tutkimuksen metodisessa paikannuksessa hyödynnettiinkin leimallisesti aarniolaista käsitteistöä<sup>37</sup>. Pikemminkin olen yrittänyt antaa oman käsitykseni oikeudesta ja oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta muokautua tutkimuksen tekemisen kuluessa, ja tuon kehityksen annan tarvittaessa näkyä myös tämän väitöskirjan tekstissä.<sup>38</sup> Toisin sanoen teksti on koettu pitää avoimena ja lähestyttävänä. Lienee kuitenkin myös niin, että kaikkea ei ole

---

kentamista ja maankäyttöä koskevat asiat muodostavat KHO:ssa ratkaistuista asioista keskimäärin noin kymmenenneksen kaikista asioista ja poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskevat asiat näistä puolestaan yli neljänneksen. Korkeimman hallinto-oikeuden 24.7.2014 julkaisemassa tiedotteessa ”Yhteiskunnan kehitys ja muutokset näkyvät suoraan KHO:n työssä” on tuotu esiin kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisten ja ympäristöoikeudellisten asioiden haasteellisuus ja runsastuminen toteamalla, että ”[t]yöläitä ja monimutkaisia tapauksia ovat kuluneen puolen vuoden aikana olleet mm. rakentamiseen kuten yleiskaavoihin ja maakuntakaavoihin liittyvät valitukset, kaivostoiminta ja yritysten siirtohinnoittelu. Tuulivoimaan ja turvetuotannon ympäristölupiin liittyvien valitusten määrä on myös lisääntynyt.” Jäljempänä tutkimuksessa tarkastellaan ympäristöoikeudellista ratkaisutoimintaa yleisemminkin ja sitä, mikä siitä tekee työlästä ja monimutkaisia.

<sup>35</sup> Keskeisesti *Tuori* 2000 passim.

<sup>36</sup> Ks. *Siltala* 2003, s. 4–5.

<sup>37</sup> Lienee niin, että Aarnion teoreettisiksi luonnehdittavat puheenvuorot, esim. *Aarnio* 1989, ovat niin laaja-alaisia ja moniaineksisia, että niistä löytynee lähes jokaiselle oikeuden tutkijalle jotakin hyödynnettävää. Aarnion ajattelun luonteesta ks. *Nuotio* 2003a, s. 148, 150, 156, 170 ja siitä yleisesti passim.

<sup>38</sup> Tämän toteamuksen ei missään nimessä ole kuitenkaan tarkoitus toimia apologiana tutkimuksen mahdollisille teoreettisille epäjohtonmukaisuuksille.

Pyrittäessä uusiin tulkintoihin (esim. oikeudesta), ainoa hedelmällinen lähtökohta lienee olemassa olevien teorioiden *kritiikki*. Muussa tapauksessa tulkintahorisontti lukitaan etukäteisesti niin, että uudet tulkinnat käyvät vaikeasti saavutettaviksi. Tutkimukset voidaan toki muotoilla tutkimusprosessin jälkeen toteuttamaan mallia tai teoriaa (prosessin lopputulosta), mutta tällöin on vaarana myös se, että tutkimukset näyttäytyvät (prosessin lähtökohtien hävitessä näkyvistä) monoliittisina (voitaisiin ehkä sanoa myös ”dogmaattisina”), toisin sanoen vaikeammin lähestyttävänä.

mahdollista eksplisiittisesti sanoa<sup>39</sup>. Joitakin näkökohtia tutkimukseen sisältyvistä käsityksistä oikeudesta voidaan kuitenkin jo tässä vaiheessa esittää (näitä käsityksiä pyritään perustelemaan jäljempänä).

En pidä mahdollisena oikeuden eristämistä muusta yhteiskunnasta omaksi autonomiseksi systeemikseen. Tämä pätee niin muihin yhteiskunnan valtakesuksiin kuin muihin yhteiskunnallisiin (normativiteettia tuottaviin<sup>40</sup>) osasysteemeihinkin. Näin ollen en myöskään pidä mahdollisena oikeuden erottamista muista yhteiskunnassa vaikuttavista normatiivisista systeemeistä, kuten moraalista taikka muutoin yhteiskunnassa tärkeinä pidetyistä tavoitteista.<sup>41</sup> Oikeuden on kuitenkin toisaalta oltava jossain määrin, *suhteellisesti* autonominen systeemi, jotta se voisi täyttää sille asetetut vaatimukset ja odotukset. Mainitut näkökohdat ovat seikkoja, jotka lienee oikeusyhteisön eri osaryhmissä pääosin hyväksytty jo pitkään, ellei muutoin niin hiljaisena tekijäntietona<sup>42</sup>. *Otto Brusiiin* on kirjoittanut suomalaisen oikeusteorian klassikossaan:

” – [O]ikeusjärjestyksen perinpohjainen tunteminen ei ole mahdollista ilman niiden yhteiskunnallisten realiteettien tuntemista, jotka ovat oikeuden pohjana. – [O]ikeus samoin kuin muutkin yhteiskunnallista käyttäytymistä säännöstelevät normit kuuluu yhteiskunnalliseen todellisuuteen –. Jos näin ajatellaan, käsitämme myös, miksi tavan, moraalin ja oikeuden normija ei voida syvällisesti ymmärtää muusta yhteiskunnallisesta todellisuudesta keinoitekoisesti irrotettuina, vaan ainoastaan koko yhteiskunnallisen todellisuuden osana. Jos taasen yrittäisimme syvällisesti ymmärtää yhteiskunnallista todellisuutta eliminoimalla siitä pois normit, olisi tämäkin mahdotonta –.”<sup>43</sup>

Tämä ei kuitenkaan estä oikeussäännösten systematisointia ja tulkintaa taikka oikeusvaltioideologian omaksumista lähtökohdaksi esimerkiksi yksityisten ja julkisen vallan välisiä suhteita tarkasteltaessa. Oikeusvaltioideologia on se piste, mistä siihen itseensä liittyviä elementtejä lähdetään analysoimaan. Demokraatti-

<sup>39</sup> Tässä en viittaa siihen, mitä paljon siteerattu *Wittgenstein* on mahdollisesti tarkoittanut *Tractatus Logico-Philosophicus*in viimeisessä huomautuksessa 7, vaan sitä, että kaikkien teoreettisten sitoumusten julkituominen – sikäli kuin se aina olisi ylipäättään itserefleksion kautta mahdollista – luo loppuun saakka vietyä itseään ruokkivan hirviön, joka pakottaa viime kädessä ontologian ja epistemologian ensimmäisten kysymysten äärelle (Mitä on olemassa? Mitä on tieto?). Tätä kaikkea ole välttämättä syytä tai tutkimusaiheen kannalta tarpeen saattaa lukijan vaivoiksi.

<sup>40</sup> Inhimillinen toiminta on intentionaalista, tavoitteellista; näin ollen ihmiset ja ihmisyhteisöt tuottavat normatiivisia arvoja ja tavoitteita, jotka voivat myös muuntua oikeusnormeiksi. Ks. esim. *Brusiiin* 1938, s. 1–4.

<sup>41</sup> Hyvin samansuuntaisia mielipiteitä on myös esittänyt *Määttä* 1999, s. 26; ks. myös esim. *Pöyhönen* 1988, s. 35–36. Oikeuden ja muun yhteiskunnan kiinteää yhteyttä on puolustanut jo *Brusiiin* 1938, esim. s. 190.

<sup>42</sup> Ks. tämän suuntaisesti myös *Dworkin* 1986, s. 10.

<sup>43</sup> *Brusiiin* 1938, s. 113. Olemisen ja pitämisen välistä erottelua tarkastellaan tutkimuksessa jäljempänä muutamissa kohdin.

sen oikeusvaltion idea taas ei ole oikeuden sisäisestä näkökulmasta sen ulkopuolinen, yhteiskuntapoliittinen tavoite. *Hurri* kirjoittaa: ”[d]emokraattinen oikeusvaltio on normatiivinen idea ja oikeudellisissa käytännöissä se on noudettava oikeusjärjestelmän sisältä – siis myös ja erityisesti silloin, kun se ohjaa tuomarin ratkaisutoimintaa.”<sup>44</sup> Sekään ei kuitenkaan tuo ratkaisutilanteeseen yksinomaan yhteen suuntaan vaikuttavia premissejä, vaan esimerkiksi kansanvaltaisuuteen liittyvät seikat voivat oikeudellisessa ratkaisutilanteessa tuottaa erisuuntaisia argumentteja kuin perinteinen oikeuksiin liittyvä tarkastelu.

Kun hyväksytään edellä mainitut lähtökohdat ja analyysin tulokset, tulkin- ta ja systematisointi tapahtuu todellisuudelle vähemmän vieraassa ympäristös- sä. Tulkitsijan tultua tietoiseksi kyseisistä lähtökohdista (eli siitä tilanteesta, johon tulkitsija on asetettu) voidaan olettaa, että tulkinnot ovat perustellumpia ja laadultaan parempia kuin ilman tätä tietoisuutta. Näistä lähtökohdista korostuu myös tulkitsijan vastuu esittämistään tulkinnoista. Ja, *Aarniota* mukailten, tuo vastuu on keskeisesti perusteluvastuuta<sup>45</sup>. Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena onkin pyrkiä (osin tutkimuksen kohteena olevia lupainstrumentteja yleisem- minkin) jäsentämään ja hahmottamaan oikeudellisen ratkaisun eri elementtejä ja niiden luonnetta siten, että se luo edellytyksiä paremmille lainsoveltamisrat- kaisuille.

## 1.2.4 Ympäristöoikeustieteen arvot

Ympäristöoikeudelle ominaisena pidetään – paljolti joustavien ja avointen nor- mien välityksellä – sen useita muita oikeudenaloja kiinteämpää yhteyttä yh- teiskunnallisiin arvoihin ja tavoitteisiin. Myös esimerkiksi keskustelua luon- non itseisarvosta on käyty suomalaisessa ympäristöoikeustieteessä jo pitkään<sup>46</sup>. Käsitteen mukaantulo oikeustieteelliseen(kin) keskusteluun kumpuaa paljolti pyrkimyksestä irrottautua ainakin jossakin määrin vahvan ihmiskeskeisestä (ja instrumentalistisesta) näkökulmasta ympäristöön, mikä ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta näyttäytyy helposti ongelmallisena.<sup>47</sup> Luonnon itseis- arvo on tästä syystä otettu ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa toisinaan suoranaiseksi lähtökohdaksi<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> *Hurri* LM 2004, s. 111.

<sup>45</sup> Ks. esim. *Aarnio* 1987, s. 6.

<sup>46</sup> Ks. esim. *Vihervuori* 1981, s. 36; *Ekroos* 1995, s. 9–12. Keskustelua on laajasti käsitelty *Määttä* 1999, s. 159–165. Määttän arvion mukaan (mt. s. 163) ”ajatus luonnon itseisarvoisuudes- ta näyttäisi – – olevan vakiintumassa osaksi ympäristöoikeudellisen ajattelun peruslähtökohtia”.

<sup>47</sup> Ks. instrumentalismista ja luonnon itseisarvon käsitteestä ja sen mahdollisesta merkityksestä *Kumpul* 2004, s. 43–52. Itseisarvon käsite ei ole millään muotoa yksiselitteinen ja ongelmaton, pikemminkin päinvastoin. Ks. mt. s. 46–47.

<sup>48</sup> Ks. *Kokko* 2003, esim. s. 32–33.

*Määttä* onkin eräässä yhteydessä määritellyt ympäristöoikeuden rooliksi ”täsmentää ja vahvistaa ympäristöarvojen merkitystä oikeusjärjestyksessä”<sup>49</sup>. Tämä ohjelmanjulistus on arvokas sikäli, että siinä tunnustetaan oikeustieteen pakotettu normatiivisuus ja julkituodaan taustalla väistämättä vaikuttavat arvönäkökohdat. Toisaalta muotoilua voisi pitää konservatiivisemmasta näkökulmasta myös hieman varomattomana, sillä tämänkaltainen ympäristöarvoja vahvistava ympäristöoikeus saattaa saada osakseen syytöksiä yksiarvoisuudesta ja muiden kuin ympäristönäkökohtien sivuuttamisesta tai ainakin alistamisesta ympäristöarvoille.<sup>50</sup>

Arvojen käsittely (positivisissa) oikeustieteessä on yleisemminkin ollut ongelmallista<sup>51</sup>. Tämä ei ole yllättävää, kun eräät viime vuosisadan keskeisistä

<sup>49</sup> *Määttä* 2002, s. 64 (kurs. lis.). Ympäristöarvoja on tietoisesti ja julkilausutusti pyrkinyt edistämään väitöskirjassaan *Kokko*, joka on oman muotoilunsa mukaan kriittistä laintulkintaa edustavissa tulkintasuosituksissaan nimenomaisesti valinnut biodiversiteettiä turvaavan näkökulman. *Kokko* 2003, s. 8.

<sup>50</sup> Ympäristöoikeustieteilijöitä onkin joskus polemisoiden syytetty pyrkimyksistä luoda ”kestävän kehityksen poliisivaltio”; ks. *Koillinen* 2002, s. 77, joka peläten ympäristöoikeustieteilijöiden nostavan ympäristöperusoikeuden ”superperusoikeudeksi” perusoikeusjärjestelmän yläpuolelle kritisoi *Kuusiniemen* (2001, s. 285–288) ajatusta ”kestävän kehityksen oikeusvaltiosta”. ”Kestävän oikeusjärjestyksen” ajatus on peräisin *Westerlundilta* (1997 passim.). Tämä pelko on nähdäkseni tällä vuosituhannella tehdyn kotimaisen ympäristöoikeudellisen tutkimuksen valossa jokseenkin aiheeton.

Perusoikeusjärjestelmän yksipuolista tarkastelua voidaan kutsua *Länsinevaa* (LM 2004, s. 284–285) seuraten ”alikonstitutionalisoitumiseksi” tai ehkä täsmällisemmin aliperusoikeudellistumiseksi, millä voidaan tarkoittaa sitä, että ”perusoikeusnäkökohtia hyödynnetään jollakin alueella vinoutuneen yksipuolisesti tai vajaasti eikä täydessä laajuudessaan”. Aliperusoikeudellistumiseen voi siten johtaa yhtä lailla myös esimerkiksi ympäristöperusoikeuden sivuuttaminen perusoikeusteorian kehittämisessä. Perusoikeusjärjestelmän osien ”oikea tasapaino” on tietenkin arvosidonnainen, näkökulmasta riippuvainen ja kontingentti kysymys. Kuitenkin esimerkiksi säännöllisesti julkisuudessa käytävä varsin pintapuolinen keskustelu sananvapaudesta pääsääntöisesti sivuuttaa sananvapauden luonteen nimenomaan osana perusoikeuksien joukkoa, perusoikeusjärjestelmää.

<sup>51</sup> Arvojen ongelmallinen asema tieteellisessä tutkimuksessa ei tietenkään koske yksinomaan oikeustiedettä, vaan kyse on yleisestä (tieteen)filosofisesta ongelmasta. Esimerkiksi vuosisadan alkupuolen positivistinen tieteenfilosofia oli keskeisiltä osin pyrkimystä tieteen puhdistamiseksi muusta kuin (objektiivisesti ja neutraalisti havainnoitavissa olevaan) empiiriseen todellisuuteen palautettavissa olevista väitteistä. Arvoille ei tämän käsityksen mukaan näin voinut tehdä. Postempiristinen tieteenfilosofia – eräänä keskeisenä edustajanaan *Thomas Kuhn* – on kuitenkin asettanut tieteenfilosofisen positivismin oletuksia kyseenalaisiksi. Ks. esim. *Niiniluoto* 2002, s. 5–7 ja *Bohman* – *Hiley* – *Shusterman* 1991, s. 2–4. *Kuhnin* mukaan tietyn ajanjakson tiede perustuu aina tiettyyn käsitteistöön, joka on historiallista ja kulttuuriin juurtunutta. Tuota käsitteistöä voidaan kutsua myös tieteen *hermeneuttiseksi perustaksi* (joka tarkoittaa hyvin pitkälti samaa kuin se, mitä *Kuhn* aiemmin nimitti ”paradigmaksi”). *Kuhn* 1991, s. 22. Ks. myös alaviitteessä 1 sosiaalisesta konstruktionismista sanottu.

Oikeustieteen erityispiirteenä on kuitenkin se, että tutkimuskohteena ovat keskeisesti (oikeus)normit. Tällä voidaan olettaa olevan merkitystä myös arvojen asemaan oikeustieteessä, arvojen kuuluessa yhtä lailla ”pitämisen maailmaan”. Arvojen ja normien erona onkin saatettu pitää ainoastaan niiden ilmaisemisessa käytettävien lauseiden muotoa (esim. lause ”tappaminen on väärin” verrattuna lauseeseen ”ei saa tappa!”), ks. *Carnap* 1981, s. 205. Asia ei kuitenkaan välttä-

oikeusteoreetikoista ja oikeustieteen teoreetikoista (esim. *Kelsen*, *Ross* ja *Hart*) ovat kohdistaneet pyrkimyksensä juuri oikeustieteen ja sen tutkimuskohteen puhdistamiseen näistä nimenomaisista, oikeuteen väitetysti kuulumattomista aineksista<sup>52</sup>. Näin ollen oikeustieteellä ei ole oikein ollut välineitä arvo- ja tavoitenäkökohtien käsittelemiseen.

*Määttän* tehtävänasettelua hieman täsmentäen, pidän tämän tutkimuksen eräänä tavoitteena myös ympäristöarvojen täsmentämisen ja niiden asianmukaisen – toisin sanoen sen mukaisen painoarvon (suhteessa muihin arvoihin ja intresseihin), mikä niille oikeudelliseen informaatioon nojaten tulisi käsitykseni mukaan antaa – huomioonottamisen edistämistä oikeudellisessa päätöksenteossa<sup>53</sup>. Tämä painoarvo voi jonkun toisen tulkitsemana olla joko liian pieni taikka liian suuri; oikeuslähteiden ja niiden käyttämistä koskevien oppien jälkeen jää vielä asioita, joista voidaan olla eri mieltä. Tämäkin tutkimus on vain yksi puheenvuoro oikeudellisen tradition jatkokertomuksessa. Oikeudellisten tulkintakannanottojen kuitenkin tulee täyttää tietyt oikeudellisen tradition asettamat odotukset ollakseen oikeudellisia tulkintoja, ja tämä oikeudellinen traditio myös luo yhteisen perustan joka mahdollistaa esitettyjen tulkintakannanottojen arvioinnin ja hyväksymisen siitä huolimatta, että arvioijan arvoperusta saattaa olla erilainen kuin tulkintakannanoton esittäjän.<sup>54</sup>

---

mättä ole aivan näin yksinkertainen, ks. *von Wright* 1963, s. 100 alav. 1 ja siinä viitattu *Tolosen* (esim. *Oikeus* 1997, s. 111) tunnetun oikeuden moniulotteista anatomiaa kuvaavan kolmion kärjistä kaksi, (oikeus)normit ja arvot, ovat näin ollen normatiivisia. Tämän seikan mahdollista vaikutusta arvojen asemaan oikeustutkimuksessa ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa voida enemmälti tarkastella. Oikeuden ja moraalien suhdetta on analysoinut esimerkiksi *Raz* (2009, esim. s. 166–202).

<sup>52</sup> Tietynlaisia myönnytyksiä moraalien – tai ainakin säädännällisen oikeuden jonkinasteisen sisällöllisen hyväksyttävyyden ja siitä seuraavan faktuaalisen tehokkuuden – suuntaan voidaan toki positivistisen traditionkin edustajissa havaita, ks. esim. *Hart* 1961, s. 189–207. Samoin *Kelsen* joutui kiinnittämään normihierarkiansa hypoteettisen perusnormin ohella myös siihen, että oikeusjärjestys *kokonaisuutena* on tosiasiallisesti tehokas. Oikeusjärjestyksen tehokkuus on *Kelsenille* (välttämätön) *edellytys*, mutta ei syy, sen muodostavien oikeusnormien pätevyydelle. Käytännössä oikeusjärjestyksen kokonaisuuden tehokkuus tarkoittanee *Kelsenille* paljolti samaa kuin perustuslain (valtiösäännön) tehokkuus. Ks. *Kelsen* 1961, s. 117–121.

<sup>53</sup> Tässä tehtävässä ympäristöoikeustiede on jo tutkimuskohteestaan johtuen keskeisessä asemassa. Tästä huolimatta tätä tehtävää ei tule mieltää yksinomaan ympäristöoikeustieteen tehtäväksi. Ympäristöperusoikeus on osa perusoikeusjärjestelmää, ja esimerkiksi EU-oikeudellisen ympäristöllisen läpäisyperiaatteen (SEUT 11 artikla) mukaan yhteisön ympäristöpoliittiset tavoitteet tulee ottaa huomioon muiden politiikkojen aloille luettavassa päätöksenteossa. Myös ympäristöarvojen ja -tavoitteiden osalta on pyrittävä luomaan *oikeudenalarajat ylittävää* koherenssia, vaikka ympäristöoikeudessa muotoutuneet ja edelleen muotoutuvat yleiset opit näyttäytyvätkin toisinaan jännitteisinä oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen nähden. Näin esimerkiksi *Pöyhönen* (2000, esim. s. 20–21) on pyrkinyt integroimaan ympäristönäkökohtia uuden varallisuus oikeuden konstruktioonsa. Ympäristöllisestä läpäisyperiaatteesta ks. esim. *Krämer* 2012, s. 20–22 ja *Kuusiniemi* 2013a, s. 57, 85–86.

<sup>54</sup> Ks. *Raz* 2009, s. 219, 321–322, laajemmin oikeudelliseen tulkintaan liittyvistä kysymyksistä esim. mt. s. 223–322. Oikeudellinen traditioakaan ei ole staattinen, vaan kuten tulkinnat muuttuvat niin muuttuvat myös tulkintaa koskevat opit. *Raz* (2009, s. 321) kirjoittaa: ”It is sometimes

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään systemaattisia ja lain tavoitteisiin liittyviä näkökohtia ja argumentteja myös konkreettisia tulkintakannanottoja muotoiltaessa. Tällainen *systemiajattelu* ei kuitenkaan ole millään tavalla erityisen uutta tai poikkeuksellista eikä se nähdäkseen edellytä poikkeamista vallitsevasta tuomarinideologiasta.<sup>55</sup> Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamista koskeva korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö päinvastoin näyttää merkittävältä osin tukeutuvan tällaisille systemaattisille argumenteille, kun ne vain sellaisiksi tunnistetaan.<sup>56</sup>

Näyttää joka tapauksessa varsin selvältä, että ympäristöarvot ovat eri tavoin kasvattaneet ja kasvattanevat ainakin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna edelleen painoarvoaan oikeusjärjestyksessä ja -järjestelmässä. Tämän suuntaiset normatiiviset impulssit ovat johtuneet paljolti kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden, mutta myös perusoikeusjärjestelmän ja suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehittymisestä. Erityisesti perusoikeusdoktriinin kautta tapahtuva ympäristöintressien merkityksen kasvu ei rajoita ympäristönäkökohtien huomioinnista vain tietyille oikeudenoille. Ympäristön suojeleminen (sen säilyttäminen elinkelpoisena ja turvallisena, terveellisenä ja viihtyisänä, mikä on myös keskeinen maankäyttö- ja rakennuslain tavoite) voidaan perustellusti ymmärtää myös suoranaisesti muiden perusoikeuksien toteuttamisen edellytykseksi.<sup>57</sup>

---

assumed that if the object of interpretation must constrain the interpretation, it follows that the constraining features must be ones which belong to the object once and for all, and constrain the interpretation in the same way always. That is a mistake. The constraints include the meanings of the object and they can change over time. Needless to say, the same conclusion follows from the fact that the norms governing interpretations are practice-based, and therefore subject to change.” Ilmeisiä muutoksia suomalaisiin laintulkintaoppeihin ovat tietenkin merkinneet eurooppaoikeuden vaikutus ja perusoikeusajattelun vaikutus myös lain soveltamiseen, mutta useinkaan muutokset eivät ole näin yksiselitteisiä ja selvästi paikannettavia.

<sup>55</sup> Ks. *systemiajattelun* käsitteestä esim. *Määttä* 2012a *passim.*, jossa *systemiajattelua* tarkastellaan *Juha Karhun* uuden varallisuus oikeuden yhtenä perustana. Systemaattiset argumentit ovatkin usein periaatetyyppisiä argumentteja sikäli, että niissäkin otetaan askel tai askeleita säännön taakse, sääntöjen taustalla oleviin arvoihin ja tavoitteisiin. Ks. askeleesta säännön taakse esim. *Pöyhönen* 1988, esim. s. 40–42 ja siinä viitattu. Systemaattisissa argumenteissa käsitteellistetään jotakin yksittäisiä säännöksiä yleisempää ja perustavanlaatuisempaa, kuten säännösten tavoitteita ja tarkoitusta. Tällainen argumentaatio voidaan usein mieltää tai ilmaista myös periaateargumentaation muodossa. Ks. *Määttä* 2012a, s. 133–137.

<sup>56</sup> Tässä tutkimuksessa käytetty *tulkintamatriisi* tai -matriisit (*Siltalan* käsitteistöllä) eivät siis ole nähdäkseen lähtökohtaisesti vallitsevan lainopin doktriinista poikkeavia. Tulkintamatriiseista ks. *Siltala* 2003, s. 507–531; ks. myös *Aarnio* 1987, s. 17–19. Vallitsevaan lainoppiinakaan tukeutuminen ei tietenkään vapauta esitettyjen väitteiden perusteluvelvollisuudesta. Jäljempänä tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan niin tutkijan kuin oikeudellisen ratkaisun tekijänkin subjektin läsnäoloa valintoja tehtäessä. Tämä yksinomaan korostaa näiden tahojen vastuuta tekemistään valinnoista.

<sup>57</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 20; kootusti *Kumpula* 2004, s. 6–11 ja siinä viitattut lähteet; ks. myös *Suvantola* 2006, s. 3–6, joka väitöskirjansa johdannossa myös arvioi omaa suhdettaan ja näkökulmaansa tutkimusaiheeseen avoimesti, ks. esim. mt. s. 6–11.



### 1.3 TUTKIMUKSEN KYSYMYKSENASETTELU

Tutkimuksen tavoitteeksi voidaan aiemmin sanotun perusteella määritellä vastauksen (tai pikemminkin vastauksien) hahmotteleminen keskeisesti kysymykseen *maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskevan päätöksenteon luonteesta ja oikeudellisista puitteista osana maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa*. Kysymys voidaan jakaa lukuunsa joukkoon osakysymyksiä, joita tässä tutkimuksessa joudutaan sivuamaan. Yleisyysasteen – mutta ei minkäänlaisen kysymysten käsittely- tai tärkeysjärjestyksen taikka tarkastelun laajuuden – mukaan jaoteltuna käsitellyt osakysymykset voidaan esittää seuraavanlaisena luettelona:

Millaista on oikeudellinen ratkaisutoiminta?

1. Millaista on hallinto-oikeudellinen ratkaisutoiminta? Mitä se on ja mikä on sen (valtiosääntö)oikeudellinen konteksti? Mitä oikeusvaltioideologia pitää sisällään?
2. Millaista on ympäristöoikeudellinen ratkaisutoiminta? Kuinka ympäristöoikeuden konfliktiluonne ilmenee ratkaisutoiminnassa ja mikä on joutavien normien merkitys ratkaisutoiminnan kannalta?
  - 2.1 Millaista on ympäristöhallinto-oikeudellinen ratkaisutoiminta? Mitä se on ja mikä on sen oikeudellinen konteksti?
    - 2.1.1 Millaista on MRL:n mukainen poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskeva päätöksenteko? Mikä on sen kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen konteksti? Mikä on päätöksentekoa sääntelevien oikeusnormien tulkinnalla täsmennetty sisältö?
3. Mitä tarkoitetaan lain tulkinnalla, mikä on sen suhde harkinnan käsitteeseen?
4. Mitä tarkoitetaan päätösharkinnalla, mikä on sen suhde tulkinnan käsitteeseen?
  - 4.1 Mitä tarkoitetaan hallinnollisella tarkoituksenmukaisuusharkinnalla?
5. Mikä on päätöksenteon normi- ja faktapremissien suhde ratkaisutilanteessa?
6. Mikä on ratkaisijan suhde siihen fakta- ja normiaineistoon, josta muotoutuvat päätöksenteon premissit?

Luettelosta käynee jo ensi katsomalta ilmi, ettei minkäänlaisten lopullisten vastauksien antaminen siinä mainittuihin kysymyksiin ole suurelta osin lainkaan mahdollista eikä kysymyksiin voida syventyä niiden ansaitsemalla tavalla tämän kaltaisen tutkimuksen yhteydessä. On myös huomioitava, että useimpien teemojen tarkastelua leimaa niiden tarkastelu nimenomaan tutkimuksen aiheen, MRL:n mukaisen lupapäätöksenteon näkökulmasta<sup>58</sup>. Joitakin merkityksellisiä

<sup>58</sup> Kuten *Kuusiniemi* (2013c, s. 167) huomauttaa, päätöksenteon luonne ympäristöoikeuden moninaisilla osasektoreilla voi vaihdella suuresti. Näin esimerkiksi *Suvantola* (DL 2003, s. 671–

huomioita niistä on kuitenkin mahdollista tehdä. Näen näiden huomioiden tekemisen edellä perustelluin tavoin välttämättömäksi, sillä erityisesti hermeneuttisen filosofian näkökulmasta osaa ei voida ymmärtää ilman kontekstia, kokonaisuutta (ja päinvastoin)<sup>59</sup>.

## 1.4 TUTKIMUKSEN RAJAUKSET

Tutkimus lienee aina paitsi tekijänsä näköinen, myös tietynlainen ajankuva. Sen lisäksi, että tutkimukselliset teemat valikoituvat sen mukaan, mistä niiden tekijä on kiinnostunut, ne heijastelevat myös usein niitä teemoja, joista kulloinkin (oikeus)tieteen traditiossa keskustellaan<sup>60</sup>. Ajankuvana tämän tutkimuksen vertailukohtaksi voidaan ottaa samaa aihepiiriä käsittelevä *Majamaan* tutkimus ”Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla” vuodelta 1981.<sup>61</sup> Kuten tutkimuk-

---

672, 689–691) korostaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan asemaa luonnonsuojelulain poikkeamissäännösten soveltamisessa verrattuna tässä tutkimuksessa MRL:n poikkeamissääntelyn osalta esitettyyn. Tämä johtunee nähdäkseni pääosin siitä, että LSL:n mukaisten poikkeusten (esim. LSL 27, 28 ja 31 §:t) yksi mahdollinen soveltamisedellytys on tyypillisesti se, että suojele estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen. Tällöin jo poikkeusluvalla oikeudellisten edellytystenkin arviointi rinnastuu sisällöllisesti hyvin paljolti niin sanottuun tarkoituksenmukaisuusharkintaan. LSL:n poikkeamissäännöksiä sovellettaessa myöskään yksilöiden oikeussuojakysymykset eivät liene aivan samalla tavalla korostuneita kuin poikkeamispäätöksenteossa. Asetelma muodostuu LSL:n järjestelmässä sellaiseksi, että julkisen vallan taholta tulevia loukkauksia vastaan näissä tapauksissa oikeussuojan tarpeessa ovat luonnonosat, ja viranomaisen harkintavaltansa puitteissa antaa suojaa näille luonnonosille.

<sup>59</sup> Ks. esim. *Gadamer* 2003, s. 190, 291.

<sup>60</sup> Tämän tutkimuksen osalta tällainen teema on ollut esimerkiksi perusoikeusjärjestelmä ja sen merkitys oikeudellisen ratkaisutoiminnan kannalta. Kuitenkin on myös niin, että lähemmin tarkasteltuna keskustelussa olevat kysymykset kietoutuvat ennen pitkää tietynlaisiin oikeustieteen ikuisuus-kysymyksiin.

<sup>61</sup> Toinen kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen, tämän tutkimuksen aihepiiriin paljolti liittyvä väitöskirjatutkimus on *Olavi Syrjäsen* tutkimus ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa” (1999). Syrjäsen tutkimus keskittyy erityisesti harkintaan kaavapäätöksentekoon liittyen, mutta kuvaa nähdäkseni sitä, miten joustaviin normeihin ja harkintaan ja sen laatuvaatimuksiin liittyvät kysymykset tulevat väistämättä tarkastelun keskiöön puhuttaessa kaavoitus- ja rakentamisoikeudesta, jossa yksittäisissä ratkaisutilanteissa huomioon otettavat intressit ovat moninaisia ja tämä näkyy myös päätöksentekoa sääntelevistä normeista. Syrjänen (LM 2000, s. 407) kuvasi väitöskirjansa aiheen valintaa seuraavasti: ”Kaavoitusta ja rakentamista koskeva päätöksenteko on sellainen yhteiskunnan osa-alue, jonka päätöksenteossa parhaimmillaan harkinta täydentää ja korjaa lainalaisuuden puutteita ja tarjoaa päätöksenteon laadun parantamiseen hyviä keinoja. Tämä johtuu siitä, että rakennuslainsäädännössä on vanhastaan käytetty joustavia normeja, jotka tarjoavat päätöksentekijälle laajan harkintavallan. Päätöksenteko on periaatepainotteista, koska joustavat normit määrittelevät pääpiirteissään, minkälaisia näkökohtia harkintavallan käytössä voidaan ottaa huomioon. Valitessani tutkimukseni aiheen kiinnostukseni kohdistui siihen, ovatko joustavien normien ohjaamat ympäristönkäyttöpäätökset korkealaatuisia eli onko harkinnalla voitu varmistaa päätösten oikeellisuus ja korkea laatu.” Oma kiinnostukseni aikanaan poikkeamispäätöksentekoa kohtaan syntyi niin ikään siihen sisältyvistä oikeudelliseen harkintaan ja harkintavaltaan liittyvistä kysymyksistä johtuen.

sen otsikkokin ilmaisee, kyse on paljolti myös omistusoikeutta – vaikkakin harkintavallan tarkasteluun liittyvistä syistä – koskevasta tutkimuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön näkökulmasta<sup>62</sup>. Poikkeuslupia koskevan keskustelun keskiössä oli tuolloin niin sanottu perusrakentamisoikeus<sup>63</sup>. Enää näin ei voida sanoa olevan, ja oikeustieteen – esimerkiksi mainitun tutkimuksen – merkitys tämän ”käsitteellisen sekaannuksen” selvittämisessä on ollut merkityksellinen. Mistään varsinaisesta perusrakentamisoikeudesta ei erityisesti poikkeamissääntelyn näkökulmasta voida puhua.<sup>64</sup> Maanomistajan oikeusasema, omistajan käyttömahdollisuudet ja omaisuudensuoja tietenkin ovat tämänkin tutkimuksen kannalta relevantteja, ja edelleen myös yksi syy siihen, miksi harkintadoktriinia ja oikeusvaltion keskeisiä elementtejä tarkastellaan valituksa laajuudessa. Esimerkiksi omistajan käyttövapaudelle omistusoikeuden osa-

---

Edellä mainittujen tutkimusten ohella on syytä mainita aivan vastikään julkaistu *Martti Häkkäsen* väitöskirjatutkimus ”Rakennusoikeuden sääntely” (2016). Tutkimuksen aiheena on (mt. s. 3) ”analysoida rakennusoikeuden sääntelyjärjestelmää maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen”. Tutkimustehtäväksi asetetaan (mt. s. 7) systemaattisen kokonaiskuvan antaminen rakennusoikeuden sääntelystä tästä näkökulmasta, ja tässä keskeistä on kunnan ja maanomistajan välinen oikeussuhde. Häkkäsenkin tutkimuksessa tarkastelutapa on siten tietyllä tapaa systemaattinen (ks. myös mt. s. 527), mutta johtuen erilaisesta näkökulmasta sääntelyyn muodostuvat yksittäiset tutkimuskysymykset aivan toisenlaisiksi kuin käsillä olevassa tutkimuksessa; samoin tutkimustehtävä on asemoitu oikeusjärjestelmän tasolla sijoittavaksi yksityis- ja julkisoikeuden taitekohtaan; ks. mt. s. 7. Häkkäsen tutkimuksen painopiste on myös kaavajärjestelmässä, ja suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamisinstrumentit ja niihin liittyvä sääntely eivät tästä syystä ole tutkimuksen keskiössä.

<sup>62</sup> *Majamaa* (1981, s. 6) kirjoittaa: ”Poikkeamislupamenettelyä koskevan tutkimustyön edistyessä tuli yhä ilmeisemmäksi, ettei oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan ulottuvuus kysymys ole selvitetävissä ilman omistusoikeuden tarkastelua”.

<sup>63</sup> Perusrakentamisoikeudesta käydyistä keskustelusta ks. kootusti *Määttä* 1999, s. 274–279. Keskeisin syy siihen, että perusrakentamisoikeudesta tuli ylipäätään relevantti rakennuslain poikkeuslupasääntelyn kannalta lieenee ollut se, että toisinaan poikkeusluvut muodostuivat tosiasiallisesti ainoaksi keinoksi toteuttaa rakentamishankkeita. Kuitenkin esimerkiksi myös perusrakentamisoikeutta puolustanut *Kiviranta* (1985, esim. s. 155–156) näki poikkeamisinstrumentin laajan käyttämisen varsin ongelmallisena – erityisesti taajamien lievealueiden ja ranta-alueiden osalta.

Edellä sanotusta ilmenee poikkeamissääntelyyn sisältyvä tietynlainen *systematiikkaa rikkova potentiaali*: poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvat muut, esimerkiksi kaavoitusta koskevat, säännökset eivät toimi tarkoitettulla tavalla (esimerkiksi säännösten tarkoitus jää toteutumatta taikka säännöksen systemaattinen merkitys muuttuu) poikkeamissääntelyn vaikutuksesta lain systematiikkaan ja soveltamiseen. Näin myös näitä säännöksiä ja niiden merkitystä tarkasteltaessa joudutaan aina huomioimaan mahdollisuus niistä poikkeamiseen.

<sup>64</sup> Ks. *Määttä* 1999, s. 279. Rakennuslain toiseksi viimeisenä voimassaolovuonna Majamaa kuvasi perusrakentamisoikeutta (rakennuslain näkökulmasta) seuraavasti: ”– ei tällä perusrakennusoikeudella tarkoiteta muuta kuin sellaista rakentamismahdollisuutta, joka rakennuslaissa lausutun taaja-asutuksen muodostamiskiellon estämättä voi tapahtua. Perusrakennusoikeuden rakennuslain mukainen sisältö on itse asiassa vain siinä, ettei yleispiirteisellä kaavalla – – voida maanomistajalta korvauksetta evätä oikeutta haja-asutusluonteiseen rakentamiseen”. *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori* 1998, s. 113. Teoksen uudessa, maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeisessä painoksessa, perusrakentamisoikeuden käsitettä ei enää lainkaan käytetä. Majamaa (LM 2000, s. 459) on kuvannut taaja-asutuksen muodostamista ilman vahvistettua asematai rakennuskaavaa koskevan kysymyksen saaneen aikanaan ”varsin traumaattisiakin piirteitä”.

tekijänä<sup>65</sup> ei kuitenkaan anneta erityistä sijaa tutkimuksessa; omaisuudensuojalla oikeusvaltion yhden keskeisen elementin, perusoikeusjärjestelmän, yhtenä osana sellainen on.

Valitun, edellä perustellun näkökulman vuoksi en ole pitänyt välttämättömänä vaikkapa erityisen oikeusvertailevan tai varsinaisen historiallisen näkökulman mukaan ottamista tutkimukseen. Rakennuslakia on toisaalta ollut välttämätöntä tarkastella muun ohella sen selvittämiseksi, mikä maankäyttö- ja rakennuslain myötä on järjestelmässä muuttunut, mutta tätä tarkastelua ei voine kutsua oikeushistoriaksi missään muussa mielessä kuin siinä, että rakennuslaki voimassa olevan oikeuden näkökulmasta on historiaa. Sen traditio tosin elää yhä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksissä, ja mahdollisesti osin edelleen vielä käytännöissään<sup>66</sup>. Aineellisen sääntelyn ohella on toki hallinto-oikeudellista harkintadoktriiniakin välttämätöntä tarkastella myös aikaperspektiivistä. Ajalliseen kehitykseen liittyvät myös vuoden 2016 alussa voimaan tulleet korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006, KHOL) ja hallintolainkäyttölain (586/1996, HLL) muutokset, jotka tekevät tästä ehkä joidenkin mielestä jo kuolleesta ja kuopatusta opista tietyllä tapaa ajankohtaisenkin.

Aineellista poikkeamisääntelyä on tarkasteltu pääasiassa yleisellä tasolla, ja siltä osin kuin konkreettisia asiaryhmiä on tarkasteltu se on tehty tyypillisimpien poikkeamisasioiden näkökulmasta. Toisaalta nämä samaiset tyypillisimmät poikkeamisasiat paljastuvat myös lain systematiikan kannalta merkityksellisimmiksi. Tässä omaksutusta, systemaattisesta näkökulmasta tämä tarkastelutapa kuitenkin näyttäytyy myös ainoana mahdollisuutena, sillä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukainen yleinen poikkeamisvalta kattaa käytännössä hyvin monen tyypisiä, toisistaan sisällöllisesti olennaisesti poikkeavia ratkaisutilanteita riippuen siitä, minkälaisesta rakentamisrajoituksesta ollaan poikkeamassa.<sup>67</sup> Määrällisesti keskeisimmät poikkeamisasiaryhmät liit-

<sup>65</sup> Ks. esim. *Määttä* 1999, s. 17 ja siinä viitattu *Zittingin* omistusoikeuden analyysi.

<sup>66</sup> Lakiuudistuksen voimaantulon jälkeen voi joskus kestää pitkäänkin, ennen kuin käytännöt muokkautuvat uuden sääntelyn mukaisiksi. Säännösten implementaatiossa hyvin keskeinen osa on niin sanotuilla etulinjan toimijoilla (muun ohella säännösten käytännön soveltajilla). Näin varsinkin silloin kun sääntely on joustavaa kuten se maankäyttö- ja rakennuslain tapauksessa on. Ks. *Tala* 2001, s. 230–231, myös s. 217–218. Uuden lainsäädännön soveltamisen alkuvaiheessa myös tulkintaongelmia selkeyttävä oikeuskäytäntö hakee uomiaan joskus kauankin. Maankäyttö- ja rakennuslain tapauksessa tätä oikeuskäytännön muotoutumisvaihetta ovat pidentäneet myös MRL:n (lain 208–220 §:n) moninaiset siirtymäsäännökset koskien esimerkiksi asemakaavojen ajankäytön arviointia. Ks. *M. Hyvönen* DL 2003, s. 598.

<sup>67</sup> Joihinkin poikkeamistapauksiin MRL 171.2 §:n edellytykset suorastaan sopivat sanamuodoltaan huonosti, kun kyse ei ole asioista, jotka olisivat relevantteja nimenomaan alueiden käytön ja muiden kyseisissä säännöksissä mainittujen näkökohtien kannalta. Poikettaessa rakentamisrajoituksista, jotka liittyvät pikemminkin rakentamisen ohjaukseen ja sen tavoitteisiin (kuten usein on laita esimerkiksi poikettaessa Suomen rakentamismääräyskokoelman määräyksistä), poikkeamisen sallittavuuden arviointi liittyy yleensä rakentamisen olennaisten teknisten vaatimusten ja niihin liittyvien tavoitteiden vaarantumisen arviointiin.

tyvät kaavoitukseen (kaavoitusvelvollisuudesta tai kaavasta poikkeamiseen) kuten jäljempänä tuodaan ilmi.

Vähäiseltä osin olen katsonut tarpeelliseksi tarkastella myös rakennuslupaa, suunnittelutarve- ja poikkeamisenmenettelyjen kontekstin ja sääntelyn kokonaisuuden hahmottamiseksi. Kiinnostuksen kohteena ja näkökulmana tässä tutkimuksessa on nimenomaan rakentaminen, joka tapahtuu *ilman lähtökohtaisesti tarpeen olevaa maankäytön suunnittelua taikka siitä poiketen*. Tietyillä alueilla (niin sanotuilla haja-asutusalueilla) rakentaminen tapahtuu suoraan rakennusluvoin, ilman kaavaa taikka sellaisen tarvetta. Rakennusluvilla tapahtuva rakentaminen haja-asutusalueilla (eli siellä missä maankäytön suunnittelulle ei ole tarvettakaan) ei ole laajemman tarkastelun kohteena siksi, että se ei muodosta samanlaista systemaattista ja käytännön ongelmaa kuin varsinaiset tutkimuksen kohteena olevat menettelyt (tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö ongelmia siihenkin voisi liittyä). Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ei myöskään ole rakentamiseen oikeuttavien kaavojen (pääsääntöisesti asemakaavojen) alueilla tapahtuva kaavan mukainen rakennusluvanvarainen rakentaminen. Näiden hankkeiden maankäyttölliset edellytykset on tutkittu ja osoitettu maankäytön suunnittelun yhteydessä ja niissä on kyse kaavan toteuttamisesta<sup>68</sup>.

## 1.5 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tämä tutkimus on jaettu kolmeen pääluokkaan ja johtopäätösosioon. Karkeasti jaoteltuna pääluvut I ja II kuuluvat lähinnä teoreettiseksi lainopiksi kuvailtavan lähestymistavan piiriin, ja niitä voitaisiin kutsua myös tutkimuksen ”yleiseksi osaksi”. ”Erityisessä osassa”, pääluvussa III, taas tarkastellaan lähemmin tulkintalainopin välinein oikeuden pintatasoa maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn kannalta relevanteilta osin. Eroa teoreettiseen ja tulkintalainoppiin ei kuitenkaan ole millään tavalla pyrittykään pitämään yllä. Asia on pikemminkin päinvastoin, systemaattiset ja säännöstason tarkastelut on pyritty kietomaan yhteen.

Tarkemmin ottaen I pääluvun alaluvussa 2 pyritään luomaan yleiskuvaa intressikonfliktien värittämän ympäristöoikeudellisen ratkaisutoiminnan luonteesta ja tuodaan esiin tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiä oikeudellisia keinoja näiden konfliktien ratkaisemiseksi tai intressien yhteensovittamiseksi. Intressien analyysissä käsitellään keskeisesti yleisen edun käsitettä. Kaksi

<sup>68</sup> Ks. myös Häkkänen 2016, s. 130–131, joka kirjoittaa, että ”[r]akentamisen edellytysten tarkastelussa on kaavoituksen kannalta erotettava asemakaavoitetut alueet muista alueista, koska asemakaava-alueella rakentamisen edellytykset ratkaistaan sitovasti asemakaavassa.” Ks. laajasti maanomistajan oikeudesta rakentaa asemakaavan mukaisesti mt. s. 389–432.

tarveluokkaa<sup>69</sup>, yleiset ja yksityiset edut, ovat muodostuneet tietynlaisiksi perustaviksi oikeudellisiksi jäsenyskriteereiksi – jaosta yksityis- ja julkisoikeuden lähtien. Esimerkiksi ympäristöoikeudessa on perinteisesti katsottu ympäristölainsäädännön turvaavan nimenomaan yleisiä (ympäristö)etuja. Kuitenkin vaikeus esimerkiksi sijoittaa ympäristöoikeutta oikeudenalana yksiselitteisesti kumpaankaan mainituista sektoreista on jo pitkään tunnettu<sup>70</sup>. Tämä heijastuu myös pyrkimykseen määritellä yleisiä ja yksityisiä etuja ympäristöoikeuden näkökulmasta. Yleisten ja yksityisten etujen tarkastelu palvelee osaltaan ympäristöoikeuden konfliktiluonteen valottamista.

Yleisen edun käsitteellä on kiinteä yhteytensä myös hallinnolliseen harkintadoktriiniin, joka puheena olevan sääntelyn näkökulmasta on merkittävä tarkastelun kohde<sup>71</sup>. Harkintadoktriinia, sen taustaoletuksia, implikaatioita ja sen ylläpitämisen mahdollisuutta – ja sen kautta hallinto-oikeudellista ratkaisutoimintaa yleisemmin – tarkastellaan luvussa 3.

Pääluvussa II tarkastellaan yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa, poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuinstrumentteja ja niiden merkitystä lain systematiikan kannalta. Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön systematiikka ja sen tavoitteet ovat hyvin merkityksellisiä arvioitaessa puheena olevia menettelyjä ja sitä, kuinka niitä tulisi yleisesti ja yksittäistapauksissa käyttää. Samalla luodaan yleiskuvaa järjestelmästä ja sen puheena olevista instrumenteista rakennuslain voimassaoloaikana ja tarkastellaan tätä suhteessa uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin ja sen tavoitteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki on rakentunut hyvin vahvasti aiemman rakennuslain systematiikan varaan, mutta sääntelyn pintatasolla on toisaalta tapahtunut myös merkittäviä muutoksia. Tämän tradition ja uuden aineksen vertailu ja arviointi muodostaa keskeisen osan tätä tutkimusta.

III pääluvussa käsitellään yksityiskohtaisemmin maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamisen ja suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä sekä jossain määrin myös rakennuslupaa koskevaa aineellista sääntelyä, kun tarkastelulle on aiemmissa pääluvuissa pyritty luomaan mahdollisimman autenttinen konteksti: se oikeudellinen ympäristö, jossa näitä päätöksiä tehdään – tai oikeammin pitäisi tehdä. Seuraavan otsikon alla tarkastellaan kuitenkin vielä lyhyesti sitä toimintaympäristöä, johon tutkimuksen kohteena olevat lupainstrumentit sijoittuvat samoin kuin sitä, miten ne siihen sijoittuvat.

<sup>69</sup> Käsite on peräisin *Brusiinilta* (1938, s. 3–4).

<sup>70</sup> Ks. esim. vesioikeuden ja veteen liittyvien intressien osalta *Hollo* 1976, s. 1–7.

<sup>71</sup> Ks. *Majamaa* 1987, s. 267–268.

## 1.6 YHDYSKUNTARAKENNE MAANKÄYTÖN OHJAUKSEN TAVOITTEENA JA HAASTEENA

### 1.6.1 Yhdyskuntarakenne ja siihen liittyvät ongelmat

Yhdyskuntarakenteen voidaan sanoa tiivistetyksi tarkoittavan asuin-, työpaikka-, palvelu- ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta ja niitä yhdistäviä liikenneverkkoja sekä niiden tarvitsemia vesi-, tietoliikenne- ja energiahuoltoverkkoja.<sup>72</sup> Nykyaikaisessa monimutkaisessa yhteiskunnassa tämä kokonaisuus edellyttää välttämättä suunnittelua. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa maankäytön suunnitelmallisuuden ohella suunnittelulle sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä tavoitteita ja vaatimuksia. Yhdyskuntarakenteen ja muun alueidenkäytön taloudellisuus on määritelty MRL:ssä eräaksi alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi (MRL 5 §). Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät seikat, mukaan lukien sen eheys, ovat keskeisesti esillä myös kaavojen sisältövaatimuksissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

Maankäytön suunnittelu on keskeisin keino ohjata yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenne voi hajautua myös kaavoituksen seurauksena, mutta tämä kysymys ei ole tämän tutkimuksen kohteena.<sup>73</sup> Tutkimuksessa tarkasteltavien menettelyiden liittyessä erityisesti ilman lain mukaan tarpeen olevaa maankäytön suunnittelua tapahtuvaan tai näistä suunnitelmista poikkeavaan rakentamiseen, on näillä menettelyillä huomattava merkitys myös yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Suomalaisissa olosuhteissa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä on todettu esimerkiksi, että se ilmenee selvimmin kaupunkiseutujen reunamilla alhaisen tiheyden taajama-alueiden laajenemisena, joka johtuu pääosin kaupunkiseutuja ympäröivän haja-asutusalueen rakentamisesta. Tämän tuloksena syntyy suunnittelematonta taajama-aluetta ilman palveluita ja infraverkostoa.<sup>74</sup> Tämän kehityksen seurausten hallinta on myöhemmin vähintäänkin haasteellista.<sup>75</sup> Tässä kehityksessä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamisenettelyillä ja niitä aiemmassa lainsäädännössä edeltäneillä menettelyillä on ollut keskeinen rooli.<sup>76</sup> Ilman maankäytön suunnittelua tapahtuvan rakentami-

<sup>72</sup> Ks. esim. Koski 2008, s. 7.

<sup>73</sup> Esim. kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta maakuntakaavoituksessa tarkastelleen selvityksen mukaan keskeinen yhdyskuntarakenteen kannalta kielteisen kehityksen mahdollistava tekijä maakuntakaavoissa oli kaavoihin liian laajoina merkityt taajama-alueet. Laitinen – Vesisenaho 2011, s. 7, 17–18, 22.

<sup>74</sup> Ristimäki – Kalenoja – Tiitu 2011, s. 8, jossa mainitaan myös, että muista energiaa kuluttavista sektoreista poiketen liikenteen energiankulutuksen on tulevana vuosikymmeninä ennakoitu kasvavan huomattavasti ja globaalisti kestäväen kehityksen suurimpia haasteita on henkilöauto liikenteen kasvun hallinta.

<sup>75</sup> Ks. Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 49.

<sup>76</sup> Ks. esim. Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 46–50.

sen suhde alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin tutkimuksen kohteena olevissa tapauksissa on ylipäättään usein ongelmallinen.

Erilaisten yleisten ja yksityisten etujen näkökulmasta on merkityksellistä, millainen yhdyskuntarakenne on ja tapahtuuko siinä eheytymistä tai hajautumista. Hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta aiheutuu erilaisia välittömiä ja välillisiä haitallisia vaikutuksia ja kustannuksia niin julkisille kuin yksityisillekin tahoille. Välittömät kustannukset liittyvät esimerkiksi liikenneväylien rakentamis- ja parantamistarpeisiin, ja välillisiä kustannuksia aiheutuu muun ohella erilaisten palveluiden järjestämisestä.<sup>77</sup> Yksityisten näkökulmasta yhdyskuntarakenne vaikuttaa merkittävästi muun ohella päivittäiseen liikkumistarpeeseen sekä mahdollisuuksiin käyttää erilaisia kulkutapoja päivittäisillä matkoilla. Laajemmassa kuin kansallisessa katsannossa yhdyskuntarakenteella on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia myös esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta.<sup>78</sup> Tutkimusten mukaan kaupunkirakenteen tiiviyys ja kaupunkiseudun liikenteen energiankulutus ovat suorassa yhteydessä, mikä lisäksi liikenteellä on myös muita haitallisia ympäristövaikutuksia.<sup>79</sup> Sen lisäksi, että hajautunut yhdyskuntarakenne aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä, se edellyttää myös enemmän infrarakentamista. Rakentaminen itsessäänkin on yksi merkittävä kasvihuonepäästöjen lähde, vaikka rakennusten ja infrastruktuurin ylläpito niiden elinkaaren aikana tuottaa vielä sitäkin enemmän kasvihuonepäästöjä.<sup>80</sup>

Edellä sanotusta käy ilmi, että taloudellisen ja ekologisen kestävyys tavoitteet ovat lähtökohtaisesti täysin yhdensuuntaiset.<sup>81</sup> Tämä on todettu myös

<sup>77</sup> Kuntataloudelle yhdyskuntarakenteesta aiheutuvia kustannuksia on tarkasteltu mm. *Kosken selvityksessä* ”Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne”, Suomen ympäristö 42/2008. Kyse on myös tulonsiirroista, kun asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikkojen myynnistä saatavat tulot jäävät maanomistajille, mutta yhdyskuntarakenteesta eri tavoin aiheutuvat kustannukset jäävät asukkaiden ja suurelta osin kuntien ja edelleen veronmaksajien maksettavaksi. Voimassa oleva oikeus takaa erilaisia subjektiivisia oikeuksia kaikille asuinpaikasta riippumatta, ja näihin liittyvien velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa hajautuneessa yhdyskuntarakenteessa enemmän kustannuksia. Tiivistynyt suunnittelematon rakentaminen synnyttää myös säännönmukaisesti julkisiin tahoihin kohdistuvia odotuksia esimerkiksi erilaisten liikenneturvallisuuteen liittyvien ratkaisujen toteuttamiseen. Kaikki nämä seikat tulisi lähtökohtaisesti huomioida jo ennalta.

<sup>78</sup> Ks. esim. *Ristimäki – Kalenoja – Tiitu* 2011, s. 8 ja siinä viitattu. Yhdyskuntarakennetta ja kasvihuonepäästöjä Suomessa on tarkasteltu esimerkiksi *Lahden ja Moilasen* tutkimuksessa ”Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt”, Suomen ympäristö 12/2010.

Toiselta puolen maankäytön suunnittelu on hyvin merkityksellinen myös ilmastonmuutoksen hallinnan eli sen vaikutuksiin sopeutumisen kannalta.

<sup>79</sup> *Kuoppa – Mäntysalo* (toim.) 2010, s. 11.

<sup>80</sup> Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 7–9, 14–16.

<sup>81</sup> Tämä voidaan nähdäkseni kyseenalaistaa vain, mikäli ajatellaan siten, että mitä enemmän ylläpidettäviä liikenneväyliä ja muuta infrastruktuuria on, sitä enemmän se edellyttää rakentamis- ja kunnossapitotoimenpiteitä, jotka tuottavat yhdelle toimialalle taloudellista etua ja sitä kautta myös tietyn määrän verotuloja. Muiden kuin tällaista toimintaa harjoittavien ja erityisesti julki-



maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä. Lain taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todettiin, että ”[m]ahdollisuuksien luominen yhdyskuntarakenteen ohjaamiseen ja kehittämiseen korostuvat laissa monella tavalla. Tämä on keskeisin kysymys lain taloudellisista vaikutuksista. Suomen kansallisvarallisuudesta noin 3/4 on rakennettua ympäristöä. Sen arvo on eräiden arvioiden mukaan ollut muutamia vuosia sitten noin 2 000 miljardia markkaa. Yhdyskuntien rakentaminen ja ylläpito (liikenne mukaan lukien) vievät vuosittain noin 40 % bruttokansantuotteestamme. Suunnitteluvaiheeseen panostamalla ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttamalla voidaan aikaansaada merkittäviä taloudellisia säästöjä.”<sup>82</sup>

Yhdyskuntarakenteen hajautumista on pyritty ehkäisemään jo kauan. Ilmastonmuutoksen tunnistaminen erääksi merkittävimmistä ympäristöuhkista kuitenkin entisestään korostaa vaatimusta yhdyskuntarakenteen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta muun muassa taloudellisten resurssien, luonnonvarojen käytön ja ekotehokkuuden näkökulmista.<sup>83</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä mainitun ekologisesti kestävä kehityksen toteuttamisen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu ilmastonmuutoksen hidastaminen. Lain esitöissä on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslailla on hyvin konkreettinen yhteys ekologiseen kestävytyteen, sillä maankäyttö- ja liikennetarkoituksilla vaikutetaan pitkäkestoisesti ekologiin kysymyksiin.<sup>84</sup> Nykyisenkaltaista yhdyskuntarakenteen hajautumista onkin pidetty suorastaan kestävämmänä tulevaisuuden näkökulmasta.<sup>85</sup> Tarkasteltaessa kehitystä viimeisten parinkymmenen vuoden aikana, rakentamisen suurimmat ongelmat ovat kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla. Nimenomaan näillä alueilla syntyy suunnittelematonta taaja-asutusta, jossa käyttökustannukset (palvelut, työssäkäynti, infrastruktuuri) pidemmällä ajanjaksolla ovat suuria niin asukkaille kuin kunnillekin.<sup>86</sup>

---

sen talouden näkökulmasta ajattelutapa on kuitenkin kestävä. Taloudellista kasvua ei voitane sanoa kestäväksi, mikäli se aiheuttaa samalla huomattavia rasituksia julkiselle taloudelle.

<sup>82</sup> HE 101/1998 vp, s. 47.

<sup>83</sup> Ks. ”ekotehokkaan yhdyskunnan” käsitteestä ja sen yhteyksistä yhdyskuntarakenteen eheyteen *Sairinen* (toim.) 2009, s. 23–25 ja siinä viitattu.

<sup>84</sup> HE 101/1998 vp, s. 61. Myös esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomuksessa koskien valtiota tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä todetaan, että ”yhdyskuntarakenteen eheyttäminen koetaan laajasti yhdeksi tärkeimmäksi yhdyskuntien kehittämistavoitteista. Viime vuosina erityisesti voimistunut huoli ilmastonmuutoksesta on nostanut yhdyskuntarakenteen eheyttämisen entistä konkreettisemmin esiin.” Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 23.

<sup>85</sup> *Sairinen* (toim.) 2009, s. 9.

<sup>86</sup> *Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 70. Yhdyskuntarakenteen hajautumisesta eurooppalaisena kysymyksenä ks. ”Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge.” EEA Report No. 10/2006, jossa on muun ohella paikannettu hajautumisen moninaisia ja eritasoisia syitä (s. 17–20) ja sen vaikutuksia (s. 28–36). Raportissa todetaan esimerkiksi (s. 5), että ”Urban sprawl is synonymous with unplanned incremental urban development, characterised by a low density mix of land uses on the urban fringe”. Suomessa tämän selvityksen kohteena olevilla lupamenettelyillä

Mikrotasolla tällaisen rakentamisen lupa-asiassa on tyyppitapauksessa kyse yksittäisen asuinpientalon lupien myöntämisestä<sup>87</sup>. Oman talon rakentamista voitaneen kuvata tietynlaiseksi suomalaiseksi unelmaksi, johon ei ole syytä suhtautua väheksyen. Yksittäinen rakennushanke mielletäänkin yleisesti myönteiseksi asiaksi.<sup>88</sup> Omakotitalorakentamiseen liittyy näin voimakkaita arvolatauksia, kun asuinpientalon rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolelle liittyy helposti tietynlainen ajatus nimenomaan maaseudulle rakentamisesta, ”punaisesta tuvasta ja perunamaasta”. Tähän on vaikea liittää negatiivisia mielikuvia, joita sen sijaan tuntuu liittyvän kosolti siihen, että tällaisiin hankkeisiin liittyy ohjausta ja valvontaa julkisen vallan taholta. Myös yksilötason preferensseillä on merkitystä yhdyskuntarakenteen kannalta.<sup>89</sup> Yksi kaavoituksen haaste onkin pyrkiä vastaamaan erilaiseen kysyntään niin, että yhdyskuntarakenteeseen ja sen taloudellisuuteen liittyvät seikat tulevat samanaikaisesti huomioituiksi.<sup>90</sup> Yksittäisten lupapäätösten kautta tämä ei näyttäisi olevan mahdollista.

Edellä mainittuja seurauksia syntyy, kun kymmeniä ja satoja pientaloja rakennetaan kaupunkiseutujen reuna-alueilla vuosittain ilman maankäytön suunnittelua. Merkittävä vaikeus asioiden käsittelemisessä liittyykin siihen, että lupakäsittelyissä on kyse lähinnä yksittäisistä rakennuspaikoista, mutta yhdyskuntarakenne muodostuu pidemmällä aikavälillä yksittäisten lupien muodostaessa (toisiinsa muun ohella yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen välityksellä liittyvän) pidempiaikaisen soveltamiskäytännön. Perusoikeuksiin sisältyvä yhdenvertaisen kohtelun vaatimus onkin yksi kysymyksistä, joihin tutkimuksessa useissa kohdin palataan.

---

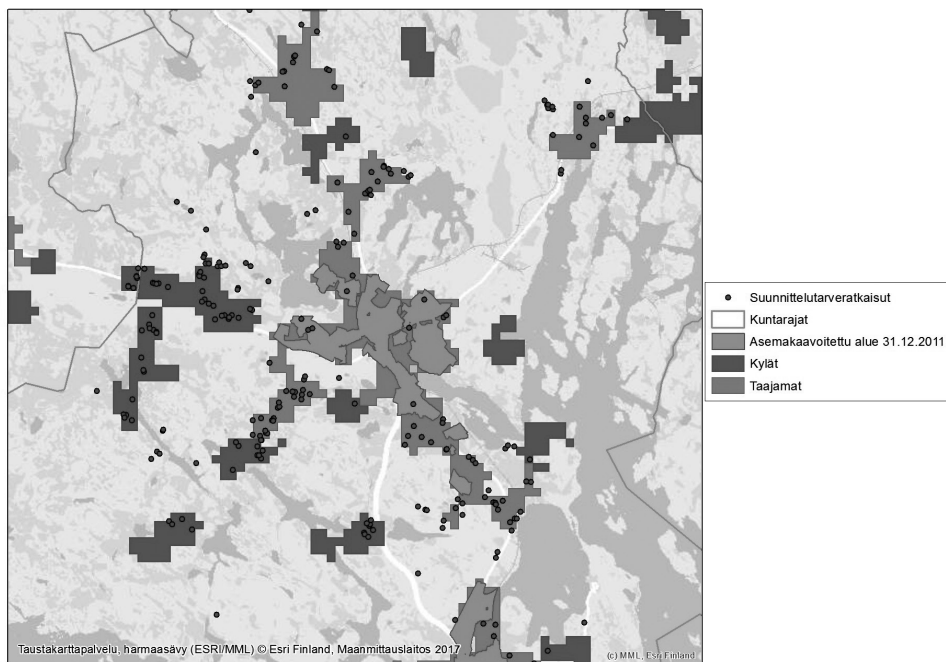
on ollut ja on edelleen tämän tyyppisen rakentamisen syntymisessä merkittävä rooli.

<sup>87</sup> Oikeuskäytännönkin perusteella voidaan toisaalta havaita, että esimerkiksi suunnittelutarveratkaisua edellyttävä hanke voi yhä useammin olla myös esimerkiksi golfkenttää taikka tuulivoimarakentamista koskeva. Lupamenettelyissä käsiteltävät hanketyypit ovat moninaistuneet.

<sup>88</sup> *Kononen – Pihala* 2007, s. 14–15.

<sup>89</sup> Ks. *Sairinen* (toim.) 2009, s. 8.

<sup>90</sup> Ks. *Kononen – Pihala* 2007, s.15.



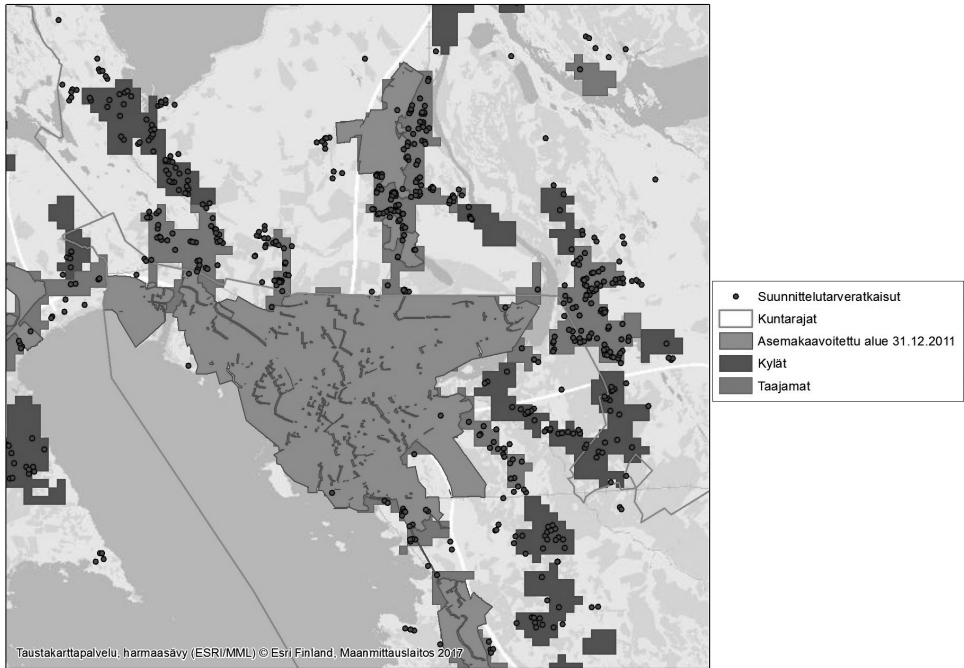
KUVA 1. *Suunnittelematon rakentaminen on muokannut yhdyskuntarakennetta myös esimerkiksi Siilinjärven kunnan keskustaajaman läheisyydessä (lupa- ja asemakaavoitustilanne 31.12.2011).*

*Kuntarajojen* on todettu vaikuttavan monesti yhdyskuntarakenteeseen sitä hajauttavasti. Maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa ylipäättään on kyse paljolti myös kaupunkien, kaupunkiseutujen ja alueiden välisestä keskinäisestä kilpailusta. Kun kunnat kilpailevat asukkaista ja työpaikoista, on tämä monella kaupunkiseudulla johtanut kaupunkiseutujen reunakuntien alhaisen tiheyden alueiden lisääntymiseen ja kasvamiseen. Hajaantumisen on jatkunut myös MRL:n säätämisen jälkeen varsinkin kasvavilla kaupunkiseuduilla, ja se tapahtuu usein suunnittelutarveratkaisulla. Niiden määrä kertoo yhtäältä hajarakentamispaineesta, mutta toisaalta osin myös maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun toimivuuden ongelmista.<sup>91</sup> Erityisesti kaupunkiseutujen reunakunnissa ja -alueilla maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun resurssit ovat usein alimitoitettut suhteessa merkittäviin rakentamispaineisiin. Tällaisissa kunnissa ei usein ole reserviä eikä keinoja suunnitella siihen tahtiin kuin kehitys edellyttäisi.<sup>92</sup> Tämä voi johtaa pidemmällä aikavälillä siihen, että kaupunkikeskusten ympärillä juuri ne alueet jäävät suunnittelematta taikka niiden alueiden suunnittelun mahdollisuudet ja vaihtoehdot supistuvat liiaksi, jotka olisivat yhdyskuntarakenteen kannalta tärkeitä.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 46.

<sup>92</sup> Ks. Sairinen ja Maijala, Sairinen (toim.) 2009, s. 8.

<sup>93</sup> Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa on todettu, että Suomessa aluesuun-



KUVA 2. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen samoin kuin kuntarajojen vaikutus rakentamisen lupamenettelyihin käy havainnollisesti ilmi Joensuun seudulla (lupa- ja asemakaavoitustilanne 31.12.2011).

Puhuttaessa mistä tahansa pientalorakentamisesta asemakaava-alueiden ulkopuolella puhutaan usein *hajarakentamisesta*<sup>94</sup>. Kuitenkin seurattaessa aiemman rakennuslain (370/1958, RakL) systematiikkaa, jossa hajarakentamisen käsite oli määritelty, tätä käsitettä käytettäessä hajarakentamiseksi tulisi kutsua periaatteessa ainoastaan sitä rakentamista, joka tapahtuu asemakaava- ja MRL 16 §:n mukaisten suunnittelutarvealueiden ulkopuolella.<sup>95</sup> Tämä on omiaan sekoittamaan asiasta käytävää keskustelua ja hämärtämään sitä, mistä itse asias-

nittelu ohjaa heikosti kaupunkien lievealueiden suunnittelua. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 36.

<sup>94</sup> Näin on toisinaan oikeudellisissakin yhteyksissä, ks. esim. *Häkkinen* 2016, s. 132.

<sup>95</sup> RakL 4.1 §:ssä määriteltiin se, mikä oli rakennuslain järjestelmässä *taaja-asutusta* (jonka lain 5.1 §:n mukaan tuli perustua detaljikaavoitukseen), ja 4.2 §:ssä määriteltiin muu kuin taaja-asutus *haja-asutukseksi*. Taaja-asutuksen ja suunnittelutarvealueen käsitteet eivät vastaa täysin toisiinsa suunnittelutarvealueen käsitteen ollessa aiempaa taaja-asutuksen käsitettä hieman joustavampi ja jossain määrin laajempi, mutta ne ovat lopulta varsin lähellä toisiaan ja taaja-asutuksen voidaan sanoa sisältyvän MRL 16 §:n suunnittelutarvealueen määritelmään. MRL 16.1 §:ssä suunnittelutarvealue on määritelty varsin pitkälti samalla tavoin kuin RakL 4 §:ssä. MRL 16.1 §:n ohella suunnittelutarvealueisiin sisältyvät myös MRL 16.2–3 §:ssä määritellyt tapaukset, joilla suunnittelutarvetta koskevia säännöksiä myös sovelletaan.

sa puhutaan, kun sekoitetaan varsinainen hajarakentaminen eli asemakaava- ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolella suoraan rakennusluvin tapahtuva rakentaminen ja suunnittelutarvealueilla tapahtuva rakentaminen. Juridisesti määriteltynä hajarakentaminen merkitsee lähtökohtaisesti sitä rakentamista asemakaavoitettujen ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolelle, joka voimassa olevan lainsäädännönkin mukaan on mahdollista suoraan rakennusluvalla.<sup>96</sup>

Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta ongelmalliseksi on koettu erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla toisinaan myös varsinainen hajarakentaminen suunnittelutarvealueiden ulkopuolella. Tällöinkin ongelmat liittyvät erityisesti kaupunkiseutujen lähialueille. Tällaiset hajarakentamiseen käytettävät alueet sijaitsevat yhdyskuntarakenteessa syrjäisimmillä paikoilla keskeisempien alueiden ollessa jo suunnittelutarvealuetta suoraan lain nojalla. Tällaisilla alueilla kunta ei voi vaikuttaa rakentamisen sijoittumiseen yhdyskuntarakenteessa tai maisemassa, haja-asutusalueelle myönnettyjen rakennusluvien määrään tai tilojen tasapuoliseen kohteluun. Tällainen esimerkiksi yleiskaavoihin perustumaton suurin luvin tapahtuva rakentaminen johtaa vähitellen suunnittelemattoman yhdyskunnan muodostumiseen.<sup>97</sup> On myös voitua havaita, että kun lainsäädännössä jäljempänä esitetyllä tavalla on jaettu alueet erilaisiin kategorioihin sen mukaan minkälaista suunnittelua tai lupamenettelyä hankkeen toteuttaminen edellyttää (suunnittelutarvealueisiin, rantavyöhykkeisiin ja niiden ulkopuolelle jäävään hajarakentamisalueeseen), vaikuttavat näiden alueiden oikeudelliset määrittelyt myös tosiasiallisesti rakentamisen sijoittumiseen. Suoraan rakennusluvalla tapahtuva rakentaminen pyrkii toisinaan sijoittumaan mahdollisimman lähelle rantaa tai suunnittelutarpeen ylittävää tiheämpää rakentamista kuitenkin niin, että se ei sijoitu näille alueille ja on mahdollista suoraan rakennusluvalla ilman näihin alueisiin kohdistuvaa maankäytöllistä ohjausta.

<sup>96</sup> MRL 16.1–3 §:n mukainen suunnittelutarvealueita koskeva sääntely merkitsee, että sen piiriin voi kuulua osin sellaisiakin alueita, jotka eivät aiemman RakL:n järjestelmässä olisi kuuluneet taaja-asutuksen piiriin. Suunnittelutarvealueen käsitettä ja ulottuvuutta tarkastellaan jäljempänä tutkimuksessa.

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

<sup>97</sup> *Kononen – Pihala* 2007, s. 15. Myöhemmin suunnittelutarvekynnyksen ylittyessä tällainen rakentaminen tulee suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisen piiriin.

## 1.6.2 Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksillä rakentamisen määrä ja sijoittuminen

Yhdyskunnat Suomessa ovat rakenteeltaan hajanaisempia kuin muissa pohjoismaissa, Keski-Eurooppaan verrattuna ero korostuu edelleen. Suomessa taloudellisen yhdyskuntarakenteen merkitystä tulee tulevaisuudessa korostamaan entisestään myös se, että maamme väestö ikääntyy eurooppalaisessakin mitakaavassa voimakkaasti. Ikääntyvät ihmiset tarvitsevat erityisiä sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, peruspalveluita lähietäisyydellä ja asuntoja, joita ei tarvitse kunnostaa.<sup>98</sup>

Suomi on kaupungistunut eurooppalaisessa katsannossa varsin myöhään ja kaupungistumiskehitys on edelleen voimakasta. Kaupunkimaisia alueita on maassamme vähän ja ne ovat pinta-alaltaan suhteellisen pieniä. Väestö ja työpaikat kuitenkin keskittyvät niihin jatkuvasti. Näiden alueiden ympärille muodostuu kaupungin läheinen maaseutu, johon kohdistuu aivan eritasoinen rakentamispaine kuin muualle maahan.<sup>99</sup> Näillä alueilla uusia taajama-alueita on syntynyt ja syntyy maankäytön suunnittelun ohella myös siten, että ne muodostuvat taajamaksi suunnittelemtoman rakentamisen lisääntymisen myötä.<sup>100</sup>

Suurimpien kaupunkikeskusten kehyskunnissa rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolelle on merkittävää. Ympäristöministeriön vuoden 2007 tietojen mukaan pääkaupunkiseudulla 14 % kaikista omakotitaloista ja kehysalueella 35 % rakennettiin asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Vuonna 2009 tehdyn kyselyn perusteella Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän kehyskunnissa asemakaavoittamattomalle alueelle sijoittui lähes 40 % uudesta omakotitorakentamisesta.<sup>101</sup> Tilanne voidaan arvioida varsin samansuuntaiseksi muidenkin kasvukeskusten kehyskunnissa. Vuoden 2008 koko maan rakennuslupatietojen perusteella 37 % erillispientaloista sekä asuntojen lukumäärän että kerrosalan suhteen laskettuna sijoittui asemakaava-alueiden ulkopuolelle.<sup>102</sup> Valtion ympäristöhallinnon kuntien suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksiä koskevasta tietokannasta haetut luvut tukevat niin ikään johtopäätöstä siitä, että tilanne on samankaltainen käytännössä kaikilla kasvulla kaupunkiseuduilla.<sup>103</sup>

<sup>98</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 12, 13.

<sup>99</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 27.

<sup>100</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 40.

<sup>101</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010, s. 38.

<sup>102</sup> Oinonen – Vesala – Ristimäki 2013, s. 26.

<sup>103</sup> On tosin tärkeää huomata, että kaupunkiseutujen reuna-alueiden pientaloja ei toteuteta yksinomaan suunnittelutarveratkaisuin, vaan osa rakentamisesta näilläkin alueilla tapahtuu suoraan rakennuslavin.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut tulee lähettää tiedoksi valtion valvontaviranomaiselle (MRL 174.4 § ja MRA 88 §). Näistä päätöksistä on lain voimassaoloajan tallennettu perustietoja tietokantaan. Esitettyjen lukujen perustana sikä-

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulosta 1.1.2000 vuoden 2011 loppuun käsiteltiin noin 31 400 rakennuspaikkaa koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelutarveratkaisuasia.<sup>104</sup> Näistä kielteisiä on ollut noin 9 %. Uusia rakennuspaikkoja koskeviksi luokiteltuja suunnittelutarveratkaisuja oli noin 54 %. Kun kielteiset päätökset huomioidaan, syntyi suunnittelutarveratkaisuin välillä 1.1.2000–31.12.2011 jonkin verran yli 15 000 uutta rakennuspaikkaa. Vuosittaiset päätösten lukumäärät seuraavat talouden ja rakentamisen suhdanteita.<sup>105</sup> Vilkkaimpana vuonna (2006) suunnittelutarveratkaisuja tehtiin noin 3 300.

Suunnittelutarveratkaisut keskittyvät hyvin voimakkaasti kaupunkiseuduille. Tämä käy havainnollisesti ilmi tarkasteltaessa ympäristöhallinnon aineiston suunnittelutarveratkaisujen määrällä mitattuna kahtakymmentä suurinta kuntaa. Näiden kuntien suunnittelutarveratkaisut muodostivat lähes 45 % koko maan suunnittelutarveratkaisuista tarkastelujakson aikana. Nämä kunnat ovat tyypillisimmin jonkin kaupunkiseudun kehyskuntia. Pääkaupunkiseudun osuus on huomattava. Kymmenen pääkaupunkiseudun kuntaa muodostaa yhteensä lähes 30 % (28,3 %) kaikista puheena olevista suunnittelutarveratkaisuilla käsitellyistä rakennuspaikoista.<sup>106</sup> Tilanne on kuitenkin samansuuntainen kaikilla suuremmilla kaupunkiseuduilla, vain mittakaava on jossain määrin pienempi. Toiselta puolen tarkasteluaineistossa oli peräti 125 kuntaa, joissa on tehty vähemmän kuin 20 suunnittelutarveratkaisua koko tarkasteluajanjaksolla, toisin sanoen vähemmän kuin kaksi vuodessa.

---

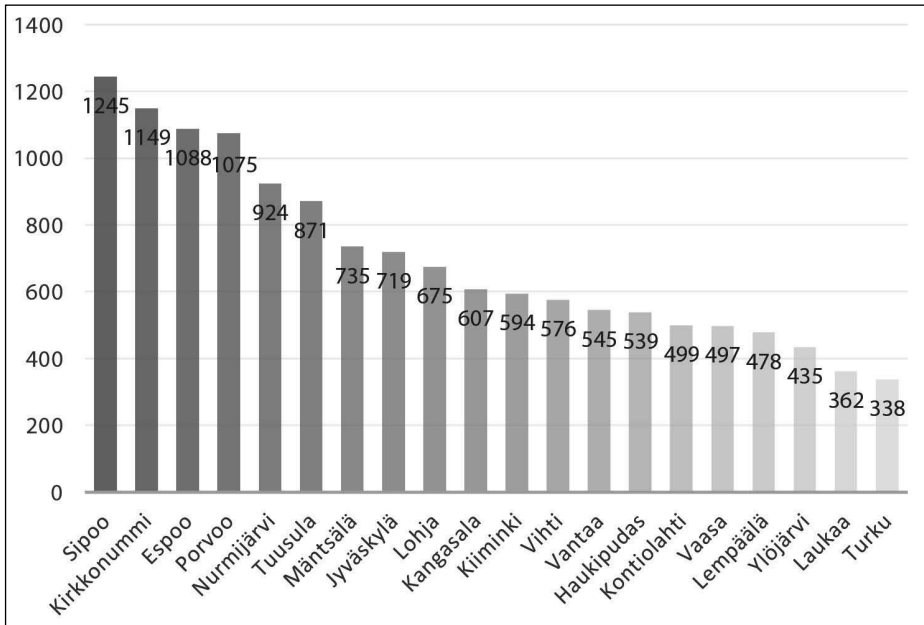
li kuin muuta lähdeä ei ole mainittu, ovat tästä tietokannasta poimitut tiedot MRL:n mukaisista päätöksistä lain voimaan tulosta vuoden 2011 loppuun. Aineistona ovat siten olleet MRL 137 §:n mukaiset suunnittelutarveratkaisut ja MRL 171 §:n mukaiset poikkeamispäätökset, jotka on tehty 1.1.2000–31.12.2011. Vuonna 2000 tehtiin vielä siirtymäsäännösten nojalla aiemman RakL:n mukaisia asioita, mutta ne on eroteltu aineiston ulkopuolelle. Kyse on nimenomaan MRL:n mukaisista päätöksistä.

<sup>104</sup> Päätökset on tilastoitu rakennuspaikkakohtaisesti, joten esimerkiksi neljää omakotitaloa koskeva päätös on tilastoitu neljänä. Pääsääntöisesti suunnittelutarveratkaisut koskevat yksittäisiä pientaloja. Näin suuri aineisto epäilemättä sisältää yksittäisiä virheitä, mutta mitään huomionarvoisia systemaattisia virheitä aineisto ei sisältäne.

<sup>105</sup> Ks. myös *Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 25.

<sup>106</sup> Suhteellisen tuoreen selvityksen (*Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 43–44) mukaan Siipoossa ja Pornaisissa asemakaavoittamattomalla taajama-alueella asuu enemmän väestöä kuin asemakaavoitetulla taajama-alueella ja Kirkkonummella ja Tuusulassa viidennes kuntien väestöstä asuu suunnittelemattomalla taajama-alueella.

MRL 16.3 §:n mukaan kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Koko kunnan alue oli vuonna 2013 osoitettu säännöksen nojalla suunnittelutarvealueeksi kahdeksassa kunnassa, joista viisi sijaitsi Uudellamaalla. *Ympäristöministeriö* 2014, s. 45.



KUVA 3. 20 suurinta kuntaa 1.1.2000–31.12.2011 suunnittelutarveratkaisujen lukumäärän suhteen (rakennuspaikkakohtaisesti).

MRL 171 §:n poikkeamistoimivalta on yleinen, mutta lukumääräisesti tarkasteltuna tietyt asiaryhmät muodostavat valtaosan poikkeamispäätöksistä. Voidaan sanoa, että poikkeamispäätökset muodostuvat määrällisesti tarkasteltuna pääasiassa rantarakentamista koskevista ja asemakaavapoikkeuksista. Tämä on huomionarvoinen seikka erityisesti siksi, että näillä poikkeamisasioilla voidaan sanoa tämän tutkimuksen valossa olevan systemaattisesti erityinen merkitys maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän kannalta.

Valtion viranomaiset ovat aiemmin ratkaisseet toimivallassaan olleiden rantarakentamista koskevien poikkeusten vuoksi lukumääräisesti enemmän poikkeamispäätöksiä vuosittain kuin kunnat. Tilanne on kuitenkin eri syistä muuttunut maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa siten, että valtion viranomaisten tekemien päätösten määrä on vähentynyt ja kuntien päätösten määrä kasvanut. 1.1.2000–31.12.2011 valtion viranomaiset tekivät noin 34 600 poikkeamispäätöstä (joista noin 86 % oli rantarakentamista koskevia) ja kunnat noin 32 500 poikkeamispäätöstä. Kuntien poikkeamispäätökset ovat olleet tyypillisimmin lupapäätöksiä suurissa kaupungeissa, joissa asemakaavoja ja ase-



makaavoitettua aluetta on runsaasti.<sup>107</sup> 1.4.2016 lähtien kaikki maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaiset poikkeamispäätökset ovat olleet kuntien toimivallassa.<sup>108</sup>

Tarkasteltaessa poikkeamispäätösten määriä suhteessa RakL:n mukaisten poikkeuslupien määrään voidaan arvioida, että lupien määrässä on kokonaisuutena tapahtunut hienoista vähenemistä. Asia on kuitenkin lopulta vaikea arvioida, kun keskeisin vaikuttava tekijä lupamäärien vuosittaisiin vaihteluihin ovat talouden suhdanteet. Erityisesti rantayleiskaavoituksen edistyminen on kuitenkin selvästi vähentänyt (valtion viranomaisten myöntämien) poikkeamisten lukumäärää. Rakennuslain viimeisen vuosikymmenen lupamääriä (sisältäen sekä taaja-asutuspoikkeusluvat että RakL 132 §:n mukaiset poikkeusluvat) on kuvattu seuraavasti: ”Vuonna 1989 poikkeuslupia myönnettiin ennätyskellisesti yli 10 000 kappaletta. Vuoden 1990 jälkeen poikkeuslupapäätökset vähenivät selvästi ja vuosikymmenen puolessa välissä lukumäärä jäi noin 5 000:een. Tämän jälkeen poikkeuslupapäätösten määrä on jälleen kasvanut. Vuonna 1997 poikkeuslupia myönnettiin lähes 7 500 ja vuonna 1998 noin 8 000.<sup>109</sup> Edellä kuvattuun aikaväliin mahtuu sekä nousukauden huippu että syvä lama. 1.1.2000–31.12.2011 valtion ja kuntien viranomaisten myöntämien poikkeamispäätösten (lukuun ei siis sisälly suunnittelutarveratkaisuja) lukumäärä on enimmilläänkin jäänyt alle 6 500 päätöksen.<sup>110</sup>

Tarkasteltaessa suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten volyyymiä ja sijoittumista suhteessa maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä asetettuihin poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyviin tavoitteisiin voidaan arvioida, että lupamäärien vähentämiseen ja yhdyskuntarakenteen hallitsemiseen erityisesti taajamien lievealueilla ja kasvavien kaupunkiseutujen kehyskunnissa ei ole päästy. Tämän kaltaisiin johtopäätöksiin on päädytty myös laajemmissa, rakennettua ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta koskevissa selvityksissä. Varsinkin suurempien kaupunkiseutujen haaste on hallita kaupunkiseudun reuna-alueiden rakentamista ja sen sijoittumista, kun merkittävä osa pientalorakentamisesta sijoittuu asemakaavoittamattomille alueille.<sup>111</sup> Suunnittelutarveratkaisumenettely on näillä alueilla hyvin keskeisessä roolissa.

<sup>107</sup> Ks. tarkemmin suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lukumääristä *Heinilä* 2014, s. 27–35.

<sup>108</sup> Ks. poikkeamistoimivallanjaosta ja siihen liittyvistä seikoista esim. *Heinilä* LM 2003 passim. Toimivallanjakoa on sittemmin muutettu myös lainsäädäntötoimin useampaan otteeseen. MRL:n muutoksella 196/2016 poikkeamistoimivalta siirrettiin kaikilta osin kunnille.

<sup>109</sup> VNS 2/2000, s. 85.

<sup>110</sup> Ks. *Heinilä* 2014, s. 31, 33–35.

<sup>111</sup> *Oinonen – Ristimäki – Vesala* 2013, s. 69.

---

## 2 Ympäristöoikeus: konfliktioikeutta ja yleisten ja yksityisten etujen kilpailua?

### 2.1 TAVOITETASOLLA: KONFLIKTIOIKEUTTA

Ympäristöoikeutta on kuvattu leimaavan pyrkimys hyvin erilaisten ja erisuuntaistenkin yksityisten ja yleisten intressien, tavoitteiden ja arvojen yhteensovittamiseen. Aivan erityisesti tämä tulee esille kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa. Muihin oikeudenaloihin verrattuna ympäristöoikeuden kannalta merkityksellistä intressipiiriä voidaan pitää poikkeuksellisen laajana.<sup>1</sup> Ympäristönkäyttö<sup>2</sup> on yhtäältä ihmisen kannalta välttämätöntä, mutta toisaalta yhtä välttämätöntä on myös ympäristön suojeleminen käyttämiseltä ja sen moninaisilta haitallisilta vaikutuksilta<sup>3</sup>. Julkinen valta joutuu tämän vuoksi puuttumaan yhteiskunnallisiin suhteisiin ohjatakseen niin yksityistä kuin julkistakin ympäristönkäyttöä, samalla kun yksilöiden toimintamahdollisuuksia rajoitetaan<sup>4</sup>. Jo sääntelyn lähtökohtana on näin ollen tietty intressikonflikti.<sup>5</sup> Tästä syystä ympäristöoikeutta on luonnehdittu *konfliktioikeudeksi*; ympäristöoikeudellisen sääntelyn ja päätöksenteon tavoitteena on kaikenlaisten ympäristöä koskevien intressien välisten ristiriitatilanteiden oikeudellisesti perusteltu ratkaiseminen.<sup>6</sup> Käsite ulottuu laajasti ympäristöoikeuden eri sektoreihin, vaikka konfliktiasetelmien osapuolet ja tilanteiden ratkaisemisen lähtökohdat vaihte-

---

<sup>1</sup> Kuusiniemi 2013a, s. 69.

<sup>2</sup> Kuusiniemi (1995, s. 1) määrittelee ympäristönkäytön sellaiseksi ihmisen toiminnaksi, joka kohdistaa fyysiseen ympäristöön merkityksellisiä vaikutuksia. Hollon (1998, s. 25) mukaan ”ympäristönkäytöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimenpiteitä, joilla on tai voi olla vaikutusta ympäristöön”. Ympäristönkäytön sääntely kattaa siten hyvin laajan alan erilaisia ihmisen toimintoja. Ks. myös Ranta 2001, s. 7, erit. alav. 32.

<sup>3</sup> Ympäristönkäyttöä koskeva sääntely voidaanankin suurelta osin ymmärtää ihmisen suojautumiseksi oman toimintansa vaikutuksilta.

<sup>4</sup> Tämän vuoksi ympäristöoikeutta on pidetty tyypillisenä hyvinvointivaltiollisena interventiolainsäädäntönä, jossa yhteiskunta aktiivisesti käyttää oikeudellista sääntelyä erilaisten yhteiskunnallis-poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Näin esim. Laakso 1990, s. 12, 22. Määttä mukaan ympäristöoikeudellisen sääntelyn laajeneminen ei tietyistä samankaltaisuuksista huolimatta kuitenkaan ole, ainakaan kokonaisuudessaan, palautettavissa hyvinvointivaltiolliseen oikeuskehitykseen. Määttä 1999, s. 119 ja kysymyksestä laajemmin s. 114–129 sekä sama YJ 3–4/1999 passim., erit. s. 12–14.

<sup>5</sup> Laakso 1990, s. 11–12.

<sup>6</sup> Hollo 1991, s. 6–7; Kuusiniemi 2013a, s. 69, sama 2013b, s. 185–186. Hollo on hyödyntänyt intressikonfliktin käsitettä ympäristöoikeuden luonnehdinnassa jo 1970-luvulla. Scandinavian Studies in Law -julkaisussa vuonna 1978 julkaistun artikkelin otsikkona oli ”Some Features of Finnish Environment Law. A Study in Conflicting Interests”. Ympäristöön kohdistuvista intresseistä ja intressikonflikteista ks. myös Ranta 2001, s. 16–20.

levatkin sovellettavan säännösten mukaisesti<sup>7</sup>.

Nämä ympäristöoikeuden arvo- ja intressijännitteet heijastuvat sekä lainsäätäjän että lainsoveltajan toimintaan<sup>8</sup>. Ympäristöoikeuden ominaispiirteiden tarkastelussa onkin eroteltu kaksi, keskinäisessä vuorovaikutuksessa olevaa tasoa, oikeudellisen sääntelyn *tavoitetaso*<sup>9</sup> ja oikeudellisten *muotojen ja käytäntöjen taso*.<sup>10</sup> Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti sitä, kuinka ympäristöoikeuden tavoitetason konfliktiluonne heijastuu muotoihin ja käytäntöihin ympäristölainsäädännössä ja ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.

## 2.2 LAINSÄÄDÄNNÖN JA KÄYTÄNNÖN TASOLLA: JOUSTAVAA

Ympäristöoikeudelliselle sääntelylle on hyvinvointivaltiollisen sääntelyn tapaan pidetty tyypillisenä lainsäädännön väljentymistä, tavoitteellisia säännöksiä ja laajan harkintavallan jättämistä lakia soveltaville viranomaisille. Joustavat, yhteiskunnallisten arvojen ja tavoitteiden suuntaan avoimet normit ovat useilla ympäristöoikeuden aloilla hyvin keskeisessä asemassa.<sup>11</sup> Tämän voidaan katsoa suurelta osin johtuvan ympäristöoikeuden edellä kuvatusta konfliktiluonteesta. Yhteen sovitettavien intressien moninaisuus ja niiden keskinäinen jännitteisyys ja jopa ristiriitaisuus voivat aiheuttaa sen, ettei yhteensovittamista ole mahdollista tehdä täsmällisesti säädöstasolla, vaan yhteensovittaminen on tehtävä yksittäisissä, ympäristöoikeudellisia säännöksiä soveltavissa ratkaisutilanteissa<sup>12</sup>. Kaavoitus- ja rakentamisoikeudelle luonteenomainen sääntelyn joustavuus on siten paljolti välttämättömyyden sanelemaa (toisin sanoen sääntelykohteesta ja sääntelyn tavoitteista johtuvaa), ja joustavat normit *konkretisoidaan* – ne saavat kulloisenkin sisältönsä – tapauskohtaisesti<sup>13</sup>.

Edellä esitetty ei kuitenkaan ole ainoa peruste joustavien normien käyttämiselle ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä. Joustavien normien on usein mainittu muun ohella mahdollistavan lainsäädännön mukautumisen yhteiskunnassa tapahtuvaan jatkuvaan muutokseen<sup>14</sup> ja mahdollistavan ympäristöoikeu-

<sup>7</sup> *Kuusiniemi* 2013c, s. 185.

<sup>8</sup> Ks. *Vihervuori* 1981, s. 5 alav. 19; ks. myös *Hepola* YJ 2/1995, s. 8.

<sup>9</sup> Tavoitetason voidaan ymmärtää sisältävän esimerkiksi sääntelyn taustalla vaikuttavat kysymykset siitä, millainen on sääntelyn *kohteen* luonne ja mitä sääntelyllä tavoitellaan.

<sup>10</sup> *Määttä* YJ 3–4/1999, s. 7. Oikeudellisten muotojen ja käytäntöjen tasoista ja niiden vuorovaikutuksesta ks. esim. *Tuori* 2003, s. 25–26.

<sup>11</sup> *Määttä* 1999, s. 116.

<sup>12</sup> *Laakso* 1990, s. 23.

<sup>13</sup> Konkretisointiprosessia on kuvattu esimerkiksi tapahtumaksi, ”jossa abstraktin oikeussäännön ja konkreetin asiointilan välinen jännite puretaan”. *Kuusiniemi* 1992, s. 133. Tätä konkretisointiprosessia normi- ja faktapremisseineen tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

<sup>14</sup> Esim. *Makkonen* 1981, s. 132–133. Ympäristöoikeudessa yhtenä – ei kuitenkaan ainoana –

dellisessä päätöksenteossa erityisen keskeisten vaihtelevien ympäristöolosuhdeiden joustavan huomioon ottamisen päätösharkinnassa<sup>15</sup>. Tähän liittyy myös luonnontieteellisen ja teknisen tiedon hyödyntämisen tarve ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa<sup>16</sup>. On myös esitetty, että joustavien normien käytännöllä lainsäätäjät on toisinaan tarkoituksellisesti välttänyt ottamasta kantaa poliittisesti vaikeisiin kysymyksiin ja näin asettanut lakia soveltavat viranomai-

---

keskeisenä muutosvoimana ovat teknis-taloudellinen kehitys ja luonnontieteellisen tiedon muutokset, joihin liittyy tarve erilaisen asiantuntijatiedon käyttämiseen päätöksenteossa. Tämä korostuu esimerkiksi ympäristönsuojeluoikeudessa, mutta piirre leimaa ympäristöoikeutta yleisesti. Joustavat normit avaavat näin mahdollisuuden myös ulko-oikeudellisen erityisasiantuntemuksen hyödyntämiselle, esimerkiksi lupamääräyksiä asetettaessa. *Kumpula* 1997, s. 123–124. *Arvojen* muutoksesta ja sen vaikutuksesta joustavien normien tulkintaan erityisesti ns. Vuotos -tapausta (KHO 2002:86) koskien ks. *Kuusiniemi* 2003 passim.

Myös ympäristöoikeuden kentässä keskeisenä muutosvoimana toimivat osaltaan yleisemmät yhteiskunnan muutokset. Nämä muutokset heijastuvat paitsi säännösten tulkintoihin myös uuteen sääntelyyn ja voimassa olevan normiston muutoksiin. Tahti vaikuttaa tältä osin ympäristöoikeuden sektoreilla vain kiihtyvän. Kuten *Vihervuori* (LM 2012, s. 328) kirjoittaa: ”[m]onilla oikeudenalajoilla sovellettava normisto on jatkuvassa muutostilassa, olipa muutosten syynä Euroopan integraatio ja EU:n normigeneraattori, kotoiset ongelmamme, hallintomme rakenteiden jatkuvat muutokset, poliittiset satunnaistekijät, talouden niukkuus tai mikä muu hyvänsä”. Ks. yhteiskunnan erilaisista viime vuosien muutostekijöistä mt. s. 327–328. Usein mainituista syistä johtuvilla muutoksilla on erilaisia ennakoimattomia vaikutuksia, mikä korostaa lainsäädännön vaikutusten arvioinnin merkitystä. Muutosten yhtenä, omat vaikutuksensa omaavana seurauksena on epävarmuus joka seuraa uusien, usein aiempiin säännöksiin verrattuna yhtä lailla joustavien säännösten konkreettiseen sisältöön liittyvästä epävarmuudesta. Julkaistua oikeuskäytäntöä muuttuneista säännöksistä alkaa kertyä yleensä vasta pari vuotta säännösten voimaantulosta, ja esitöistä on valitettavan usein varsin rajallisesti apua lain soveltajalle.

<sup>15</sup> Esim. *Bengtsson* 2000, s. 32. *Kuusiniemi* (2003, s. 72) kirjoittaa: ”[I]ain säätämisen osallistuneilla tahoilla ei tavallisesti voi olla tiedossaan sellaista merkityksellistä aineistoa, jonka perusteella ne syvällisesti voisivat ottaa kantaa tietyn hankkeen toteuttamisedellytyksiin siten kuin lakia yksittäistapaukseen sovellettaessa pitää tehdä (hankkeen vaikutuksia koskevat lukuisat selvitykset ym.)”. Aineellisten ympäristösäännösten tulkintaa voidaankin pitää korostuneen *tosiasi- asidonnaisena*, ks. *sama* 2013c, s. 203.

MRL:ia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota sääntelyn joustavuuteen: ”[e]ri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille.” PeVL 38/1998 vp, s. 4.

<sup>16</sup> Tästä esimerkiksi voidaan ottaa YSL:n mukaiset, olemassa olevien polttoaineen jakeluasemien toiminnan olennaista muuttamista koskevat ratkaisutilanteet, joihin liittyviä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja *Vihervuori* (Oikeus 2006, s. 649) kuvaa erilaisen luonnontieteellisen ja teknisen tiedon ”monimuuttuja-analyysiksi”: ”[t]he judgments remarkably show a kind of multivariate analysis, which takes account – at the same time – of geological, hydrological and topographical details of the areas, the existing or predicted use of groundwater, the existing quality of groundwater and the possibly existing contamination thereof, the type of the oil to be used, the constructions of the station concerned, tailor-made preventive measures, also deep in the subsoil, etc.”

set ja tuomioistuimet lainsäädäntötyön jatkajiksi<sup>17</sup>. Näiden perusteiden valossa ei ole yllättävää, että ympäristöoikeudellinen sääntely on laajalti joustavien normien ”elähdyttämää”.<sup>18</sup>

Edellä mainittujen seikkojen yhteydet *Kotkaksen* suomalaisen hallinto-oikeudelliseen keskusteluun tuomiin *Benjamin Schindlerin* harkintakategorioiden ovat ilmeisiä. Tämän jaottelun mukaan hallinnollinen harkinta voidaan jakaa: 1) *yksittäistapaukselliseen harkintaan*, jossa lainsäädännön ilmaisema päämäärä sovitetaan hallintopäätöksessä yksittäiseen tapaukseen; 2) *sopeuttamisharkintaan*, jossa lainsäätäjällä on jättänyt soveltajalle liikkumavaraa muuttuvien olosuhteiden vuoksi; 3) *asiantuntijaharkintaan*, jossa harkintavaltaa on annettu erityistä asiantuntemusta vaativassa päätöksenteossa; 4) *poliittiseen harkintaan*, jossa hallinnolle on annettu itsenäistä valtaa valita eri toimintavaihtoehtojen välillä ja 5) *liikkeenjohdolliseen harkintaan*, jossa harkintavaltaa on jätetty taloudellisen tehokkuuden toteuttamiseksi. Nämä harkinnan lajit ovat osin päällekkäisiä, ne ovat vain tietynlaisia ideaaliitypejä eivätkä myöskään välttämättä ainoita mahdollisia.<sup>19</sup>

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn joustavuus perustuu näistä harkinnan lajeista edellä sanotun perusteella erityisesti yksittäistapaukselliseen harkintaan (1) ja sopeuttamisharkintaan (2), mutta myös asiantuntijaharkinta (3) on ympäristöoikeudellisen päätöksenteon eri sektoreilla usein hyvin keskeisessä osassa esimerkiksi luonnontieteellisen ja teknisen asiantuntemuksen tarpeen vuoksi. Tällaista asiantuntemusta tarvitaan vaikkapa jonkin erityisesti suojeltavan eläin- tai kasvilajin esiintymispaikan määrittämisessä taikka joltakin ympäristöluvanvaraiselta toiminnalta pilaantumisen ehkäisemiseksi edellytettävien teknisten ratkaisujen määrittämisessä. Sikäli kuin poliittista harkintaa (4) on ympäristöoikeuden sektoreilla lain soveltajille ja päätöksen tekijöille annettu, se luultavasti liittyy edellä kuvatulla tavalla pikemminkin muihin syihin kuin nimenomaiseen tavoitteeseen antaa tämän kaltaista harkintavaltaa viranomaisille pois lukien tietenkin kunnalliseen itsehallintoon liittyvät seikat ja maankäytön suunnitteluun sisältyvä poliittinen harkinta.

<sup>17</sup> Ks. esim. *Majamaa* DL 1985, s. 379–380. Klassisen vallan kolmijako-opin näkökulmasta lainsäädäntövaltaa on delegoitu – tai delegoitunut – viranomaisille ja tuomioistuimille. *Jowell* (1992, s. 185) toteaa tämän hallintoviranomaisten osalta suoraviivaisesti: ”An organisation charged with implementing vague legislation will itself be an agent in the clarification and elaboration of legislative policies. In this sense, bureaucracies are surely law makers themselves – –.” Englannissa hallinto-oikeuden kehityksen tärkeimpänä taustatekijänä voidaankin nähdä hallinnollisen harkintavallan lisääntyminen, joka on ollut seurausta hyvinvointivaltion kehityksestä sekä taloudellisen ja sosiaalisen sääntelyn kasvusta. *Tuori* 2009, s. 354. Englantilaisen ja mannereurooppalaisen oikeusjärjestelmän väliset erot ovat englantilaisen hallinto-oikeuden kehittymisen myötä merkittävästi kaventuneet, mt. s. 357.

<sup>18</sup> Ks. joustavuuden syistä myös *Kuusiniemi* 2013c, s. 189.

<sup>19</sup> *Kotkas* LM 2011, s. 1137 ja siinä viitattu. Vaikka harkintakategorioissa onkin kyse lähinnä kuvailevasta lainsäädännön tyypittelystä, näihin harkinnan lajeihin kohdistuu kuitenkin myös omanlaisiaan, muun ohella perustuslaillisia ja muista lainsäädäntöön kohdistuvista vaatimuksista johtuvia kysymyksiä. Esimerkiksi siirrettäessä poliittista harkintaa hallinnolle, keskeiseksi muodostuvat kysymykset kansanvaltaisuuden toteutumisesta ja päätöksenteon legitimaatiosta; mt. s. 1138.

Lainsäädännön tasolla ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista tyhjentävästi säännellä konfliktien ratkaisua, kun ympäristöolosuhteet ja erilaiset ympäristöön kohdistuvat intressit ovat kussakin yksittäisessä ratkaisutilanteessa vaihtelevia<sup>20</sup>. Ympäristöoikeudelle onkin toisinaan pidetty luonteenomaisena ratkaisujen tietynasteista tapauskohtaisuutta, *in casu* -luonnetta<sup>21</sup>. Tällainen ajattelutapa on kuitenkin ongelmallinen oikeuden keskeisten tausta-arvojen, ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna.<sup>22</sup>

## 2.3 KESKEISET KONFLIKTINRATKAISU- MEKANISMIT YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

Ympäristöoikeudelliselle ratkaisutoiminnalle on edellä kuvatulla tavoin tyypillistä päätöksentekotilanteisiin liittyvien etuverkoston vaihtelevuus ja moniulotteisuus. Ratkaisemista edellyttäviä intressikonflikteja ilmenee sekä eri yk-

<sup>20</sup> Bengtsson 2000, s. 30–31. *Vihervuoren* (1981, s. 44) mukaan ”lainsäätäjät on joutunut tunnustamaan ristiriidat niin vaikeiksi, monitahoisiksi ja tapauskohtaisiksi, että niiden ratkaiseminen on olennaisilta osiltaan jätetty lainsoveltajan tehtäväksi”.

<sup>21</sup> Ks. esim. *Ekroos* 1995, s. 50. Jossain määrin samaan suuntaan voidaan ehkä katsoa vaikuttavan myös ympäristöoikeudellisen päätöksenteon tosiasiasidonnaisuuden korostamisen, erityisesti kiinnitettäessä huomiota yksittäistapauksellisiin ympäristöolosuhteisiin: ”ympäristö ei – – koskaan voi olla samanlainen kuin toisessa paikassa”. *Ekroos* 1995, s. 50. Se, että ympäristöoikeudellisissa ratkaisuissa päätöksen tosiasiapremissit ovat aina tietyllä tavalla ainutlaatuisia, ei kuitenkaan millään muotoa merkitse sitä, ettei päätösten normipremisseissä olisi löydettävissä jotakin yleistettävää. *Yleisyys* – samoin kuin tietty ajallinen kesto – on keskeinen oikeusnormeille asetettava vaatimus. Ks. esim. *Aarnio* 1989, s. 63–64. Kuten *Pöyhönen* (1988, s. 50) kirjoittaa: ”Mikään *oikeudellinen* ratkaisu ei koskaan ole puhtaasti ja pelkästään tapauskohtainen ratkaisu, vaan siinä piilee aina mahdollisuus yleistettävyyteen valitun samankaltaisuusavaimen suhteen” (kurs. lis.).

Ympäristöoikeudellinen ratkaisutoiminta on toisaalta tosiasiasidonnaista myös siten, että usein keskeisellä sijalla päätöksenteossa on yleisen tai objektiivisena pidetyn luonnontieteellisen tiedon hyväksikäyttäminen, asiantuntijatieto. Esim. *Kumpulán* (1997, s. 124) mukaan ”joustavien normien tulkintaan vaikuttavat sekä oikeudellinen että luonnontieteellinen ja tekninen asiantuntemus”. Ks. luonnontieteellis-teknisen tiedon merkityksestä ympäristöoikeudessa myös *Kuusiniemi* 1992, s. 131–133, joka myös tuo esiin sen, että tällainen tieto vaikuttaa periaatteessa päätöksenteon normipremissin puolella (aarniolaisittain sallittuna oikeuslähteenä) joustavien normien sisältöä täsmennettäessä: ”päätošharkinnassa luonnontieteellis-teknis-taloudellista aineistoa tulkitaan aineellisten normien kielellistä transformaatiota vasten, jolloin nuo säännökset saavat sisältönsä – – faktatiedon ja ratkaisijan arvokäsitysten vaikutuksesta”. *Kuusiniemi* 1992, s. 131. Ratkaisutoiminnan tosiasiasidonnaisuus on eri asia kuin ratkaisun tosiasiapremissin liittyvät ”näyttökysymykset” tai tosiasiaselvitys. Jäljempänä tutkimuksessa tarkastellaan oikeudellisen ratkaisun normi- ja faktapremissien luonnetta ja niiden välistä yhteyttä yksityiskohtaisemmin. Ks. toiseikkoihin erityisesti hallintolainkäytössä liittyvistä kysymyksistä *Vihervuori* 2004 passim.

<sup>22</sup> Tapauskohtaisuuden ongelmallisuudesta ks. esim. *Määttä* 1999, s. 232, joka liittyy ajattelutavan erityisesti ”sääntökeskeiseen” analyttiseen oikeustieteen traditioon. Ks. myös *Kuusiniemi* 2013c, s. 203, ja laajemmin *Ranta* 2001, s. 65–70.

sityistahojen välisissä suhteissa, viranomaisten ja yksityisten välisissä suhteissa samoin kuin myös eri viranomaisten välisissä suhteissa. Perinteisesti tyypillisetkin julkisoikeudellisen vertikaalisuhteen ilmentymät – kuten hallintoluvat – ovat ympäristöoikeuden alalla olennaisesti myös horisontaalioikeussuojan toteuttamiskeinoja<sup>23</sup>. Yhä enenevässä määrin ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa katsotaan olevan kysymys myös nyky- ja tulevien sukupolvien sekä ihmisten ja luonnon välisistä suhteista.<sup>24</sup> Erilaiset edut ja niiden väliset suhteet on säännöksissä saatettu määritellä joustavasti, jolloin niiden yhteensovittaminen ja punninta jäävät osin yksittäistapauksissa viranomaisten ratkaistaviksi.

Yksittäisissä ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa voi siten ilmetä periaatteessa rajoittamaton määrä erilaisia etuasetelmia. Kotimaisessa kirjallisuudessa jo ainakin *Konstari* on käyttänyt tällaisten tapauskohtaisten etuasetelmien kuvaamisessa nykyään laajemminkin hyödynnettyä konstellaatiometafora viittaamalla tapauskohtaiseen *intressikonstellaatioon*<sup>25</sup>, joka kuvaa erinomaisesti sitä, kuinka yksittäisen ratkaisutilanteen näkökulmasta erilaisten relevanttien intressien lukumäärä, keskinäinen asema ja myös painoarvot määrittyvät kussakin tapauksessa omanlaisikseen oikeudellisesti relevanteja intressejä selvittäessä ja punnittaessa.

Intressikonflikti aktualisoituu, kun konkreettisin toimenpitein pyritään tyydyttämään ihmisen erilaisia ympäristönkäyttöä edellyttäviä tarpeita. Samoihin alueisiin tai luonnonvaroihin kohdistuu yleensä useita, toisensa poissulkeviakin tarpeita ja intressejä, eivätkä nämä kaikki ole samanaikaisesti toteutettavissa.<sup>26</sup> Ympäristönkäyttöä merkitsevien hankkeiden etukonfliktien ratkaisussa keskeisessä asemassa ovat erilaiset ennakkovalvontajärjestelmät, useimmiten erilaiset lupa- tai niihin rinnastettavat menettelyt<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> *Vihervuori* 2011, s. 771; ks. erilaisista asianosaisasetelmista näissä asioissa *sama* 2012, s. 168–172.

<sup>24</sup> *Kuusiniemi* 2013c, s. 194. Tulevien sukupolvien etujen läsnäolo ratkaisutoiminnassa perustuu kestävään kehitykseen sisältyvään ideaan sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta, ks. *Westerlund* 1997, s. 37–39. Kestävä kehitys on kirjattu myös MRL:n tavoitesäännöksiin, ks. MRL 1.1 §. Laajasti sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja vastuusta ks. *Kumpula* 2004, s. 113–144. Luonnosta oikeussuhteen osapuolena ks. esim. *Määttä* 1999, s. 165–171, joka on myös erotellut erilaisia oikeussuhdekategorioita kuvaamaan ympäristöoikeuden sääntelemien oikeussuhteiden kentän monimuotoisuutta, ks. esim. *sama* YJ 3–4/1999, s. 17–18. *Kokko* (2003, esim. s. 76–83) on väitöskirjassaan kehittänyt erityistä ihmisen ja luonnon välistä *turvaamissuhdetta* perinteisen, henkilöiden välisen oikeussuhteen rinnalle.

<sup>25</sup> *Konstari* 1979, s. 147. Ks. myös *Laakso* 1990, s. 44. Konstellaatioista ja metaforista yleisemmin ks. *Paasilehto* 2003, s. 27–29.

<sup>26</sup> Ks. *Vihervuori* 1981, s. 5. Nämä tarpeet ovat yksityisestä näkökulmasta usein taloudellisia (ympäristöä käytetään taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi); ympäristö on myös omistamisen kohde.

<sup>27</sup> *Kuusiniemi* 2013b, s. 111; *Vihervuori* 1981, s. 44.

Myös erilaiset (ennakkolliset) ilmoitusmenettelyt voidaan varsin usein nähdä varsinaisiin lupamenettelyihin rinnastuviksi, sillä ilmoitusten pohjalta voidaan useimmiten antaa ilmoituksenvaraista toimintaa eri tavoin rajoittavia määräyksiä. Toiminta voidaan mahdollisesti myös kieltää tai keskeyttää<sup>28</sup>. Esimerkiksi YSL 122 §:n mukaan viranomaisen on ilmoituksen johdosta tehtävä päätös, jossa on annettava tarpeelliset määräykset toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja toiminnan järjestämiseen liittyvien jätelain mukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi. Päätöksessä voidaan lisäksi antaa määräyksiä toiminnan tarkkailusta ja tiedottamisesta asukkaille. Säännöksen mukaan viranomainen voi myös kieltää tai keskeyttää muun kuin luvan nojalla harjoitetun toiminnan, jos yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvia huomattavia haittoja ei voida määräyksillä riittävästi vähentää.<sup>29</sup> Puhuttaessa (joustavien) normien konkretisoinnista voidaan sanoa, että tämän tyypissä ilmoitusmenettelyissä viranomainen voi *tarpeen mukaan* konkretisoida normeja yksittäistapauksissa – esimerkiksi määräyksiä ja ehtoja asettamalla.<sup>30</sup>

Ilmoitusmenettelyt ovat MRL:n piirissä käytännössä hyvin merkityksellisiä, erityisesti MRL 129 §:n (ja edelleen MRL 126 a ja MRA 63 §:n) vuoksi, jonka perusteella kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä merkitykseltään vähäiset, muutoin lähtökohtaisesti rakennus- tai toimenpidelupaa edellyttävät rakentamistoimenpiteet ilmoituksenvaraisiksi<sup>31</sup>. Tämä on kuitenkin edellä mainittuun verrattuna aidompi ilmoitusmenettely, sillä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta ei edellytetä ilmoituksen johdosta esimerkiksi päätöstä ja toimenpiteeseen voidaan ryhtyä, ellei viranomainen ole 14 vuorokauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta edellyttänyt luvan hakemista ilmoitettuun hankkeeseen. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on ilmoituksen sijasta edellytettävä luvan hakemista, jos se yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta on tarpeen (MRL 129.2 §).

<sup>28</sup> Ilmoitusmenettelyssä voi luonnollisesti myös käydä ilmi, että ilmoitettu toiminta edellyttää jotakin viranomaislupaa.

<sup>29</sup> Lupa- ja ilmoitusmenettelyjen välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä ks. *Mäenpää* 1992, s. 7–9, jonka mukaan lupa- ja ilmoitusmenettelyjen välinen ero voi olla varsin suhteellinen ja ilmoituksella voi olla varsin samankaltainen sääntelytehtävä kuin luvallakin. Nykyisessä lainsäädännössä erilaisten lupa- ja ilmoitusmenettelyiden välistä eroa *Mäenpää* (1992, s. 7) pitääkin ”liukuvana”. Lieneekin niin, että puheena olevan kaltaisia menettelyjäkin tulee lähtökohtaisesti tarkastella analyttisesti välttäen kategorisointeja. Tiettyjä yleistettäviä, systemaattisia piirteitä menettelyistä toki voidaan havaita, mikä muodostaa esimerkiksi *Mäenpään* tutkimuksen keskeisen tavoitteen, ks. *Mäenpää* 1992, s. 57–59.

<sup>30</sup> YSL:n 11 luvun mukainen rekisteröintimenettely sen sijaan poikkeaa tästä olennaisesti, vaikka toiminnan rekisteröintiäkin varten tehdään ilmoitus viranomaiselle. Tähän ei kuitenkaan liity varsinaista ennakkovalvontaa eikä ilmoituksen johdosta tehdä hallintopäätöstä, toiminnan rekisteröinti mahdollistaa ainoastaan rekisteröitävien toimintojen yleissäännöksiin perustuvan jälkivalvonnan.

<sup>31</sup> Ks. myös *Vihervuori* 2002, s. 367, jonka mukaan MRL:n ilmoitusmenettelyyn ”kuuluu tai voi kuulua varsin tärkeitä, toisen etuihin pysyvästikin vaikuttavia toimia”. *Vihervuori* (mp.) myös korostaa sitä, että ns. *horizontaalinen asianosaisuus* – toisin sanoen se, että ympäristöpäätöksenteossa asiat koskevat esim. viranomaisen ja luvanhakijan ohella säännönmukaisesti myös muita (yksityisiä) tahoja – tulee ottaa huomioon myös ilmoitusmenettelyä käytettäessä ja sitä koskevia normeja säädettäessä. Ks. erilaisista asianosaisasetelmistä *sama* 2012, s. 168–172.



Lupa- ja niihin rinnastuvissa menettelyissä pyritään tapauskohtaisesti yhtäältä *selvittämään*, toisaalta ennakolta *yhteensovittamaan* erilaiset päätöksenteossa merkitykselliset intressit. Tämä yhteensovittaminen tapahtuu paljolti juuri lupamääräysten muodossa asettamalla hankkeen toteuttajalle tarpeelliseksi katsottuja rajoituksia ja toimintavelvoitteita<sup>32</sup>. Merkityksellisten intressien selvittämisessä puolestaan keskeisellä sijalla on lupamenettely kuulemista ja lausuntoja koskevine säännöksineen. Lupamenettely muodostaakin myös *osallistumiskehityksen*, jonka puitteissa eri intressitahot voivat vaikuttaa ratkaisujen sisältöön ja valvoa etujaan<sup>33</sup>.

Konkreettisia hankkeita koskevissa yksittäisissä lupamenettelyssä tapahtuva intressien punninta ja yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole välttämättä paras tai edes mahdollinen intressiristiriitojen ratkaisukeino<sup>34</sup>. Keskeinen ennakollinen ympäristöoikeudellinen konfliktienratkaisumekanismi ovatkin erilaiset ympäristönkäytön *suunnittelujärjestelmät*. Myös suunnittelujärjestelmissä – ja erityisesti niissä – tavoitteena on erilaisten intressien ennakollinen yhteensovittaminen ja konfliktien ennaltaehkäiseminen. Ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmistä keskeisin on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytön suunnittelu, mutta suunnittelujärjestelmäksi voidaan osin luonnehtia muun ohella myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, jossa selvitetään ja arvioidaan tiettyjen hankkeiden ja niiden mahdollisten toteuttamisvaihtoehtojen ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa (YVAL 2 §:n 2 kohta). Ympäristövaikutusten arviointimenettely toisaalta poikkeaa kaavoituksesta olennaisesti sikäli, että siinä ei tehdä hanketta koskevia, oikeusvaikutuksia omaavia (ja oikeusvaikutustensa kautta toteutuvia) päätöksiä. Sekä kaavoituksessa että ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä huomattava merkitys on kuitenkin pyrityt antamaan kansalaisten osallistumiselle päätöksentekomenettelyyn ja vaikuttamismahdollisuuksille menettelyiden lopputuloksiin.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Kyse ei välttämättä ole siitä, voidaananko lupaa lainkaan myöntää vaan siitä, millaisia lupamääräyksiä asettamalla se on mahdollista myöntää. Lupamääräyksiä asettamalla luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset ovat usein täytettävissä.

<sup>33</sup> Ks. *Vihervuori* 1998, s. 239, joka toisaalla (Oikeus 2006, s. 646) huomauttaa suhteessa muihin ohjauskeinoihin, että todellinen osallistuminen on käytännössä aina järjestetty ja turvattu oikeudellis-hallinnollisin keinoin.

<sup>34</sup> Näin esim. *Vihervuori* 1981, s. 43.

<sup>35</sup> Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ei kuitenkaan ole kyse varsinaisesti päätöksentekomenettelystä, vaan päätöksen tekemiseksi tarpeellisen ympäristövaikutuksia koskevan tiedon tuottamisesta. *Kumpula* 2013, s. 623; *Pölönen* 2007, esim. s. 65. Menettelyjen monista samankaltaisista piirteistä johtuen kaavoituksella voidaan kuitenkin nähdä olevan osin hyvin samankaltaisia funktioita kuin ympäristövaikutusten arviointimenettelylläkin. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toivotuista ja ei-toivotuista funktioista ks. *Pölönen* 2002, s. 12–18, erit. s. 15, joka on maininnut YVA-menettelyn funktioiksi esimerkiksi vaikutusten yhtenäisen huomioinnin, suunnittelun avaamisen keskustelulle, päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääntymisen ja konflik-

Konfliktien ratkaiseminen ennakolta on keskeinen lupa- ja suunnittelujärjestelmistä saatava hyöty vastapainona siitä aiheutuville hallinnollisille kustannuksille, joita voidaan pitää yleisesti ottaen pieninä, kun otetaan huomioon menettelyjen hyödyt ja se, minkälaisia seurauksia olisi sillä, että yhteensovittamista ei tapahtuisi ennakolta<sup>36</sup>. Ennakollisiin lupa- ja muihin menettelyihin perustuvan ohjauksen nähdään toisinaan muodostuvan kuitenkin myös hallinnollisesti raskaaksi<sup>37</sup>. Tästä syystä muun ohella ympäristönsuojelulainsäädännössä on toimintoja pyritty ohjaamaan myös erilaisilla, lähinnä asetuksen- mutta myös laintasoisilla *yleisnormeilla*, silloin kun toiminnan luonne tämän mahdollistaa.<sup>38</sup> Tällaisten yleisnormien noudattamisen valvonta tapahtuu yksinomaan *jälkivalvonnan* keinoin; tällöin yleisnormit tarvittaessa niin sanotusti konkretisoidaan vasta jälkikäteisesti, kun viranomaisen ottaa kantaa siihen, onko toiminta yksittäistapauksessa asiaa koskevien säännösten mukaista.<sup>39</sup> On kuitenkin huomioitava, että ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä käytettävät yleisnormitkin muodostavat varsin heterogeenisen joukon, eivätkä yleisnormit ja yksittäistapauksellinen päätöksenteko aina ole toisiaan poissulkevia vaan myös toisiaan täydentäviä instrumentteja. Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä käytettävät oikeudellis-hallinnolliset ohjauskeinot ovatkin varsin moninaisia ja limittäisiä; niiden luokittelu ja erottelu voi olla vaikeakin.<sup>40</sup>

---

tien ratkaisun varhaisessa vaiheessa. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä voidaan kuvata oikeudellis-hallinnollisia ohjauskeinoja (erityisesti erilaisiin hankelupiin perustuvaa ennakkovalvontaa) täydentäväksi menettelyksi, jonka tarkoituksena on koota monipuolisesti tietoa hankkeen vaikutuksista ja vaihtoehdoista sekä intressitahojen näkemyksistä varsinaista päätöksentekoa varten. *Pölonen 2007*, s. 65.

<sup>36</sup> Ks. *Vihervuori Oikeus 2006*, s. 48, joka kirjoittaa erityisesti ympäristölupamenettelyyn liittyen muun ohella, että "[t]he adjustable norms on permit granting stipulated in the Act often make it possible to achieve an outcome that shows traits of reconciliation between different stakeholders. The formal permit granting procedure and its heaviness, so to say, may be flexibly adapted to the actual volume and intensity of the activity in question."

<sup>37</sup> Tämä on kuitenkin suurelta osin myös näkökulmakysymys, ja erilaisissa ohjauksen keventämishankkeissa näkökulmaa voidaan usein kritisoida tarpeettoman kapeaksi. *Vihervuori (Oikeus 2006, s. 648–649)* kirjoittaa: "As to the alleged cost-effectiveness, any regulatory reform seems to have a far too narrow starting point, or it even appears to be an end in itself, if only the immediate savings, where there are any, are taken into account. In general, the indirect and future costs (e.g. those resulting from loading the judiciary in a new way) and the negative social impacts in local communities should be assessed and taken appropriately into consideration. In my judgment, the existing permit procedures for locally sensitive smaller-scale activities are, in many cases, also socially valuable and cannot be eliminated without serious negative side effects."

<sup>38</sup> Ks. HE 84/1999 vp, s. 23–24.

<sup>39</sup> Myös ennakkollisen valvonnan piirissä olevat hankkeet taikka toiminnat ovat yleensä enemmän taikka vähemmän jälkivalvonnan piirissä.

<sup>40</sup> *Määttä LM 2002*, s. 801. Määttä nostaa esiin myös (s. 806, 808) ennakkollisen päätöksenteon oikeusturvaan liittyvät edut: ennakkollisissa päätöksenteossa kansalainen tai esimerkiksi toiminnanharjoittaja saa samalla lainvoimaisen viranomaisen päätöksen siitä, täyttävätkö hänen toimintateensä säännöksissä asetetut vaatimukset. Hallinnon keventämisspyrkimyksissä voi näin tulla esille jo *Merikosken* (esim. 1959, s. 3) korostama tehokkuuden ja oikeusturvan välinen jännite.

Laintasoisten säädösten joustavia säännöksiä täsmennetään usein alemmanasteisilla normeil-

YSL 11 luvun mukaisen rekisteröintimenettelyn osalta näytti olevan lainsäättäjäjällekin epäselvää, missä määrin on kyse ennako- ja missä määrin jälkivalvontainstrumentista. Kun menettely sisällytettiin aiempaan ympäristönsuojelulakiin lain esitöissä todettiin muun ohella, että ”[p]laitsi ilmoituksen rekisteröinnin yhteydessä ennakkolisena valvontatoimena myös jälkivalvonnassa huolehdittaisiin siitä, että toiminnassa noudatetaan lain 12 §:n nojalla säädettyä valtioneuvoston asetusta” (jotka toimialakohtaisesti määrittelevät rekisteröitäville toiminnoille asetettavat vaatimukset yleisnormein).<sup>41</sup> Toimialakohtaisen asetuksen mukaisuutta ei kuitenkaan voida pitää varsinaisena rekisteröinnin edellytyksenä, joten rekisteröintiä on pidettävä ainoastaan välineenä, joka mahdollistaa rekisteröitävien toimintojen yleisnormeihin perustuvan jälkivalvonnan.

Maankäyttö- ja rakennuslakikin sisältää joukon yleisnormeja. Esimerkiksi MRL 118 §:n mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella. Samoin MRL 166–169 §:ssä on rakennusten ja rakennetun ympäristön hoitoa koskevia yleisnormeja. Myös MRL 117 §:ssä lausutut rakentamiselle asetettavat esteettiset ja tekniset vaatimukset ovat osin yleisnormien kaltaisia, mutta nämä vaatimukset tulevat arvioitaviksi rakennuslupamenettelyn yhteydessä (ks. MRL 135.1 §:n 2 kohta ja MRL 136.1 §:n 2 kohta). Myös edellä mainittua MRL 118 §:n säännöstä tulisi noudattaa (ilman nimenomaista viittaustakin) rakennus- ja toimenpidelupaharkinnassa, mutta selvissä tapauksissa sitä voitaneen käyttää myös jälkivalvonnan aineellisena perustana<sup>42</sup>.

Hallinnollisen taakan keventämisen tai ”sujuvoittamisen” nimissä onkin ympäristölainsäädännössä pyritty enenevässä määrin pyritty siirtämään painopistettä ennakkolisista lupamenettelyistä jälkivalvontaan. Tällöin kuitenkin luovutaan myös ennakkovalvontamenettelyn eduista. Ennakolliset hallinnolliset menettelyt toimivat osallistumiskehyksinä, mutta niillä voidaan myös järjestää esimerkiksi luvanhakijan ja naapureiden tai haitankärsijöiden väliset suhteet ja määritellä luvanhakijan oikeudet ja velvollisuudet suhteessa muihin osallistajiin.<sup>43</sup> Tämä vähentää kaikkien osallistajien epävarmuutta, mistä seuraa

la. Tällöin joustavien säännösten konkretisointi tapahtuu tavallaan hierarkkisen, yleisestä konkreettiseen tapaukseen etenevän norminasettamisprosessin tuloksena, jossa edetään (lain asettamissa rajoissa) yhä täsmällisempiin normeihin päätyen lopulta yksittäisessä viranomaisratkaisussa asetettaviin, konkreettisiin lupa- tai muihin määräyksiin. *Kuusiniemi* 1992, s. 134.

<sup>41</sup> HE 100/2009 vp, s. 11.

<sup>42</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 774. Säännöksen käytännön merkitys näyttää kuitenkin jääneen vähäiseksi, mikä saattaa mahdollisesti johtua siitä, ettei lain soveltajille ole selvää minkälaisissa tilanteissa ja menettelyissä säännöstä voidaan tai tulisi soveltaa.

<sup>43</sup> Tältä osin yleisnormeja säädettäessä on huomioitava myös ympäristöperusoikeuden (kuten muutoinkin perustuslain) osallistumista koskevat vaatimukset; ks. *Vihervuori Oikeus* 2006, s. 649–650.

monenlaisia hyötyjä. Jälkivalvonta on usein eri syistä huomattavasti ennakkolaisia menettelyjä työläämpää ja kaikille osapuolille enemmän erilaisia kustannuksia synnyttävää, eikä kaikkia haittoja ole edes mahdollista jälkikäteen ylipäättään korjata. Kun osapuolten intressikonflikteja ei sovitetä ennakolta yhteen, johtaa tämä hyvin usein myös konfliktien kärjistymiseen.<sup>44</sup>

## 2.4 RATKAISEMISTA VAI YHTEENSOVITTAMISTA?

Edellä on kutsuttu ympäristöoikeudellisen ratkaisutoiminnan yhteydessä esiintyvien intressikonstellaatioiden järjestämistä oikeudellisin keinoin sekä ratkaisemiseksi että yhteensovittamiseksi. Käsitteiden voidaan ajatella olevan merkitykseltään osin erilaisia. Ratkaiseminen vaikuttaa viittaavan pikemminkin joko/ tai -tilanteeseen, jossa asia ratkaistaan jonkin tietyn intressin eduksi. Yhteensovittaminen taas viittaa tilanteeseen, jossa pyritään saattamaan intressit mahdollisuuksien mukaan optimaaliseen tasapainoon (toisin sanoen ottamaan ne kaikki mahdollisimman asianmukaisesti oikeassa mitassa huomioon). Kyse on näin ollen *punninnasta*, (ristiriitaistenkin) intressien eri asteisesta huomioon ottamisesta ja toteuttamisesta. Näin ollen käsitteet näyttäisivät viittaavan varsin suoraan sääntö–periaate-keskusteluun ja rinnastuvan käsitykseen näihin normityyppeihin perustuvan ratkaisutoiminnan luonteesta.<sup>45</sup>

Ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa näyttää usein olevan kyse intressien yhteensovittamisesta, punninnasta, pikemmin kuin varsinaisesta konfliktien ratkaisemisesta<sup>46</sup>. Tämä johtuu edellä esiintuoduista piirteistä, kuten ratkaisujen paikkasidonnaisuudesta, joustavista normeista ja yhteen sovittavien intressien moninaisuudesta ja jännitteisyydestä. Erityisen hyvin tämä käy ilmi kaavoitusharkinnasta, jossa väljästi muotoiltuihin kaavojen sisältövaatimussäännöksiin sisältyy keskenään usein – ellei pääsääntöisestikin – ristiriitaisia vaatimuksia; esimerkiksi *Syrjänen* on luonnehtinut kaavapäätöksentekoa *periaatepainotteiseksi*<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Ks. Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä 2015, s. 48–49; *Vihervuori Oikeus* 2006, s. 648–650.

<sup>45</sup> Ks. *Alexy* 2002, s. 44–54, erit. 47–50; kotimaisen kirjallisuuden osalta *Pöyhönen* 1988, s. 20–80, erit. 23–28.

<sup>46</sup> Ks. myös esim. *Ranta* 2001, s. 20, joka kuitenkin (*Holloa*, 1991, s. 6–7, seuraten) puhuu ristiriitojen ”ratkaisusta ja tasapainottamisesta”. Konfliktien ratkaisusta puhuminen on perusteltu ilmaus siitä näkökulmasta, että punninnan ja intressien yhteensovittamisen lopputuloksena on oikeudellisesti sitova *ratkaisu*, johon (suhteellisen) pysyvällä ja sitovalla tavalla kirjataan punninnan ja yhteensovittamisen lopputulos. Ympäristöoikeudessa erilaiset lainvoimaisenkin lupapäätöksen tietyin edellytyksin tapahtuvat uudelleenarvioinnit ovat kuitenkin myös mahdollisia, ks. esim. YSL 89 §.

<sup>47</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 60, 92; ks. myös *Syrjänen* 1999, s. 282.

Näistä ristiriitaisista vaatimuksista huolimatta kaavojen sisältövaatimukset ovat keskeinen tekijä sen arvioinnissa, täyttääkö kaava lain vaatimukset<sup>48</sup>. Kaavoitusharkinnassa on jo pitkään puhuttu niin sanotusta ”kuutosen periaatteesta”, jonka mukaan kaavan *kaikki* sisältövaatimukset on otettava ainakin tyydyttävällä tavalla huomioon<sup>49</sup>. Laki siis edellyttää kaikkien kaavan sisältövaatimusten osalta niiden tietyn minimitasen täyttävää toteuttamista, eikä niitä painavienkaan vastakkaisten perusteiden nojalla voida kokonaan sivuuttaa.<sup>50</sup> Näin ollen tässä punninnassa ei mikään sisältövaatimus voi väistyä kokonaan.

Pyrkimys erotella sääntöjä ja periaatteita positiivisesta oikeudesta puhtaassa muodossaan kohtaa yksittäistapauksissa väistämättä vaikeuksia. Esimerkiksi *Alexy* kirjoittaa perusoikeuksien sääntö–periaate-luokittelun näkökulmasta: ”The model of pure rules fails in the case of all three types of constitutional norm considered. We can therefore safely assume that it is also inadequate in the case of other types of norm contained in the Basic Law. The model of pure principles was rejected because it does not take the provisions of

<sup>48</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä on todettu, että ”[s]isältövaatimukset asettavat kaavan sisältöä koskevan vähimmäistason, joka jokaisella kaavalla on saavutettava. Jos tätä vähimmäistason ei saavuteta, kaava on katsottava lainvastaiseksi ja sitä koskeva hyväksymispäätös voidaan muutoksenhau johdosta kumota. Kun kysymys on joustavin normein säännellystä vähimmäistason, jää tuomioistuimelle melkoisesti harkintavaltaa lainvastaisuuden suhteen. Toisaalta kunnan tulee huolellisesti perustella kaavallisia ratkaisuja joustavien normien valossa kaavaa laadittaessa sekä kaavan selostuksessa, jotta tarpeettomalta muutoksenhaulta vältyttäisiin.” HE 101/1998 vp, s. 120. *Kuusiniemi* (1990, s. 22) on todennut RakL 34 §:n mukaisista asemakaavan laatimisperusteista: ”Koska ainoaa oikeaa tapaa kaavoittaa yhtäkään aluetta ei yleensä ole olemassa, kaavoitusvelvollisuuden sisältönormit on jouduttu kirjoittamaan laveasti ja joustavasti, kaavoittajalle suhteellisen väljän harkintavallan jättäen. Kysymys on silti oikeussäännöksestä, jonka rikkominen tekee päätöksestä lainvastaisen. Laatimisperusteet on kuitenkin kirjoitettu eräänlaisiksi huomiointomissäännöksiksi, joiden ajoittaisesta ristikkäisyydestäkin johtuu, että jokin laatimisperuste voi tietyssä tapauksessa jäädä vähemmän painavaksi”.

<sup>49</sup> Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, kuvio sivulla 438. Mikäli ilmaisua ”periaate” halutaan käyttää johdonmukaisesti (tarkoittaen alexylaista optimointikäskyä), olisi puhuttava ”kuutosen säännöstä” (joka sääntönä kuitenkin on varsin avoin). Arvostuksenvaraisten sääntöjen ja oikeusperiaatteiden toiminnallinen samankaltaisuus onkin tunnistettu jo pitkään, ks. esim. *Pöyhönen* 1988, s. 69 ja siinä viitattu sekä *Makkonen* 1981, s. 218.

<sup>50</sup> Ks. *Majamaa* DL 2003, s. 600–601. Voidaan kuitenkin esittää että laki, taatessaan ainoastaan maankäytön suunnittelun tietyn minimitasen, ei kykene takaamaan riittävän laadukasta maankäytön suunnittelua. Ks. esim. *Syrjänen* LM 2000, s. 408–411. Asemakaavojen lainmukaisuus perustetaan oikeuskäytännössä säännönmukaisesti lain asettamien (minimi)vaatimusten täyttymiseen (jota korkeampien laatuvaatimusten tavoittelu on kunnan itsehallintoon perustuvassa vapaa harkinnassa). Ks. esim. tyypilliset asemakaavavalituksia koskevat julkaisemattomat, tietynlaiset rutiiniratkaisut KHO 8.4.2003 T 882, KHO 28.5.2003 T 1320 ja KHO 6.6.2003 T 1418; ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 436–439. Toisenlainen käsitys sisältövaatimusten luonteesta – se, että niitä pyrittäisiin lähestymään ”aitoina” optimointikäskynä – pakottaisikin hallintotuomioistuimet kaavavalituksissa toimimaan käytännössä kaavoittajina (mikä ei jo käytännön syistäkään ole mahdollista), ja hallintotuomioistuuksia on – jo kauan ennen Vuotos-tapausta (KHO:2002:86) – syytetty poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluviin asioihin puuttumisesta; ks. esim. *Eriksson* (Oikeus 1995, s. 225). Kyse on tällöin niin kutsutun tuomarivaltion uhasta, ks. aiheesta esim. *Tuori* LM 2003, s. 916.

the Basic Law seriously”<sup>51</sup>. Alexynkin mukaan perusoikeuksilla onkin sekä sääntö- että periaateulottuvuutensa<sup>52</sup>. Jotakin tämänkaltaista voidaan ehkä tunnustaa kaavojen sisältövaatimuksissakin: esimerkiksi kaavoittaja pyrki- nee tehtävissään kaavojen sisältövaatimukseen sisältyvien näkökohtien osalta mahdollisimman optimaaliseen lopputulokseen – vaikkei oikeudellinen kontrolli tähän harkintaan koko laajuudessaan ulotukaan. Vaikka kaavan sisältövaatimuksia on jossain määrin vaikea tyydyttävästi sijoittaa esimerkiksi kategorioihin *sääntö – sääntötyyppinen periaate – periaate-tyyppinen sääntö – periaate*, ne ovat tulkittavissa edellä sanotun perusteella lähinnä ”periaate-tyyppisiksi säännöiksi”.<sup>53</sup>

## 2.5 YLEISET JA YKSITYISET EDUT JA OSALLISTUMINEN ELINYMPÄRISTÖÄ KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

### 2.5.1 Yleinen ja yksityinen etu

Erilaisia intressikonstellatioita pyritään usein – usein ja ehkä jopa erityises- ti oikeudellisesti – jäsentämään *yleisen edun* ja *yksityisen edun* käsitteillä, jot- ka kuitenkin osoittautuvat lähemmässä tarkastelussa jokseenkin ongelmallisik- si ja vaikeasti lähestyttäväksi nimenomaan ympäristöoikeuden näkökulmasta<sup>54</sup>. Erityisesti ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa etuasetelmat voivat olla hyvin monimutkaisia ja asianosais- ja osallisuhteet huomattavasti moninapai- sempia kuin perinteisessä julkisoikeudellisessa vertikaalisuhteessa<sup>55</sup>. Hallinto- lainkäytön osalta *Vihervuori* on suorastaan todennut moniasianosaisuuden ja sen yleisyyden hallintolainkäytössä merkitsevän, että puhe kaksiasianosaissuh- teesta (jolla viitataan säännönmukaisesti vertikaalisuhteeseen viranomaisen ja

<sup>51</sup> *Alexy* 2002, s. 80.

<sup>52</sup> Mt. esim. s. 84.

<sup>53</sup> Ks. erottelusta *Aarnio* Oikeus 1989, s. 116–121.

<sup>54</sup> Ks. *Vihervuori* 1981, s. 28. Edun ja intressin käsitteistä ja niiden suhteista ks. *Soininen* (LM 2012, s. 103), jonka mukaan intressi voidaan ymmärtää ”yläkäsitteenä hyötyyn ja etuun sekä toi- saalta vahinkoon, haittaan ja edunmenetykseen nähden. Intressin käsite liittyy etuun tai hyötyyn siten, että edun tai hyödyn saajan näkökulmasta hänen intressissään on saada tietty hyöty tai etu”. Näin tarkasteltuna etu, hyöty, vahinko tai haitta ovat intressiin verrattuna jotain selvästi konkreet- tisempaa. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan sen tarkastelukohteesta johtuen ole nähdäkseen tar- vetta operoida erikseen edun ja intressin käsitteillä. Osana yleisen edun käsitettä etu on väistä- mättä osin huomattavan abstrakti ilmaus.

<sup>55</sup> *Kuusiniemi* 2013a, s. 191. Erityisesti näin on silloin, kun toiminnan vaikutukset ovat laaja- alaisia ja monimuotoisia, ks. *Hollo* 2004, s. 78.

”Osallisuutta” ei tule tässä yhteydessä rinnastaa suoraan MRL:ssa käytettyyn osallisen käsit- teeseen (jossa sillä on oma, kvalifioitu merkityksensä), vaan tällä viitataan varsinaisen asian- osaissuhteen lisäksi niihin tahoihin, joilla on asiassa oikeudellisesti suojattuja intressejä. Tällaisia tahoja julkisoikeudellisessa vertikaalisuhteessa perinteisimmillään ymmärrettynä ei ole.

yhden asianosaisen välillä) hallintoprosessin perusrakenteena on täysin epäadekvaatti kuvaamaan järjestelmää<sup>56</sup>.

Mikäli ratkaisutilanteita tarkastellaan yksinomaan vertikaalisuhteen näkökulmasta, tehdäänkin helposti virheellisiä johtopäätöksiä esimerkiksi oikeus-suojan tarpeen näkökulmasta. Vertikaalisuhteen rinnalla ympäristöoikeudellisissa normistoissa ja ratkaisutilanteissa on pääsääntöisesti hahmotettava myös horisontaalisia suhteita ympäristöä käyttävien tai siihen eri tavoin oikeutettujen tahojen sekä käytöstä haittaa kärsivien tahojen välillä<sup>57</sup>. Lisäksi näiden perinteisempien oikeussuhteiden ohella on ympäristöoikeudessa myös tunnistettu *oikeudellisesti relevantteja turvaamissuhteita* luonnon, luonnonosien (biodiversiteetti) ja julkisen vallan sekä yksityisten välillä<sup>58</sup>. Samoin ajatuksesta (ihmis)sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja tulevien sukupolvien suoranaisten oikeuksista on keskusteltu jo varsin pitkään.<sup>59</sup> Perusoikeusudistuksen yhteydessä edellä mainitun ajatuksen todettiin olevan nykyään PL 20.1 §:ssä ilmaistun kaikkien vastuuta ympäristöstä koskevan säännöksen taustalla<sup>60</sup>. Akselilla yleinen–yksityinen tällaiset luonnonosien ja tulevien sukupolvien oikeudellisesti suojatut edut paikantuvat lähinnä yleisiksi eduiksi, joskin niiden tämän kaltainen luokittelu on kritisoitavissa.<sup>61</sup> Tilastotieteellisen maksimin mukaan luokittelussa aina häviää informaatiota, ja se pitää paikkansa myös pakotettaessa moninaisia intressejä kyseisiin kategorioihin.

Käsittepari yleinen etu ja yksityinen etu kuitenkin heijastaa tiettyä jännitystilaa, joka vallitsee yhteisön intressien ja tavoitteiden sekä yksilöiden – yhteis-

<sup>56</sup> *Vihervuori* 2012, s. 173. Vihervuori viittaa tässä kaikkeen hallintolainkäyttöön, ei yksinomaan hallintolainkäyttöön ympäristöoikeuden alalla.

<sup>57</sup> *Vihervuori* 1998, s. 237–238. Vihervuori (s. 238) kirjoittaa: ”Usein vertikaalinen tarkoittaa samaa kuin julkisoikeudellinen ja horisontaalinen samaa kuin yksityisoikeudellinen, mutta julkis- ja yksityisoikeuden rajamaastoon sijoittuvassa, vaikkakin yhä voimakkaammin julkisoikeudellistuneessa ympäristöoikeudessa ei oikeudenalajaottelun avulla päästä pitkälle.” Toisen näkökulman ajoittaisesta ensisijaisuudesta huolimatta ympäristöoikeudellisen sääntelyn ydinalueella näkökulmat kietoutuvat yhteen siinä määrin, ettei yksittäisten säädösten yksiselitteinen luokittelu ole mahdollista. Vaikka esimerkiksi ympäristövahinkolokia voidaan pitää tyypillisesti horisontaalisena, se sisältää samalla kuitenkin myös julkisoikeudellista sääntelyä (YVahl 6 §, jonka mukaisesti varsinaisen siviilioikeudellisen vahingon syntymisestä riippumatta viranomaisen voi saada korvausta vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannuksista). Mt. s. 238–239.

Yleisemminkin oikeudessa on havaittu yksityis- ja julkisoikeuden rajalinjan liudentuminen ja näiden yhteenkietoutuminen. Käytännössä yhä useampiin ongelmatilanteisiin liittyy samanaikaisesti sekä julkis- että yksityisoikeudellisia ulottuvuuksia. *Länsineva* LM 2004, s. 275. Ks. myös *sama* 2002, s. 19–21.

<sup>58</sup> Ks. *Kokko* 2003, s. 74–79.

<sup>59</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2013a, s. 58–59, 69. Sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja tulevien sukupolvien oikeuksista ks. laajasti *Kumpula* 2004, s. 113–144. Keskustelua on käyty myös lajien välisestä oikeudenmukaisuudesta, ks. mt. s. 131–133.

<sup>60</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 66.

<sup>61</sup> Ks. luonnon edusta ja luonnon edusta yleisenä etuna *Mäntylä* 2010, s. 26–35, jossa käsitellään myös yleisen edun käsitettä muutoin. Mäntylä jakaa yleiset edut kollektiivisiin, ihmiskeskeisiin etuihin ja luonnon etuun.

sön jäsenten – intressien ja tavoitteiden välillä. Käsitteet näyttäytyvät tällöin lähinnä toistensa vastinpareina: yhteisöllä on tarve suojautua jäsentensä itsekäiden tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävän toiminnan haitallisilta vaikutuksilta.<sup>62</sup> Kun ympäristöoikeudellinen sääntely pyrkii keskeisesti ehkäisemään ympäristönkäytön erilaisia haitallisia vaikutuksia, näyttäisi yleisen edun käsite muodostuvan edellä sanotun perusteella aivan keskeiseksi nimenomaan ympäristöoikeuden alalla<sup>63</sup>. Esimerkiksi *Klami* on pitänyt yleistä etua ympäristösääntelyn kannalta ”perustavana jäsenuskriteerinä”. Tällä hän viittaa siihen, että ympäristön merkitys ihmisyhteisön kannalta on merkittävästi suurempi kuin ympäristöön kohdistuvien yksityisten oikeuksien summa. Ihmisten määrän ja ympäristönkäytön intensiteetin kasvaessa on muodostunut välttämättömäksi laajentaa sääntelyä yksityisten välisten (esimerkiksi naapurisuus-) suhteiden sääntelystä yhä suunnitelmallisemmaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi.<sup>64</sup> *Syrjänen* on puolestaan todennut maankäytön suunnittelujärjestelmän funktiona, että ”[k]aavajärjestelmän päätehtävä on huolehtia yleisestä intressistä suoritettaessa punnintaa yksityisen intessin kanssa”.<sup>65</sup>

Myös maankäytön suunnitelmallisuus on hyvin merkityksellistä niin yksityisten kuin yleistenkin etujen näkökulmasta. Ilman koordinoitua maankäytön oikeusvaikutteista suunnittelua hyvin moninaisten sekä yleisten että yksityisten intressien toteuttaminen olisi nyky-yhteiskunnassa mahdotonta. Toiselta puolen kaavoituksessa erilaisten yleisten maankäyttöintressien toteuttamisen ohella myös suurelta osin jaetaan etuja yksityisille tasapuolisin perustein. Esimerkiksi rantojen maankäytön suunnittelussa on olennaisilta osin kyse rakennusoikeuden jakamisesta maanomistajille, samalla kuitenkin siihen liittyvät yleisemmät intressit huomioiden.

Tämä näkyy myös esimerkiksi kaavojen laatimiskustannuksia koskevissa säännöksissä. MRL 76 §:n mukaan jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, voidaan enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista periä maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Tuulivoimayleiskaavan laatimiskustannuksia koskevassa MRL 77 c §:ssä viitataan suoraan yksityiseen etuun. Säännöksen mukaan jos tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai haltijan aloitteesta, kunta voi periä tältä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osaksi.

<sup>62</sup> Ks. *Majamaa* 1987, s. 259.

<sup>63</sup> *Vihervuori* (1981, s. 33) pitää lakitekstin tasolla yleisellä edulla operoimista ”tunnusomaisena muun ohella ympäristön käyttöön liittyvälle lainsäädännölle”.

<sup>64</sup> *Klami* YJ 1–2/1985, s. 15, 17.

<sup>65</sup> *Syrjänen* (LM 2001, s. 831).



## 2.5.2 Ympäristösääntely puuttumisena yksityisten toimintamahdollisuuksiin ja oikeusturvaodotus

Tämän tutkimuksen kohteenakin olevissa ratkaisutilanteissa syntyy jännitteitä yksityisiksi ja yleisiksi luonnehdittavien etujen välille. Ympäristönkäyttöä koskevat normistot näyttäytyvät yksityisten etujen näkökulmasta ainakin *prima facie* tyypillisenä interventiolainsäädäntönä, jolla julkisen vallan taholta puututaan yhteiskunnallisiin suhteisiin samalla yksilöiden toimintamahdollisuuksia rajoittaen tarkoituksena aktiivisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen<sup>66</sup>. Tästä näkökulmasta jää kuitenkin huomiotta se edellä mainittu seikka, että maankäytön suunnittelua koskevilla säännöksillä myös luodaan ja jaetaan maaomaisuuden käyttömahdollisuuksia yhtenäisin kriteerein.

Rakentamisen sääntely kuitenkin näyttäytyy erilaisia rakentamistoimenpiteitä suunnittelevan maanomistajan näkökulmasta usein omaisuuden käyttömahdollisuuksia rajoittavana myös esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamisluvan saamisen edellytysten ollessa kyseessä<sup>67</sup>. Poikkeuslupia – lähinnä rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupia – koskeva oikeudellinen keskustelu koskikin rakennuslain voimassaoloaikana olennaiselta osin oikeutta rakentaa ja sitä kautta omistusoikeuden sisältöä<sup>68</sup>. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain sanamuoto ei enää tarkkaan ottaen tunnekaan poikkeuslupaa käsitteenä, kysymyksessä on kuitenkin edelleen viranomaisen myöntämä lupa, jota ilman tietty pääsääntöisesti rakennusluvanvarainen rakentamistoimenpide olisi kielletty.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 11–12, 22. Interventio-ilmauksen käyttöön näyttäisi liittyvän tietty arvokas. Nimenomaan liberalistisen oikeusvaltioideologian näkökulmasta interventiolainsäädännöllä julkinen valta puuttuu kysymyksiin, jotka kuuluisivat yksityisen vapauden alaan. Ks. esim. *Tolonen* 1998, s. 313–314. *Hollon* käsite konfliktioikeus lienee tässä suhteessa tietyllä tapaa neutraalimpi. *Kuusiniemi* (2013c, s. 185) on arvioinut käsitteiden suhdetta seuraavasti: ”Konfliktioikeus-luonnehdinnan perustana on perinteinen käsitys oikeusjärjestyksestä yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä ja ristiriitojen ratkaisijana. Oikeusjärjestyksen tehtävä on vakiinnuttava ja säilyttävä. Voidaan sanoa, että ajatus ympäristölainsäädännöstä interventiosääntelynä kytkeytyy hyvinvointivaltioajatuksen, kun taas konfliktioikeusmalli on yhdistettävissä sekä perinteisempään oikeusvaltioajatteluun että hyvinvointivaltiokehitykseen.” Ks. käsitteistä myös *sama* 2001, s. 169–170.

<sup>67</sup> Ks. *Majamaa* 1981, s. 252.

<sup>68</sup> Tämä käy jo otsikkotasolla ilmi *Majamaan* jo aiemmin mainitusta keskeisestä rakennuslain aikaisesta poikkeuslupia käsittelevästä tutkimuksesta. *Majamaan* (*Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori* 2000, s. 125) mukaan ”kysymys maanomistajan oikeudesta käyttää maataan rakentamiseen on kuulunut hankalimmin ratkaistaviin kysymyksiin koko vuosisatana”.

<sup>69</sup> Voidaan kysyä, miksi poikkeusluvan käsitteestä katsottiin tarpeelliseksi luopua ja siirtyä käyttämään monimutkaisempaa poikkeamispäätös-käsitettä. Sääöstekniset ja lain ymmärrettävyyteen liittyvät seikat eivät tällaista millään muotoa edellyttäisi, pikemminkin päinvastoin. Kyse lienee ollut lähinnä vain siitä, että poliittisista ja historiallisista syistä negatiivisen kaiun saaneesta poikkeusluvan käsitteestä haluttiin eroon. Kyse ei tästä huolimatta ole mistään muusta kuin terminologiasta. Suunnittelutarveratkaisun osalta muutokset sääntelyyn olivat merkittävämpiä, kuten jäljempänä käy ilmi.

Poikkeamissääntelyä voidaan kuitenkin perustellusti tarkastella myös toiselta puolen. Yhteiskunnan taholta tuleva kontrolli (tässä tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten, kieltojen ja muiden rajoitusten) ja sen tarve on palautettavissa niihin vaikutuksiin, joita kontrollilla tavoitellaan<sup>70</sup>. Tästä näkökulmasta katsottuna poikkeamislupa antaa omistajan käyttömahdollisuuksille yksittäistapauksissa suojaa erilaisten kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä suojattujen, sekä yleisten että yksityisten, intressien edellyttämiä rajoituksia vastaan: silloin, kun asetetut rajoitukset ovat yksittäistapauksessa sanottujen intressien kanalta haitattomia, näistä rajoituksista tarvittaessa voidaan poiketa.<sup>71</sup>

Yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelun ja rakentamisen sääntelyn välttämättömyyttä ei voitane asettaa kyseenalaiseksi. Tämä on julkisen vallan tehtävä, ja tässä tutkimuksessa käsiteltyjen maankäytön suunnittelun tavoitteiden saavuttaminen välttämättä edellyttää yksityisten toimintamahdollisuuksien sääntelyä (joka toiselta puolen näyttäytyy myös rajoituksina).<sup>72</sup> Alueiden käyttöä suunniteltaessa ja järjestettäessä on kuitenkin huolehdittava muun ohella esimerkiksi siitä, että jokaisen perustuslain suojaan nauttiva omaisuus on turvattu (PL 15 §) ja että kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti (PL 6 §).<sup>73</sup>

Kun päätöksenteko koskee mitä moninaisimpia yksityisiä ja yleisiä etuja, päätöksentekoon kohdistuu eri tahoilta huomattavia odotuksia. Ympäristöoikeudellinen ja erityisesti kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen sääntely on kuitenkin sääntelyltään joustavaa. Myös itse poikkeamisjärjestelmän tarkoituksena on edelleen saada aikaan joustavuutta rakentamisen sääntelyyn, joka on tarpeen yksilöllisten tarpeiden ja tilanteiden huomioon ottamiseksi päätöksenteossa.<sup>74</sup> Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat menettelyt ovat myös oikeudellisten edellytystensä osalta toteutettu lähtökohtaisesti varsin avoimin säännöksin. Laajalla harkintavallalla pyritään esimerkiksi *Syrjäsen* mukaan edelleen lisäämään päätöksenteossa tapauskohtaisten erityisolosuhteiden joustavaa huomioon ottamista<sup>75</sup>. Poikkeamisjärjestelmä on siis joustava sekä aineellisen sään-

<sup>70</sup> *Majamaa* DL 1985, s. 380.

<sup>71</sup> Sanotun kääntöpuolena tulee kuitenkin myös olla niin, ettei yleisestä kiellosta poikkeamista tule sallia, mikäli poikkeaminen havaitaan sanottujen intressien vastaiseksi.

<sup>72</sup> Esimerkiksi kaavoituksen ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen ohjauksessa on ollut tavoitteena turvata palvelujen saatavuus *kaikille*, myös esimerkiksi autottomille ja niille, joiden liikuntakyky on rajoittunut. Kyse on siten osin myös hyvinvointivaltiolliseksi luonnehdittavasta sääntelystä, johon liittyy tietynlainen yhteiskunnallisen (sisällöllisen) oikeudenmukaisuuden elementti. Muodollisempi oikeudenmukaisuuden elementti liittyy kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä keskeiseen vaatimukseen maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ja siten pyrkimyksestä turvata kaikille maanomistajille yhtäläiset oikeudet käyttäen maaomaisuuttaan hyväksi.

<sup>73</sup> Laajasti erilaisista *omistusoikeusparadigmoista* ja niiden toimivuudesta ympäristöoikeuden näkökulmasta ks. *Määttä* 1999, esim. s. 193–279.

<sup>74</sup> *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 229; *Syrjänen* 1999, s. 140.

<sup>75</sup> *Syrjänen* 1999, s. 36. Poikkeamismenettelyn osalta laajaa harkintavaltaa korostaa vielä se, että siihen katsotaan sisältyvän myös tarkoituksenmukaisuus- eli vapaata harkintaa.

telyn että systematiikan tasolla. Niin ikään suunnittelutarveratkaisumenettelyä koskevat aineelliset säännökset ovat yhtä lailla joustavia, ja suunnittelutarveratkaisuakin voidaan tarkastella poikkeuksena maankäytön suunnittelusta sen korvatussa maankäytön suunnittelun yksittäisen rakentamishankkeen osalta.

Tällainen joustavuus voi toisaalta muodostua varsin ongelmalliseksi oikeusvaltion vaatimusten näkökulmasta<sup>76</sup>. Säännösten joustavuus johtaa yhtäältä siihen, ettei asianosaisella ole samanlaista varmuutta siitä, kuinka normia sovelletaan, kuin täsmällisempiä normeja käytettäessä; toisaalta säännösten joustavuus voi lisätä vaikeuksia säilyttää tasapuolisuus päätöksenteossa. Yhtenä kansalaisten oikeusturvan takeista onkin pidetty aineellisen normiston selkeyttä. Suuntauksena on tästä huolimatta ollut yleisellä tasolla siirtyminen kohti väljempää lainsäädäntöä ja yleislausekkeita, jollaisia erityisesti ympäristönkäyttöä koskevat aineelliset säännökset suurelta osin ovat.<sup>77</sup>

Ympäristöoikeudessa on kuitenkin ainakin jossakin määrin ollut havaittavissa myös toisen suuntaista muutosta. Suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamisen aineellisten edellytystenkin sääntely on säädöstekstin tasolla huomattavasti aiempaa rakennuslain sääntelyä kattavampaa<sup>78</sup>. Myös esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännössä yleisnormien aseman vahvistuminen (yksittäistapauksellisten lupa- ym. menettelyjen sijasta tai ohella) on väistämättä merkinnyt normiohjauksen täsmentämistä<sup>79</sup>. Sääntelyn kehitys yhä yksi-

<sup>76</sup> Oikeusvaltio edellyttää jäljempänä yksityiskohtaisemmin tarkasteltavalla tavalla keskeisesti ensinnäkin julkisen vallankäytön *lakisidonnaisuutta*. Toiseksi oikeusvaltion tulee taata yksilölle valtion puuttumiselta (perusoikeuksin) suojattu *yksityisautonomian alue*. Kolmanneksi oikeusvaltio edellyttää riittävän *oikeusturvan* takaamista sen varalta, että yksilön oikeuksiin puututaan. Ks. *Tuori* 1990, s. 116. Kyse on siten *vallankäytön kontrolloitavuudesta* ja muun ohella kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta.

<sup>77</sup> *Pohjolainen – Tarukannel* 1990, s. 80–81; *Syrjänen* 1999, s. 50, 272. Ks. myös *Mäenpää* HT 1983, s. 12. *Galliganin* (1992, s. 1) käsityksen mukaan tästä huolimatta harkintavallan analyysi ei ole ollut laajemman oikeusteoreettisen tutkimuksen kohteena; harkintavaltaa on hänen mukaansa pidetty marginaalisena oikeusjärjestyksen ”kovaan ytimeen” nähden. Galligan tosin tarkastelee kysymystä nimenomaan angloamerikkalaisesta näkökulmasta, joka oikeusjärjestelmänkin poikkeaa merkittävästi esimerkiksi pohjoismaisista.

<sup>78</sup> Edellytyksiä voidaan edelleen kuvata abstrakteiksi ja harkinnanvaraisiksi, mutta rakennuslain poikkeuslupien edellytyksiin verrattuna kehitys on selvästi tämän suuntainen. RakL 5.2 §:ssä mainitaan taaja-asutuspoikkeuslupan edellytyksiksi ainoastaan ”erityiset syyt”. RakL 132 §:n mukaan viranomaisella oli valta myöntää poikkeus, ”milloin sen ei havaita tuottavan huomattavaa haittaa kaavoitukselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle”. Erityisesti RakL 5.2 §:n säännöstä arvosteltiin siitä, että se jättää lupaviranomaiselle liian avoimen harkintavallan. *Majamaa* DL 2003, s. 601.

<sup>79</sup> Lupamenettelyn korvaamista yleisnormeilla, milloin se toiminnan luonteesta johtuen on mahdollista, pidettiin esimerkiksi aiemman ympäristönsuojelulain esitöissä yleisenä – keskeisesti hallinnon keventämispyrkimyksestä johtuvana – kehittämistavoitteena, ks. esim. HE 84/1999, s. 23–24. Ympäristönsuojelulainsäädäntöä on sittemmin uudistettu moneen otteeseen yhtenä pyrkimyksenä keventää ohjausta niin hallinnon kuin toiminnanharjoittajienkin näkökulmasta. Yhtenä tällaisena välineenä on käytetty esimerkiksi edellä mainittua rekisteröintimenettelyä, johon liittyvät asetuksentasoiset eri toimialoja koskevat yleisnormit.

tyiskohtaisemmaksi ympäristönsuojeluoikeudessa voitaneen ainakin osaksi myös palauttaa EU-oikeuden vaikutuksiin – kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa EU-oikeuden merkitys on ainakin toistaiseksi olennaisesti marginaalisempi<sup>80</sup>. Perustuslaillisten näkökohtien kasvanut merkitys taas on heijastunut myös MRL:n sääntelyyn. Muun ohella lain asetuksenantovaltuuksia on täsmennetty, kun niiden ei ole todettu vastaavan kaikilta osin perustuslain vaatimuksia<sup>81</sup>.

Esimerkiksi *Syrjänen* on pitänyt harkintavaltaa kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa koskevassa väitöskirjatutkimuksessaan maankäyttö- ja rakennuslain normeja suuren väljyytensä ja lakiin sisältyvien muiden joustavuutta lisäävien elementtien vuoksi suorastaan riittämättöminä ohjaamaan päätöksentekoa<sup>82</sup>. Syyksi voidaan ehdottaa sääntelyn kohteen luonnetta ja sääntelytraditiota<sup>83</sup> (esimerkiksi rakennettuun ympäristöön sisällyville kauneus- ja kulttuurihistoriallisille arvoille on mahdotonta asettaa minkäänlaisia yleisiä täsmällisiä raja- tai ohjearvoja), mutta oletettavaa on, että kyse on myös osin ollut kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön liittyvistä moninaisista intresseistä johtuvasta vaikeudesta saada aikaan poliittisia kompromisseja (mikä on ilmennyt muun ohella MRL:ia edeltäneiden kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistuspyrkimysten kariutumisena)<sup>84</sup>.

Viranomaiselle suodun harkintavallan on joskus tulkittu olevan suoranaisessa ristiriidassa hallinnon lainalaisuuden periaatteen kanssa ja estävän länsimaisen oikeuden keskeisten tavoitteiden, ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden, toteutumista<sup>85</sup>. Laajan harkintavallan ja viranomaiseen kohdistuvien oikeusval-

<sup>80</sup> Esim. *Nuotion* (2001, s. 40) mukaan EU-oikeus on vaikuttanut sääntelyn teknistymisen ja yksityiskohtaistumisen suuntaan.

<sup>81</sup> Ks. esim. HE 81/2012 vp, s. 1.

<sup>82</sup> *Syrjänen* 1999, s. 275.

<sup>83</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi MRL:n säätämiseen liittyneessä lausunnossaan, että eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa oli perustuslakivaliokunnan mukaan ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemman asteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, suunnittelussa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. PeVL 38/1998 vp, s. 4.

<sup>84</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 40–42, *Syrjänen* 1999, s. 273. Voidaan toki huomauttaa, että myös kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa erityisesti alemman tasoisissa säädöksissä ja määräyksissä voidaan ohjata rakentamista hyvinkin yksityiskohtaisin määräyksin. Ympäristönsuojelulainsäädännön kanssa vastaavan kaltaisia raja-arvoja ovat vaikkapa Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa C1 annetut ääneneristystä ja meluntorjuntaa rakennuksessa koskevat määräykset ja ohjeet. Lienee mahdollista myös ajatella, että esimerkiksi MRL 117 §:n 1 momentin rakentamiselle asetettavia esteettisiä vaatimuksia on täsmennetty esimerkiksi rakennusjärjestyksissä taikka asemakaavoissa annettuun yksityiskohtaisiin rakentamista koskeviin määräyksiin. Mainitut MRL:n nojalla annetut normit eivät kuitenkaan ole yleisnormeja aidoimmillaan, sillä niiden vaatimukset tulevat keskeisesti arvioiduiksi ennakkolisessä lupaharkinnassa. Yleisnormien moninaisuudesta ja niihin liittyvistä ongelmista ks. *Määttä* LM 2002, s. 798–799 ja passim.

<sup>85</sup> Ks. *Pöyhönen* 1988, s. 2, 5 ja *Syrjänen* 1999, s. 35–37. Kielteistä suhtautumista tarkoituksen-

tiollisten oikeusturva- tai oikeusvarmuusodotusten välinen jännite asettaa olennaisia vaatimuksia sekä päätöksentekomenettelylle, päätösharkinnalle että itse päätöksen sisällölle samoin kuin muutoksenhakumahdollisuuksille.<sup>86</sup> Etuasetelmia tarkasteltaessa on huomattava, että luvanhakijan ohella muutkin yksityiset tahot kohdistavat odotuksia päätöksentekoon.

### 2.5.3 Yleisen edun käsite

Yleisen edun käsitteellä operoidaan luonnollisesti muillakin oikeudenaloilla kuin ympäristöoikeudessa. Yleinen etu muodostaakin sateenvarjokäsitteen, jonka alle voidaan sijoittaa hyvin monenlaisia, yhteiskunnallisesti merkittävänä pidettyjä tai sellaisiksi väitettyjä arvoja ja tavoitteita. Yleinen etu on kuitenkin jotain, joka ei ole sidoksissa vain määrättyjen henkilöiden tai ryhmien intressiin<sup>87</sup>. Yleisestä edusta voidaan käyttää myös useampia, enemmän tai vähemmän samaa tarkoittavia ilmaisuja, esimerkiksi julkinen etu<sup>88</sup>.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain mukaisen pakkolunastuksen edellytyksenä on *yleinen tarve* (LunL 4.1 §). Yleisen tarpeen on esitetty olevan ”jotakin enemmän” kuin yleinen etu. Yleinen tarve on siten jotakin yleistä etua konkreettisempaa, se tarkoittaa jotakin yhteiskunnan tehtävän hoitamisen kannalta välttämätöntä konkreettista tarvetta.<sup>89</sup>

Yksityisistä teistä annetun lain mukaan tietä ei saa tehdä, jos sitä entisten yksityisten ja yleisten teiden käyttäminen sekä muut *yleiseltä kannalta merkitykselliset seikat* huomioon ottaen ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena (YksTieL 7.2 §). Maininnan ansaitsee myös laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten, jonka mukaisen lunastuksen edellytyksenä on, että sähkölaitoksella tulee olla *yleisehkö merkitys* (SähkölPIL 1 §).

Yleisen edun kanssa samansuuntaisista näkökohdista on näin mahdollista käyttää monenlaisia ilmaisuja, joiden merkityssisältöjen laajempi keskinäinen vertailu ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä mielekästä. Myös kontekstilla, jossa

---

mukaisuusharkintaan onkin yleensä perusteltu oikeussuojanäkökohdilla. *Majamaa* DL 2003, s. 601; ks. myös esim. *Holopainen* LM 1980, s. 523.

<sup>86</sup> Ratkaisuun ja ratkaisijaan kohdistuvista odotuksista ks. *Aarnio* 1987, s. 3–5. Aarnio kutsuu ratkaisijan tilannetta ratkaisuvallan ja -pakon, päätöksentekoon liittyvien epävarmuustekijöiden ja oikeusturvaodotuksen keskiössä ”ratkaisijan dilemmaksi”.

<sup>87</sup> *Nyman* YJ 2/2005, s. 81 ja siinä viitattu.

<sup>88</sup> Ks. esim. hallintolainkäyttölain 6.2 ja 63.2 §:t.

<sup>89</sup> *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 109–110. Lunastusta ei mainitun lainkohdan mukaan kuitenkaan saa panna toimeen mm. ”jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Kyseessä on lunastuksen intressivertailuedellytys.

käsitteet esiintyvät, on yleensä huomattava merkitys<sup>90</sup>. Yleisen edun käsitteellä voidaan viitata yhteen ”yhteiskunnan kokonaisuuteen” (tietynlaisena yleisten etujen summana) tai pluralistisesti useisiin, keskenään rinnakkaisiin ja myös kilpaileviin intresseihin<sup>91</sup>.

Itse yleisen edun käsite esiintyy varsin usein ympäristöoikeudellisissa säännöksissä. Tässä voidaan ottaa esimerkiksi luonnonsuojelulaki (1096/1996), jonka säännöksissä yleinen etu mainitaan yhdeksään otteeseen<sup>92</sup>. Säädöstekstin osana yleistä etua voidaan pitää merkityssisällöltään hyvin avoimena normina, jonka sisältö konkretisoidaan yksittäisessä soveltamistilanteessa. *Vihervuoren* mukaan ”lakitekstin terminä yleinen etu kuulunee tulkinnallisesti epämääräisimpiin”<sup>93</sup>. Se viittaa intresseihin ja tavoitteisiin pikemmin kuin konkreettisiin tosiseikkoihin. Tällaisena sen määrittely edellyttää selvästi arvostelman – näihin intresseihin ja tavoitteisiin liittyvän valinnan – tekemistä.

Eri menettelyissä huomioon otettavien yleisten etujen rajaaminen tapahtuu ratkaisutilanteessa sovellettavien aineellisten säännösten pohjalta. Säännökset eivät välttämättä – pääsääntöisestikään – kuitenkaan anna tällaisen rajauksen suorittamiseksi riittävää informaatiota. On toisaalta myös mahdollista, että tyyppillisimmät edut on säädöstekstissä määritelty kuitenkin niin, että relevanttien etujen joukko jää avoimeksi, vaihtelevan laajuisen tapauskohtaisen harkinnan varaan. Pelkästään eri lakien sääntelykohteen ja tarkoitusten moninaisuuden valossa yleisiksi luettavien etujen joukko voi eri soveltamistilanteissa vaihdella hyvin paljon, mutta käsitteen sisältöä on tarkasteltava sovellettavan aineellisen sääntelyn näkökulmasta.<sup>94</sup>

Tarkasteltaessa yleistä etua säädöstekstin ilmauksena osoittautuu edellä mainittu luonnonsuojelulaki mielenkiintoiseksi esimerkiksi. On näet niin, että yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki maininnat yleisestä edusta viittaavat LSL:n näkökulmasta olennaisille suojeluarvoille tai ympäristöeduil-

<sup>90</sup> Esimerkiksi viimeksi mainitussa tapauksessa ”yleisehkö merkitys” ei voine viitata muihin kuin energiahuoltoon liittyviin näkökohtiin. *Nymanin* (YJ 2/2005, s. 82) mukaan ”luontotyyppien suojelua koskevassa päätöksenteossa huomioon otettavien yleisten etujen piiri on lähtökohdaisesti – johdettava luontotyyppien aineellisista suojelusäännöksistä sekä suojelulle asetetuista tavoitteista.” *Soinisen* mukaan (YJ 2/2011, s. 47) vesioikeudellisissa yhteyksissä yleisellä edulla on yleensä tarkoitettu aineettomia etuja.

<sup>91</sup> *Kuusiniemi* 2013a, s. 69. Tässä tutkimuksessa omaksutaan pääsääntöisesti nimenomaan pluralistinen näkökulma, vaikkakin esimerkiksi tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvästä tarkoituksenmukaisuusperiaatteesta keskusteltaessa ajatuksena on perinteisesti ollut nimenomaan tietynlainen kokonaisuus. Tutkimuksessa kuitenkin kritisoidaan ajatusta, että yksittäinen viranomaisen kykenisi tällaisen kokonaisedun itsenäisesti ja tyhjentävästi määrittelemään. Se, miten erilaiset intressit ratkaisutilanteessa asettuvat suhteessa toisiinsa, riippuu näkökulmasta.

<sup>92</sup> Ks. LSL 24.1 §, 27.1 §, 28.1 §, 31 §, 35.2 §, 50.3, 52.2 §, 66.2 § ja 66.3 §.

<sup>93</sup> *Vihervuori* 1981, s. 32.

<sup>94</sup> *Vihervuori* 1981, s. 40. Tämä on analyttisen oikeustieteen vastaus tämän kaltaisiin kysymyksiin. Jäljempänä tullaan tarkastelemaan myös kysymystä, missä määrin aidon laintulkinnan keinoin tällaisen ilmauksen sisältöä ylipäänsä on mahdollista selvittää.

le *vastakkaisiin* näkökohtiin<sup>95</sup>. Esimerkiksi LSL 27.1 §:n mukaan rauhoituksen lakkauttamisen edellytyksenä voi olla se, että alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Vastaavasti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi LSL 31 §:n mukaan yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen suojellun luontotyypin muuttamiskiellosta muun ohella sillä perusteella, että luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.<sup>96</sup>

Kyse ei tietenkään ole siitä, että yleinen etu olisi ymmärrettävä luonnonsuojelulain yhteydessä välttämättä ympäristöetujen vastaiseksi näkökohdaksi. Onhan luonnonsuojelulaki säädetty nimenomaan ”yleiseltä kannalta” tärkeäksi katsottujen luonnonsuojeluarvojen turvaamiseksi. Kysymys lienee vain siitä, että erilaiset luontoon liittyvät arvot ja intressit on LSL:n säännöksissä pyritty pääsääntöisesti kvalifioimaan<sup>97</sup>. Esimerkiksi lain tavoitesäännöksestä ilmenee joitakin yleisiksi luonnehdittavia luontoon liittyviä etuja ja arvoja joita laki pyrkii suojaamaan<sup>98</sup>. LSL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisemien arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen, luonnontuntemuksen ja yleisen luontoharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen.

Kuitenkin yleisen edun käsitteen käyttöyhteydet LSL:ssa paljastavat käsitteestä erään piirteen oikeudelliseen sääntelyyn nähden: joissakin tapauksissa yleisen edun on katsottu olevan niin painava, että se voi edellyttää jonkin muutoin noudatettavan lähtökohdan sivuuttamista yksittäistapauksessa.

Yleistä etua voidaankin tarkastella myös osana yleisiä oppeja eli yksittäisistä lain säännöksistä irrallisena, oikeudelliseen systematiikkaan liittyvänä käsitteenä. Keskeinen asema käsitteellä on ollut hallinto-oikeudellisessa opissa harkintavallan kahtiajaosta oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan sisältönä on pidetty sitä, että hallintoviranomaisen on pyrittävä tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvassa päätöksenteossa ”parhaaseen, järkipärisimpään ja yleisen edun kannalta suotavimpaan ja soveliaimpaan ratkaisuun”<sup>99</sup>. Yleisen edun käsite näyttäisi näin ollen muodostavan tarkoituksenmukaisuusharkinnan keskeisen periaatteen, joka hallintoviran-

<sup>95</sup> Poikkeukseksi on luettava LSL 52.2 §, joka koskee ympäristöministeriön lunastusoikeutta. Säännöksen mukaan ympäristöministeriö saa ilman valtioneuvoston lupaa lunastaa alueen, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan, tai tällaisen alueen käyttöoikeuden. Sama koskee aluetta, joka rajoitetaan vähäisessä määrin poikkeaa luonnonsuojeluohjelmasta edellyttäen, että *luonnonsuojelu tai muu yleinen etu* vaatii lunastusta. Ympäristöministeriö tuskin voisi harkintavaltansa ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen estämättä lunastaa alueita muihin kuin omaan toimialaansa kuuluviin suojelutarkoituksiin.

<sup>96</sup> Ks. *Suvantola* 2003, s. 135 erit. alav. 417.

<sup>97</sup> Sinänsä mielenkiintoinen mutta tässä sivuutettava kysymys on, minkälainen merkitys tällä voi olla päätöksenteossa punnittaessa vastakkain kvalifioituja ympäristöetuja ja niille vastakkaisia, avoimeksi jätettyjä muita yleisiä etuja.

<sup>98</sup> Ks. myös *Nyman* YJ 2/2005, s. 82.

<sup>99</sup> *Merikoski* 1958, s. 93 (kurs. lis.); ks. myös *sama* 1959, s. 69–70.

omaisen tulisi ratkaisussaan pyrkiä optimoimaan.

Yleinen etu lienee sanotussa harkintadoktriinissa vielä epämääräisempi käsite kuin säädöstekstin osana. Kun erilaiset yleiset edut voivat olla hyvin moninaisia, voi jokin ratkaisuvaihtoehto näyttäytyä jonkin yleisen edun (tai joidenkin yleisten etujen) näkökulmasta tarkoituksenmukaisempana kuin jonkin muun (tai joidenkin muiden). Erilaisten etujen joukon relevanssi ja keskinäinen painoarvo – ratkaisun perusteeksi muodostuva intressikonstellaatio – joudutaan aina määrittelemään tapauskohtaisesti. Seuraavissa kappaleissa pyritään osoittamaan, kuinka ongelmallinen käsite yleinen etu on ympäristöoikeudellisissa yhteyksissä.

## 2.5.4 Intressivertailu ja intressien punninta

Se mitä yleisellä edulla kulloinkin tarkoitetaan, on siis määriteltävä kussakin ratkaisutilanteessa erikseen, vaikka yleisellä tasolla onkin luonnollisesti lueteltavissa huomattava määrä erilaisia arvoja ja tavoitteita, jotka eri tilanteissa näyttäytyvät yhteiskunnalliselta kannalta merkityksellisinä<sup>100</sup>. Yleisiä etuja voi liittyä sekä ympäristön kannalta haitallisen toiminnan toteuttamiseen että toiminnan haitallisten vaikutusten torjumiseen<sup>101</sup>. Käsitteen tapauskohtainen konkretisointi edellyttääkin käytännössä aina tietynlaista *intressivertailua*, millä on muutoinkin varsin keskeinen osa ympäristöön vaikuttavan toiminnan sääntelyssä<sup>102</sup>. Tämä on välttämätöntä, kun ”hyödyn ja haitan vertailu ympäristötekijöiden arvottamisessa muodostaa lähtökohdan sellaisen riskitilanteen selvittämiseksi, johon ei oikeuspoliittisesti ilmeisesti ole minkään oikeusjärjestelmän piirissä olemassa kaikkiin tapauksiin soveltuva menettelyohjetta.”<sup>103</sup> Maankäytön suunnittelun yhteydessä *Syrjänen* puhuuakin ”yhteensovittavasta suunnittelusta”, jolla hän tarkoittaa ”intressivertailua, intressien punnintaa”. *Syrjäsen* mukaan tällä ”pyritään saamaan asiaan vaikuttavien tekijöiden arviointi tasapuoliseksi tilanteissa, joissa oikeusnormi ei anna suoraa vastausta ongelman ratkaisemiseksi.”<sup>104</sup>

Intressivertailusta voidaan ympäristöoikeudessa puhua kahdella eri tasolla<sup>105</sup>. *Yleisellä* tasolla ympäristölainsäädännön säännösten voidaan ajatella ra-

<sup>100</sup> Yleinen etu on näin oikeusnormina hyvin tyypillinen joustava normi. Sitä voidaan verrata esimerkiksi VL:n pilaamiskäsitteeseen, jonka osalta *Hollo* (1976, s. 525) kirjoittaa: ”Pilaamiskielon sisältävien lainkohtien määräykset ovat sikäli puitenormien luontoisia, että vasta viranomaisen – kannanotto osoittaa, mikä sisältö kielloille kulloinkin on annettava.”

<sup>101</sup> *Kuusiniemi* 2013a, s. 69.

<sup>102</sup> *Vihervuori* 1981, s. 42.

<sup>103</sup> *Hollo* 1976, s. 32.

<sup>104</sup> *Syrjänen* LM 2001, s. 831.

<sup>105</sup> Ks. myös *Vihervuori* 1981, s. 42.



kentuvan lähes aina eräänlaiselle intressivertailulle käyttöä ja suojelua koskevien tarpeiden välillä. *Konkreettisesti* intressivertailu esiintyy esimerkiksi vesilain järjestelmässä, jossa sillä on vesitaloushankkeiden toteuttamista koskevassa harkinnassa keskeinen asema. Intressivertailun periaate on ilmaistu VL 3:4.1:ssa, jonka mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.<sup>106</sup> Selvyyden ja sujuvuuden vuoksi tässä käytetään yleisellä tasolla tapahtuvasta intressien painoarvojen määrittelystä nimitystä intressien *punninta* erotukseksi nimenomaisesti säädetystä, normisidonnaisesta *intressivertailusta*<sup>107</sup>.

Yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvästä intressivertailusta on säädetty myös LunL 4.1 §:ssä, jonka mukaan lunastusta ei yleisen tarpeen käsillä olosta huolimatta saa panna toimeen (muun ohella) mikäli lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Intressivertailussa on pyrittävä ottamaan huomioon kaikki tapauksessa oikeudellisesti relevantit intressit ja antamaan niille tapauskohtainen asema ja painoarvo.

LunL:n mukaisesta intressivertailusta oli kysymys esimerkiksi tapauksessa KHO 1989 A 13, jossa punnittiin keskenään luonnonsuojelua yleisenä etuna ja vesivoiman käyttöintressiä yksityisenä etuna. Jokialue, jota ratkaisu koski, kuului koskiensuojelulaissa suojattuihin vesistöihin. Kun jokialue oli luonnonsuojelun kannalta merkittävä sen luonnontilan säilyttämiseksi yleinen tarve vaati voimalaitosyhtiölle vesioikeuden päätöksellä myönnetyn jokiosuuden perkausioikeuden ja perkauksen avulla saatavan lisävesivoiman käyttämisoikeuden lunastamista valtiolle. Kun alueen luonnonsuojeluarvot huomioon ottaen lunastuksesta yhtiölle koitua haitta ei ollut suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty, LunL 4.1 §:ssä tarkoitetut edellytykset lunastukselle olivat olemassa.

Intressivertailua – kuten intressien punnintaakin – vaikeuttaa se, että keskenään punnittavat edut ovat usein keskenään yhteismitattomia<sup>108</sup>. Ympäristöön liittyviä erilaisia lähtökohtaisesti aineettomiksi luonnehdittavia etuja – esimerkiksi maisemaa, viihtyisyyttä tai virkistysarvoja – joudutaan paljolti punnitsemaan suhteessa esimerkiksi erilaisiin taloudellisiin etuihin.<sup>109</sup> Jotta ratkaisu pystytään

<sup>106</sup> Kuusiniemi 2013a, s. 92.

<sup>107</sup> Kuusiniemi (2013a, s. 92) erottelee vastaavassa merkityksessä ”yleisen intressivertailun” ja ”konkreettisen intressivertailun”. Soininen (LM 2012, s. 104–105) puhuu ”kontekstuaalisesta” ja ”muodollisesti velvoittavasta” intressivertailusta samassa merkityksessä. Näiden lisäksi Soininen mainitsee myös kielletyn tai lainvastaisen intressivertailun, joka tarkoittaa niitä tilanteita, joissa intressivertailua ei saisi lupaharkintaan tai argumentaatioon sisältyä.

<sup>108</sup> Ks. esim. Vihervuori 1981, s. 4; Soininen YJ 2/2011, s. 41.

<sup>109</sup> Aineellisista ja aineettomista eduista vesilain intressivertailun näkökulmasta ks. Soininen YJ 2/2011 s. 48–60.

tekemään, on ratkaisijan ratkaisutilanteessa *luotava mitta* keskenään lähtökohdaisesti yhteismitattomille arvoille.<sup>110</sup> Vesioikeudellista intressivertailua tarkastellut *Soininen* on pitänyt merkkinä intressivertailun haasteellisuudesta sitä, ettei asiaa koskevissa aluehallintovirastojen ja KHO:n ratkaisuisa ole yleensä perusteltu intressien keskinäistä painoarvoa eli sitä ratkaisun lopputuloksen kannalta olennaista kysymystä, miksi jotkut edut ovat saaneet intressivertailussa suuremman merkityksen kuin toiset.<sup>111</sup>

Yhteismitattomia arvoja punnittiin keskenään esimerkiksi tapauksessa KHO 1982 A II 86, jossa vesioikeus oli myöntänyt luvan sillan rakentamiseen Päijänteellä sijaitsevan Pulkkilanharjun pohjoispäähän. Luvan mukaan salmeen tuli rakennettavaksi maapengertä yhteensä noin kahdelle kolmasosalle salmen leveydestä. Tämän sillan kustannusarvio penkereineen oli noin 1 700 000 mk. Vertailuvaihtoehdon, salmen luonnontilaiselta rantaviivalta toiselle ulottuvan sillan kustannusarvio oli noin 2 600 000 mk. KHO:n mukaan rakennettaessa silta myönnetyn luvan mukaisesti turmeltiin ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Mikäli siltahanke toteutettiin muulla, asianmukaisella tavalla, kuten esimerkiksi vertailuvaihtoehdon mukaisesti, nämä seuraukset voitiin pääasiassa välttää ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä hankkeen kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahinkoon verrattuna. Näin ollen ja ottaen erityisesti huomioon Pulkkilanharjun maisemallisen ainutlaatuisuuden KHO katsoi, ettei yleinen etu vaatinut sillan rakentamista vesioikeuden päätöksessä tarkoitetulla tavalla sekä myös, että toteutettaessa hanke sanotulla tavalla ei rakentamisesta saatava hyöty ollut siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan tai muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Hieman kärjistäen voidaan todeta, että Pulkkilanharjun maisemallinen ainutlaatuisuus arvioitiin tapauksessa ainakin 900 000 markan arvoiseksi.

Ympäristöoikeudellisille ratkaisutilanteille tyypillisesti ratkaisu perustui *tulevaisuuteen* kohdistuvaan arvioon vielä toteutumattoman hankkeen vaikutuksista. Ympäristönkäyttöä koskevilla lupapäätöksillä ja maankäytön suunnittelua koskevilla ratkaisuilla pyritään vaikuttamaan tulevaisuudessa toteutuviin asiantiloihin eikä arvioimaan menneisyyden tapahtumien lainmukaisuutta. Tämä ajallinen ulottuvuus tuo mukanaan päätöksentekoon myös väistämättömän ratkaisun *seurausten* arviointiin liittyvän elementin.<sup>112</sup> Näihin seurauksiin ja niiden arviointiin sisältyy yleensä enemmän taikka vähemmän epävarmuutta, mikä osaltaan vaikeuttaa intressien punnintaa.

Edellä referoidussa tapauksessa on merkille pantavaa myös se, että siinä intressivertailussa oli vastakkain kaksi ristiriitaista ja kilpailevaa yleistä etua, ylei-

<sup>110</sup> Ks. *Soininen* 2016, s. 69, joka pitää sopivan mittapuun löytämistä vesilain mukaisen intressivertailun keskeisimpänä kysymyksenä.

<sup>111</sup> *Soininen* LM 2012, s. 102. Ks. myös *sama* YJ 2/2011, s. 40 ja *sama* 2016, s. 154, 160.

<sup>112</sup> Ks. *Soininen* 2016, s. 57, 253.

set liikennetarpeet ympäristön käyttöä edellyttävinä etuina sekä luonnonkauneus ja viihtyisyys luontoympäristön suojelua edellyttävinä etuina.<sup>113</sup> Ratkaisu oli lopulta kompromissi kahden yleisen edun välillä, sillä harjun maisemallisuudesta ainutlaatuisuudesta huolimatta silta rakennettiin, kuitenkin ympäristöarvot paremmin huomioon ottavan toteuttamisvaihtoehdon mukaisesti. Kyse oli näiden intressien yhteensovittamisesta, eikä kumpikaan intressi tässä tapauksessa kokonaan syrjäyttänyt toista.<sup>114</sup>

Yleisen edun käsitteen ongelmallisuutta kuvaa edelleen se, että myös ympäristöön liittyvät yleiset edut – yleiset ympäristöedut – voivat olla keskenään ristiriitaisia, vaikka määreen ympäristö lisääminen sinänsä kertoo jotakin lisää kyseessä olevien etujen luonteesta. Ympäristölle haitallinen toiminta voi toisesta näkökulmasta olla ympäristölliseltä kannalta hyödyllistä tai ympäristöön haitallisesti vaikuttavien toimien torjuminen aiheuttaa muunlaisia ympäristöhaittoja.<sup>115</sup> Lisäksi on niin, että jo pelkästään yksittäisen kvalifioitavissa olevan intressin puitteissakin eri tahot näkevät hyödyt ja haitat eri tavalla. Luonnonrauhasta jokamiehen oikeuden nojalla nauttiva retkeilijä näkee virkistyskäyttöintressin toisella tavalla kuin esimerkiksi vesistön yleiskäytöstä nauttiva mahdollisesti melua ympäristöönsä aiheuttava vesiskootterilla liikkuja.<sup>116</sup> Kulloinkin ratkaisutilanteessa käsillä olevan intressikonstellaation tunnistaminen edellyttää siis erilaisten intressien luettelointia pidemmälle menevää, myös kaikki relevantit *intressitahot* huomioivaa erittelyä.

Mittavammissa ympäristönkäyttöhankkeissa intressitahojen piiri ei välttämättä noudattele valtiodenkaan rajoja, vaan oikeudellisesti relevantteja etuja voi olla myös naapurivaltioilla ja niiden kansalaisilla.<sup>117</sup> Erilaisia yleisiä intressejä pyritäänkin luokittelemaan tai niiden merkitystä kuvaamaan myös niiden tietynlaisen alueellisen laajuuden mukaan. Tällainen näkökulma korostuu ymmärrettävästi maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmässä. Esimerkiksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan antaa asioista, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys, merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittä-

<sup>113</sup> Myös edellä käsitellyssä tapauksessa KHO 1989 A 13 yksityisenä etuna tarkasteltu vesivoiman käyttö voi tulla tarkasteltavaksi myös yleisenä etuna.

<sup>114</sup> Intressivertailusta ja erilaisista yleisistä ja yksityisistä eduista erityisesti VL:n intressivertailun näkökulmasta ks. *Soininen* YJ 2/2011 ja *sama* LM 2012 passim. sekä *sama* 2016, s. 70–80.

<sup>115</sup> *Vihervuori* 1981, s. 41, joka myös pitää ongelmallisena ympäristöedun ymmärtämistä analysoimattomana kokonaisuutena. Ks. myös *Ranta* 2001, s. 18, joka kysyy ”tulisiko lapamadon tai isorokkoviruksen monimuotoisuutta lisätä?”

<sup>116</sup> *Soininen* YJ 2/2011, s. 47.

<sup>117</sup> Tämä voi tulla esiin toisinaan myös hieman yllättäen; ks. esimerkiksi Vuotoksen tekoaltaan tapauksesta *Kumpula – Pirjatanniemi* 2007, s. 121 ja laajemmin tähän liittyvästä rajat ylittävästä osallistumisesta ja ympäristökansalaisuuden ajatuksesta passim. Eurooppalaisen ympäristökansalaisuuden ideasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä ks. *Kumpula* 2004, s. 191–195 viitteinen.

vä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen (MRL 22.2 §). Maakuntakaavoissa aluevarauksia voidaan osoittaa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25.4 §). Kyse on näin ollen asioista, joihin liittyy *ylikunnallisia* intressejä.

Ratkaisutilanteeseen liittyvien intressien ylikunnallisuus on ollut myös poikkeamistoimivallanjaon perusteena kunnan ja valtion viranomaisen kesken. Esimerkiksi rakennus- ja ympäristöministeriön ja rantojen maankäytön suunnitelmallisuuteen on katsottu liittyvän sen kaltaisia ylikunnallisia intressejä, että näihin kysymyksiin liittyvien poikkeamisasioiden on katsottu sopivan paremmin valtion viranomaisen ratkaistavaksi.<sup>118</sup> Kun poikkeamisasiat on nyt kaikilta osin siirretty kuntien viranomaisille, voi olla syytä kantaa huolta siitä, tulevatko muun ohella näihin kysymyksiin liittyvät ylikunnalliset intressit aina riittävästi huomioiduiksi päätöksenteossa.

Tässä suhteessa asian selvittämiseen liittyvä lausuntomenettely on varsin merkityksellisessä asemassa. Samassa yhteydessä kun poikkeamistoimivallasta siirrettiin kuntiin, MRL 173 §:stä kuitenkin poistettiin velvollisuus pyytää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto silloin, kun poikkeaminen koskee aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tätä on perusteltu säännöksen tulkinnanvaraisuudella ja pyrkimyksellä vähentää ELY-keskusten tehtäviä.<sup>119</sup> Tosin vain hieman aiemmin hyväksytyin MRL:n muutoksen L 28/2016 myötä ELY-keskuksen tehtäviin näytetään lisätyn myös aiemmin ympäristöministeriölle kuulunut maakuntakaavoituksen ohjaus ja niiden laillisuuden ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuuden valvonta, kun tämä tehtävä poistettiin tällä lakimuutoksella ministeriön tehtävistä maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä luovuttaessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on MRL 18.2 §:n mukaisesti edelleen – kaavatasosta riippumatta – valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään. Lain esitöissä tätä kysymystä ei käsitelty.<sup>120</sup> Epäselväksi näin ollen jää, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut, ettei vahvistusmenettelyn poistuttua maakuntakaavoitukseen kohdistu enää valvontaa lainkaan, vai onko tämä tehtävä siirtynyt ympäristöministeriöltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Säännösten perusteella ELY-keskuksilla tällainen tehtävä edelleen on.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>119</sup> Ks. HE 148/2015 vp, s. 18–19.

<sup>120</sup> Ks. HE 114/2015 vp.

<sup>121</sup> 24.11.2016 eduskunnalle annettussa hallituksen esityksessä 251/2016 vp ehdotetaan merkittäviä muutoksia valtion viranomaisen tehtäviin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kunti-

## 2.5.5 Kuka määrittelee yleisen edun?

Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta yleisten etujen valvonta on hallintoviranomaisten tehtävä<sup>122</sup>. Sellaisten yleisten, yhteiskunnallisesti merkittävänä pidettyjen arvojen ja intressien, jotka eivät ole sidoksissa määrättyjen henkilöiden tai ryhmien intressiin, systemaattinen valvonta voi olla oikeastaan vain julkista valtaa käyttävien viranomaisten tehtävä. Tästä näkökulmasta nämä arvot ja intressit määritellään poliittisessa prosessissa ja ne saavat ilmaisunsa lainsäädännössä, jonka täytäntöönpano ja toteutumisen valvonta on viranomaisten tehtävä. Demokraattisen oikeusvaltion toimivuuden näkökulmasta on olennaisen tärkeää, että eduskunnan säätämiä lakeja myös sovelletaan lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Mikäli näin ei tapahdu, lainsäätäjän tavoitteet jäävät toteutumatta.

Perinteisestä näkökulmasta myös yleisten etujen väliset jännitteet ja ristiriitatilanteet ratkaistaisiin lähinnä erilaisia yleisiä etuja valvovien viranomaisten välillä. Näkökulma käy ilmi esimerkiksi HLL 6.2 §:stä, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos se on muun ohella viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Tämän valitusoikeuden tehtävänä on nimenomaan turvata erilaisten yhteiskunnallisten intressien huomioon ottaminen näitä yleisiä etuja valvovien viranomaisten muutoksenhakumahdollisuuden kautta. Toisaalta esimerkiksi kansalaisjärjestöjen täydentävä asema yleisen edun valvojana ei ole suinkaan aivan uusi idea<sup>123</sup>. Valtiosääntöisten näkökohtien merkityksen kasvu ja erityisesti ympäristöperusoikeuden säätäminen ovat tuoneet asiaan kuitenkin uuden normatiivisen ulottuvuuden, joka on vaikuttanut paitsi lainsäädäntöön myös sen soveltamiseen.

Yhteismitattomien yleisten etujen punnintaan ei siis ole löydettävissä yksiselitteisiä objektiivisia mittareita. Jäljempänä tuodaan esiin myös se, että ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa vaikuttavat erilaiset intressit, kuten vesien puhtaus, ovat usein samanaikaisesti *sekä yksityisiä että yleisiä*<sup>124</sup>. Tällaisia ovat muun ohella MRL 73 §:ssä rantojen lomarakentamisen suunnittelulle asetetut erityiset sisältövaatimukset, vaikka ne lähtökohtaisesti ovat myös seikkoja, jotka ovat rajoittamassa maanomistajien rakentamismahdol-

---

en alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin; HE 251/2016 vp, s. 1.

<sup>122</sup> Jäljempänä tutkimuksessa käsitellään lyhyesti yleiseen etuun läheisesti liittyvää politian käsitettä. Historiallisesti yleisen edun tai politian määrittely on kuulunut paljolti hallitsijalle, vaikka sillä on ollut kiinteä yhteytensä nimenomaan hallintoon. Ks. käsitteestä esim. *Kotkas* 2008, s. 247–256.

<sup>123</sup> Ks. *Vihervuori* 1981, erit. s. 205–206, laajemmin s. 188–207, jossa järjestöjen puhevaltaa tarkastellaan yleisen edun valvonnan näkökulmasta eikä oikeussuojan tarpeesta käsin.

<sup>124</sup> Ks. *Hollo* 2004, s. 78.

lisuuksia (yksityisiä etuja).<sup>125</sup> Tästä näkökulmasta korostuu myös erilaisten yksityisiksi luettavien tahojen asema tapauskohtaisen yleisen edun määrittelyssä<sup>126</sup>. Modernissa ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä korostetaan erilaisten yksityisten tahojen osallistumismahdollisuuksia ympäristöoikeudelliseen päätöksentekoon. Tätä edellyttää jo PL 20.2 §:n ympäristöperusoikeus, jonka taustalla vaikuttavat kansainvälinen kehitys ja sopimukset<sup>127</sup>. *Kuusiniemi* mukaan ympäristöperusoikeussäännöksen tarkoituksena onkin ollut lisätä lähinnä ei-asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön mutta jotka eivät kuitenkaan kosketa välittömästi näiden oikeutta tai etua<sup>128</sup>. Sekä asianosaiset että muut osalliset voivat ympäristöoikeudellisissa hallintomenettelyissä ilmaista niin yksityisiin kuin yleisiinkin intresseihin liittyvät, usein omaan elinympäristönsä liittyvät käsitykset.

Perustuslaissa on muissakin kohdin korostettu yksilön (suoria) vaikuttamismahdollisuuksia, ja säännösten sanamuotojen perusteella voitaisiin sanoa tämän koskevan nimenomaan elinympäristöä koskevaa päätöksentekoa. PL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja *elinympäristönsä* kehittämiseen. Säännöksen perustelujen mukaan säännös ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen *voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa*.<sup>129</sup> Mainitun ympäristöperusoikeussäännöksen (PL 20 §) 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Myös PL 14.3 §:ssä säädetään julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Merkityksellinen tässäkin suhteessa on myös julkiselle vallalle PL 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

<sup>125</sup> MRL 73 §:n mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että: 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu ranta-alueeseen ja muuhun ympäristöön; 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesien- ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Näistä viimeinen vaatimus toteuttaa osaltaan myös 1 ja 2 kohdissa mainittuja tavoitteita.

<sup>126</sup> Näin esim. *McGillivray – Wightman* 1999, passim.

<sup>127</sup> *Kumpula* on väitöskirjassaan käsitellyt kattavasti ympäristöllisten oikeuksien käsitettä ja niiden sekä ihmisoikeuksiin että kansainväliseen ympäristöoikeuteen liittyvää perustaa, jotka kytkeytyvät toisiinsa (ks. *Kumpula* 2004, s. 41 ja passim.).

<sup>128</sup> *Kuusiniemi* 1998, s. 112. Säännös on tässä suhteessa vaikuttanut paitsi suoraan lainsäädäntöön, myös tulkintavaikutuksensa kautta oikeuskäytännössä. Ks. *Vihervuori* 2011, s. 781, yksittäisistä ratkaisuista s. 768–771. Tässä kohden viitataan nimenomaan ympäristöperusoikeuden menettelylliseen ulottuvuuteen; ympäristöperusoikeus koostuu useammasta elementistä ja sitä tulee tarkastella riittävän analyttisesti. Ks. esim. *Vihervuori* 2011, s. 768.

<sup>129</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

Yksityisiksi luonnehdittavien tahojen (mukaan lukien kansalaisjärjestöt) osallistumismahdollisuudet liittyvätkin myös hallinnollisen päätöksenteon legitimaatioon ja demokraattiseen kontrolliin. Kun sen määrittely, mikä on yleisen edun mukaista, liittyy kiinteästi lähtökohtaisesti poliittisen päätöksenteon piirissä ratkaistaviin seikkoihin, tulisi kansalaisten osallistumisoikeudet samoin kuin kontrollimahdollisuudet turvata myös silloin, kun samankaltaisia seikkoja koskeva päätöksenteko tapahtuu hallinnollisissa päätöksentekomenettelyissä.<sup>130</sup>

On syytä havaita ero yleisten etujen *määrittelyyn* osallistumisen ja niiden *valvonnan* välillä. Ensimmäinen merkitsee osallistumista hallinnollisiin päätöksentekoprosesseihin, joissa määrittely yksittäistapauksissa tapahtuu (tässä sivuutetaan näiden yleisten etujen määrittelyprosessi yleisellä tasolla), jälkimmäinen näiden hallintomenettelyjen lopputulosten viime kädessä oikeudellista kontrollia. Nämä kuitenkin liittyvät varsin kiinteästi toisiinsa, kun osallistumismahdollisuuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaaminen edellyttää käytännössä myös mahdollisuutta saattaa näiden prosessien lopputulokset kriittisesti arvioitaviksi. Kuvaava esimerkki tästä on Århusissa vuonna 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, joka rakentuu kolmen menettelyllisiä oikeuksia koskevan pilarin varaan: oikeus ympäristöä koskevaan tietoon, oikeus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen valmisteluvaiheessa ja oikeus tehokkaisiin oikaisu- ja muutoksenhakukeinoihin<sup>131</sup>.

Yksityisten tahojen osallistumismahdollisuuksien edistäminen tulee nähdä myös siitä näkökulmasta, että yksityisten tahojen päätöksentekoprosessissa esiin nostamat kysymykset ovat osaltaan tuomassa esiin niitä näkökohtia, joiden perusteella voidaan kokonaisvaltaisemmin muodostaa mahdollisimman monipuolinen kokonaiskäsitys ratkaisutilanteesta ja sen kannalta relevanteista intresseistä. Näin voidaan paikantaa kaikki ne relevantit näkökohdat, joiden perusteella muodostuu käsitys siitä, mikä kulloinkin esimerkiksi on yleisen edun mukaista. Yksittäiset kansalaiset ja kansalaisjärjestöt ovat määrittelemässä myös kaikkien yhteistä etua eivätkä ainoastaan valvomassa omia yksityisiä intressejään tai oikeuksiaan. Osallistumismahdollisuudet ovat toisin sanoen omiaan aikaansaamaan laajemman ja kaikki relevantit intressit huomioon ottavan keskustelun suunnitelluista hankkeista<sup>132</sup>. Päinvastainen ajatus siitä, ettei päätösten tietynlaisilla *kohteilla* (vaikka päätökset välittömästi kohdistuvatkin

<sup>130</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1137–1138 ja siinä viitattu.

<sup>131</sup> *Kumpula* 2004, s. 77.

<sup>132</sup> *McGillivray – Wightman* 1999, s. 154. Samoin *Kumpulan* (1997, s. 151) mukaan ”kansalaisten arvokannanottoihin sisältyvä ja niiden taustalla oleva paikallinen ja kokemuksellinen asiantuntemus voidaan erityisesti paikallisissa hankkeissa nähdä suunnittelu- ja ratkaisuntenkoproosessia rikastuttavana”.

”vain” ympäristöön) voisi olla annettavaa päätöksentekoprosessille ja sen parhaalle mahdolliselle lopputulokselle, tuntuikin paradoksaaliselta.

Edellä sanottu tuo esiin myös sen, miten keskeisessä asemassa asian riittävä selvittäminen on päätöksenteon asianmukaisuuden ja hallintoviranomaisen harkintavallan käyttämisen suhteen erityisesti silloin, kun kyse on joustavista normeista, jotka viittaavat enemmän taikka vähemmän avoimin ilmaisin asiassa huomioon otettaviin tosiseikkoihin.<sup>133</sup> Ilman riittävää asian selvittämistä päätöksenteon premissit eivät ole merkityksellisiltä osin tiedossa tai ne ovat virheellisiä, ja jos päätöksenteko perustuu osin virheellisiin tai puutteellisiin premisseihin, sen lopputuloksetkin voivat olla virheellisiä.

Asian riittävää selvittämistä turvaavat keskeisesti hallintolain säännökset (perussäännöksenä HL 31 §), mutta MRL:ssä kaavoitusta koskien on säädetty erityiset, kaavoihin liittyviä selvityksiä ja vaikutusten arviointia koskevat säännökset (MRL 9 § ja MRA 1 §). Maankäytön suunnittelussa nimenomaan riittäviin selvityksiin perustuva vaikutusten arviointi korostuu, kun kyse on tulevaisuuteen suuntautuvista päätöksistä, jotka toteutuessaan muokkaavat ympäristöä voimakkaasti ja kauaskantoisesti. Tähän nähden on huomionarvoista, että maankäytön suunnitteluun liittyvää vaikutusten selvittämisvaatimusta on MRL:n muutoksella 204/2015 sanamuodon perusteella toisinaan arvioitu lievennetyn, vaikka muutoksen esitöissä puhutaan ”täsmentämisestä” ja ”selkiyttämisestä”<sup>134</sup>. Onkin niin, että kun aiempi sanamuoto edellytti *riittäviä* selvityksiä, selvityskynnyksen laskeminen kaiketi tarkoittaisikin, että selvitykset voisivat olla jotakin vähemmän kuin riittäviä. Sekä HL 31 §:ssä että aiemmassa MRL 9 §:ssä mainittu riittävyys sinänsä onkin huomattavan joustava oikeudellinen kriteeri, jonka sisältö joudutaan ratkaisemaan viime kädessä kussakin yksittäisessä tilanteessa erikseen. Olennaisinta tässä selvitysten riittävyuden arvioinnissa on, että selvitysten perusteella on voitava arvioida kaavan sisältövaatimusten täyttyminen.

Yleisiksi eduiksi luettavissa olevien ympäristöetujen valvontamahdollisuus onkin nykyaikaisessa ympäristölainsäädännössä annettu osaltaan myös yksityisille (kansalais)järjestöille. Esimerkiksi MRL 191.2 §:n mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa muun ohella kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, ja MRL 193 §:n 6 kohdan mukaan poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta on valitusoikeus toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Samoin esimerkiksi luonnonsuojelulaissa ja ympäristönsuojelulaissa on rekisteröidyille yhdistyksille annettu vastaavan kaltainen yleisten etujen valvontamahdollisuus.<sup>135</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan keinoin

<sup>133</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1139–1140.

<sup>134</sup> HE 334/2014, esim. s. 1.

<sup>135</sup> Ks. LSL 61.3 § ja YSL 97.1 §:n 2 kohta. Ks. edunvalvonnallisesta osallistumisesta LSL:n mu-



on oikeuskäytännössäkin katsottu järjestöillä olevan valitusoikeus myös HLL 6 §:n yleissäännöksen perusteella nimenomaisen säännöksen puuttuessa.<sup>136</sup>

Kunnallisvalitukseen liittyneessä vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:6 korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisunsa perusteluissa myös PL 20.2 §:ään arvioidessaan luonnonsuojelupiirin valitusoikeutta maastoliikennelain (1710/1995, MaastoliikenneL) mukaisesta reittisuunnitelmaa koskevasta päätöksestä. MaastoliikenneL:sta puuttui nimenomainen säännös siitä, miten muutosta haetaan moottorikelkkailureittisuunnitelman hyväksymistä koskevaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätökseen. KHO tarkasteli tilannetta myös analogisesti MRL 191.2 §:n näkökulmasta todeten, että maastoliikennelain 15 ja 16 §:n mukaisilla ratkaisuilla on läheinen yhteys myös A:n kunnan ja sen naapurikuntien maankäyttöä koskeviin ratkaisuihin ja valintoihin. Arvioidessaan yhdistyksen valitusoikeutta KHO kiinnitti huomiota myös MaastoliikenneL 1 §:n tavoitesäännökseen. KHO katsoi, että yhdistyksellä on valitusoikeus reittisuunnitelmaa koskevasta päätöksestä.

Myös yksityiset kansalaiset ovat merkityksellisessä asemassa yleisten etujen valvojina. Maankäytön suunnittelua koskevista päätöksistä valitetaan kunnallisvalituksin, johon perinteisesti liittyvä laaja valitukseen oikeutettujen piiri (kunnan jäsenet) liittyy ajatukseen kunnallisvalituksen funktiosta oikeussuojakeinon ohella myös valvontakeinona.<sup>137</sup> Maankäyttöön ja maankäytön suunnitteluun liittyy huomattava joukko yksittäistapauksissa jännitteisiä taikka ristiriitaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä, jotka liittyvät kuntalaisten elinympäristöön. Tällaisessa asetelmassa on perusteltua, että nämä samat tahot voivat yksittäisessä tapauksessa saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, onko kunta kaavoitusmonopolin ja julkisen vallan käyttäjänä toiminut maankäyttö- ja rakennuslain asettamissa oikeudellisissa puitteissa.<sup>138</sup>

Ero viranomaisten suorittamaan yleisen edun valvontaan on se, että kansa-

---

kaisissa menettelyissä *Nyman* YJ 2/2005, passim. Yleisemmällä tasolla luonnon edustamista, puhevaltaa ja siihen liittyviä kysymyksiä on tarkastellut väitöskirjassaan *Mäntylä* (2010 passim.). Ks. yhteisöjen valitusoikeuden merkityksestä yleisten etujen valvonnassa erityisesti perusoikeusnäkökulmasta *Kuusiniemi* 1998, s. 74–78, erit. s. 76.

Tässäkin yhteydessä on kuitenkin huomioitava yksityisten ja yleisten etujen jaottelun suhteellisuus: yleiset edut voivat usein samalla olla myös joidenkin intressitahojen yksityisiä etuja.

<sup>136</sup> Ks. esimerkkejä näistä ratkaisuista jäljempänä ja kattavammin *Vihervuori* 2011, s. 768–773.

<sup>137</sup> *Mäkinen* 2010, s. 24. Kunnallisvalituksen tarpeellisuudesta on käyty aika ajoin keskustelua, ks. tästä mt. s. 1–2 ja 25. Pyrittäessä nopeuttamaan kaavoitusprosesseja, on eräänä keinona nostettu esiin myös luopuminen kunnallisvalituksesta ja siirtyminen hallintovalitukseen maankäytön suunnittelua koskevana muutoksenhakutienä. Mikäli hyväksytään ajatus valituksesta kunnallisen demokraattisen itsehallinnon laillisuuden valvontakeinona, tuntuisi kunnallisvalituksesta luopuminen nimenomaan kaavapäätöksenteon osalta erikoiselta, kun oikeutta päättää maankäytöstä (lainsäädännön asettamien rajoitusten puitteissa) on pidetty hyvin tärkeänä osana kunnallista itsehallintoa ja näillä päätöksillä vaikutetaan merkittävästi kuntalaisten asuin- ja elinympäristöön. Ks. kunnallisvalituksesta ja kaavoituksesta *Mäkinen* 2016, s. 24–25 ja siinä viitattu.

<sup>138</sup> Ks. myös *Mäkinen* 2016, s. 28.

laisten ja kansalaisjärjestöjen tässä roolissa käyttämää muutoksenhakuoikeutta voidaan kuvata *mahdollisuudeksi*. Viranomaiselle valitusoikeus on sen lakisäästeisten tehtävien ja velvollisuuksien täyttämiskeino.<sup>139</sup> Muodollista valitusvelvollisuutta viranomaisella ei lähtökohtaisesti ole, mutta viranomaisen lakisäästeisten tehtävien – esimerkiksi yleisen edun valvontatehtävän – suorittamiseksi valitusoikeuden käyttäminen voi olla yksittäistapauksessa tosiasiallisesti välttämätöntä. Yksityisten tahojen rooli nimenomaan yleisten etujen valvonnassa voidaankin nähdä lähinnä viranomaisten toteuttamaa valvontaa täydentäväksi. Yksityisillä tahoilla ei ole resursseja eikä muunkaanlaisia käytännön mahdollisuuksia minkäänlaiseen systemaattiseen valvontaan, eikä mitään tähän liittyvää nimenomaista tehtävää tai *velvollisuutta* voine yksityisillä tahoilla oikeusvaltiossa olla.

MRL:n järjestelmässä kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevat päätökset ja muun ohella suunnittelutarveratkaisua, poikkeamispäätöstä, purkamislupaa ja maisematyölupaa koskevat ratkaisut tulee lähettää tiedoksi valtion viranomaiselle, jolla on MRL 18 §:n mukainen ohjaustehtävä ja valitusoikeus päätöksistä (ks. MRL 142.2, 174.4 ja 205.2 § sekä MRA 69, 88 ja 94 §). Näin valtion viranomaisella saa automaattisesti ja systemaattisesti tiedon valitusajan kuluessa kaikista näistä päätöksistä. Jo pelkästään tällaisen mekanismin puuttuminen tekee esimerkiksi kansalaisjärjestöjen harjoittaman muun kuin satunnaisen valvonnan varsin vaikeaksi erityisesti lupapäätösten osalta, kun niistä tiedottaminen on olennaisesti suppeampaa kuin kaa-voitusmenettelyssä.

Tähän liittyen merkityksellinen ja huolestuttava on eduskunnalle marraskuun lopussa 2016 annettu hallituksen esitys, jolla valtion valvontaviranomaisen ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeutta merkittävästi rajoitettavaksi<sup>140</sup>. Tähän muutokseen liittyen hallituksen esityksessä on esitetty, että tämän valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa<sup>141</sup>. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten rooliin ehdotetut muutokset korostavat hallituksen esityksen mukaan kansalaisten ja järjestöjen roolia kaavoituksen seurannassa ja siihen vaikuttamisessa. Viranomaisyhteistyön painopisteen muuttumisen seurauksena ELY-keskukset ottavat entistä vähemmän kantaa kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin kysymyksiin.<sup>142</sup> Ottaen huomioon valitukseen oikeutettujen rekisteröityjen yhdistysten MRL:n säännöksissä määritellyt tehtävät ja toimialat<sup>143</sup>,

<sup>139</sup> Vihervuori 1981, s. 205.

<sup>140</sup> HE 251/2016 vp, s. 1, 26.

<sup>141</sup> HE 251/2016 vp, s. 31.

<sup>142</sup> HE 251/2016 vp, s. 34.

<sup>143</sup> MRL 191.2 §:n mukaan on rekisteröidyillä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötoimotteiden vastaisuudesta. MRL 191.1 §:n 6 kohdan mukaan valitusoikeus poikkeamispäätökses-

ei kansalaisten perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumisen valvominen kuulune näiden järjestöjen tehtäviin ja toimialaan, vaan se jäänee erityisesti tämän tutkimuksen kohteena olevien päätösten osalta satunnaisen naapurivalvonnan varaan. Muutoinkaan resurssien ja valvontamahdollisuuksiin liittyvien tiedonsaantimekanismien puuttuessa on hyvin kyseenalaista säilyttää tällaista vastuuta päätöksenteon laillisuusvalvonnasta yksityisille tahoille. Tämän tutkimuksen kohteena olevien lupapäätösten (joiden lainmukaisuuteen on koko MRL:n voimassaoloajan liittynyt ongelmia) laillisuusvalvonta ollaan siis tosiasiallisesti paljolti lopettamassa.

## 2.5.6 Yleisen edun keskeiset piirteet ja osallistuminen

Yleisiksi eduiksi voidaan luonnehtia kaikkia yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja, arvoja päämääriä ja tavoitteita.<sup>144</sup> Yleistä etua voidaan eri tavoin pyrkiä ryhmittelemään tai hajottamaan sen osatekijöihin (esimerkiksi ihmiskeskeisiin ja luonnon etuun<sup>145</sup>), mutta käsitteen abstraktius tarkoittaa, että sen ratkaisutoimintaa ohjaava merkitys jää sellaisenaan karkeaksi suuntaviivaksi. Konflikteja ratkaistaan ja intressejä sovitetään yhteen olennaisilta osin siis oikeudellisten käytäntöjen tasolla. Näin ollen kulloinenkin relevantti intressikonstellaatio pyritään hahmottamaan erilaisin asian selvittämisen ja osallistumismenettelyjen keinoin.<sup>146</sup>

Yleiselle edulle on muiden joustavien normien tapaan tyypillistä se, että se on avoin yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten vaikutuksille. Se on poikkeuksellisenkin avoin yhteiskunnallisten arvojen ja tavoitteiden suuntaan, joten erilaiset yhteiskunnallisissa arvostuksissa ja tavoitteissa tapahtuvat tai tiedon lisääntymiseen perustuvat muutokset voivat varsin suoraan vaikuttaa yleisen edun kulloiseenkin merkityssisältöön. Arvostusten, tavoitteiden ja tiedon muuttuessa erilaisten yleisten etujen keskinäiset painoarvot muuttuvat, jolloin yleisen edun tapauskohtainen merkityssisältö voi muuttua yhteiskunnassa kasvaneen merkityksen saaneen arvon taikka tavoitteen suuntaan.

Yleistä etua määriteltäessä keskeisessä asemassa ovat erilaisten yleisten etujen valvontatehtävää suorittavat viranomaiset, mutta myös kansalaisilla ja järjestöillä tulee olla omat vaikutusmahdollisuutensa näitä yhteiskunnallisesti

---

tä ja suunnittelutarveratkaisusta on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.

<sup>144</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2013a, s. 69.

<sup>145</sup> Ks. *Mäntylä* 2010, s. 34–35.

<sup>146</sup> Ympäristöoikeudessa ei voida välttämättä puhua konfliktien ratkaisun varsinaisesta *siirtymisestä* lainsäätäjältä tuomioistuimille, sillä ympäristöoikeuden aineellisissa säännöksissä on jo hyvinkin pitkään käytetty aiemmin esitetyistä syistä joustavaa sääntelyä. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita MRL:n edeltäjä rakennuslaki (370/1958) samoin kuin jo sen edeltäjä, asemakaavalaki (145/1931).

merkittäviä toimintoja, arvoja, päämääriä ja tavoitteita yksittäisissä ratkaisutilanteissa määriteltäessä.<sup>147</sup> Perinteisen valtiovallan kolmijako-opin mukaan hallintoviranomaiset toimivat lainalaisuusperiaatteen välityksin lainsäätäjän tahdon toimeenpanijoina; demokraattisen ideaalin mukaan lainsäätäjä edelleen edustaa ”kansan tahtoa”. Kun lainsäätäjä on joustavin normein tietyllä tapaa delegoinut lainsäädäntövaltaansa hallintoviranomaisille, voidaan vahvoin perustein – perustuslain perustaviin periaatteisiin kuuluvan kansanvaltaisuuden nojalla – edellyttää myös kansalaisille roolia yhteisten etujen määrittelyssä<sup>148</sup>. Vaikutusmahdollisuuksien olemassaoloa voidaan korostaa etenkin yleisten etujen ollessa kyseessä, sillä nimenomaan yhteiskunnallisesti merkittävien arvojen ja tavoitteiden määrittelyn tulisi erityisesti olla demokraattisen päätöksenteon piirissä eikä niitä voida uskoa viranomaisten yksinään ratkaistaviksi. Perinteisen vallan kolmijako-opin näkökulmasta sekä toimeenpanovaltaa käyttävien hallintoviranomaisten että tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten asema näyttäytyy tässä suhteessa ongelmallisena<sup>149</sup>.

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna erilaisten osallistumista korostavien menettelyjen tulee olla keskeisessä asemassa. Toisaalta vallankäytön tulisi olla myös kontrolloitavissa; edellä sanotun perusteella ehkä varsinkin puheena olevan kaltaisissa tilanteissa. Myös muutoksenhakusäännösten tulee mahdollistaa se, että viime kädessä viranomaisten tekemät määrittelyt voidaan tarvittaessa saattaa tuomioistuinten arvioitaviksi. Tehokkaita muutoksenhakukeinoja edellyttävät myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.<sup>150</sup>

Maankäytön suunnitteluprosessin (jolla on olennainen merkitys siinä, täytetäänkö elinympäristö PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksissä ilmaistut vaatimukset) kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi olikin yksi maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen keskeisistä tavoitteista<sup>151</sup>. Lain yleisen tavoitteen ilmaisevaan 1 §:ään on analogisesti perustuslain 20.2 §:n kanssa sisällytetty lain aineellisen tavoitteen (edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle sekä kestävän kehityksen edistäminen) lisäksi myös menettelyllinen tavoite, jonka mukaan lain tulee turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen. Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:ssä (joka ei ole

<sup>147</sup> Näin myös *Mäntylä* 2010, s. 34.

<sup>148</sup> Ks. *Ojanen Oikeus* 1992, s. 43.

<sup>149</sup> Eri asia on, missä määrin vallan kolmijako-oppi ylipäätään on nykyisessä yhteiskuntatodellisuudessa ylläpidettävissä. Ks. kysymyksestä esim. *Eriksson Oikeus* 1995, passim. Ideaalina se on kuitenkin demokraattisen oikeusvaltion olennainen rakenneos.

<sup>150</sup> Ks. Århusin sopimuksen osalta *Kumpula* 2004, s. 102–104, jossa viitataan myös siihen, että ihmisoikeussopimukset edellyttävät oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

<sup>151</sup> HE 101/1998 vp, 38; PeVL 38/1998 vp, s. 2. Vuorovaikutuksella tarkoitetaan edellytysten luomista sille, että kaavoituksen vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä keskustellaan riittävän aikaisessa vaiheessa kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asiat koskevat. *Syrjänen* 1999, s. 173.

tavoitesäännös) on erikseen säädetty kaavoittajan velvollisuudesta olla vuorovaikutuksessa kaavaa valmisteltaessa sekä velvollisuudesta kaavoituksesta tiedottamiseen. Laissa on edelleen säädetty moninaisista menettelyllisistä instrumenteista, jotta vuorovaikutus ja osallistuminen toteutuisi myös käytännössä. Tällaisia instrumentteja ovat esimerkiksi MRL 7 §:n mukainen kansalaisten tiedonsaantia turvaava kaavoituskatsaus, 62 §:n mukainen tiedottaminen ja valmisteluvaiheen kuuleminen sekä 63 §:n osallistumis- ja arviointisuunnitelma.<sup>152</sup> Säännösten voimassaolo ei tietenkään vielä takaa sitä, että suora vaikuttaminen toteutuu käytännössä.<sup>153</sup>

## 2.5.7 Yleisten ja yksityisten etujen välinen suhde

Edellä on käynyt ilmi, että yleisiksi eduiksi kuvailtavissa olevat intressit muodostavat hyvin laaja-alaisen joukon arvoja ja tavoitteita, ja tällaiset intressit voivat olla keskenään ristiriitaisia. Yleisiä etuja ei myöskään voida tarkastella yksinomaan yksityisten etujen ja oikeuksien vastakohtana. Vaikka ympäristöoikeudellisen – ja luonteestaan ja traditiostaan johtuen erityisesti hallinto-oikeudellisen – sääntelyn tarkastelussa onkin perinteisesti korostettu yksityisen ja julkisen vallan välistä vertikaalisuhdetta, ei tällainen vastakkainasettelu kuvaa ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa säännönmukaisesti esiintyviä monimuotoisia oikeussuhdeasetelmia. Sääntelyn taustalla olevat arvot ja intressit ovat sekä yhteisöllisiä että yksilöllisiä, eivätkä ne kaikilta osin edes tyhjene ihmisyksilöiden tai -yhteisöjen eduiksi<sup>154</sup>. Ympäristöoikeudellista sääntelyä ei voida pelkistää yleisten etujen ja yksityisten käyttöintressien väliseksi kamppailuksi. Esimerkiksi elinympäristön terveellisyys taikka viihtyisyys voidaan ymmärtää aivan yhtä lailla niin yleisiksi kuin yksityisiksi eduiksi.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Ks. perustuslaillisesta osallistumisen edistämisvelvoitteesta kaavoituksen näkökulmasta *Mäkinen* 2000, s. 126–130, hyvään hallintoon liittyvistä elementeistä 122–126, 130–141.

<sup>153</sup> Tätä korosti myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 38/1998 vp, s. 2): ”Ratkaisevaksi kuitenkin muodostuu, kuinka todellisia yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat käytännössä”.

Nykyisin kaavoitusmenettelyissä käytettävät osallistumis- ja vuorovaikutuskeinot kuitenkin varsin säännönmukaisesti ylittävät sen, mitä laki edellyttää. Erilaiset yleisötilaisuudet ja kyselyt ovat maankäytön suunnittelun arkipäivää. Myös tietotekniikkaa käytetään nykyisin paljon laajemmin kuin tältä osin lähinnä käytäntöjä jäljessä seuraava lainsäädäntö edellyttää. Osallistumisen ja erilaisten päätöksenteon kannalta merkityksellisten seikkojen selvittämisen osalta erityisen mielenkiintoisia ovat menetelmät, joilla kerätään osallisten, kuten asukkaiden, tuottamaa, yleensä kokemuksellista paikkatietoa suunnittelun ja päätöksenteon tarpeisiin. Ne toteuttavat osallistumiseen liittyviä tavoitteita voimakkaimmillaan ja tuottavat suunnittelijoille helposti käytettävää ja suunnittelun tietopohjaa laajentavaa aineistoa.

<sup>154</sup> Ks. *Mäntylä* 2010, s. 35.

<sup>155</sup> Määttä 1999, s. 124. Yksityisiä ja yleisiä etuja voidaan myös perustellusti pitää pitkällä tähtäimellä yhdensuuntaisina, ks. esim. *Klami* YJ 1–2/1985, s. 17. Hallinto-oikeuden osalta ks. esim.

Yleiset ja yksityiset edut kietoutuvat yksittäisissä ratkaisutilanteissa monin tavoin yhteen myös niin, että yleinen etu voi samalla suojata jonkin intressitahon yksityistä etua tai oikeutta<sup>156</sup>. Se, mikä intressi on yleinen ja mikä yksityinen, voi olla yksinomaan näkökulmasta riippuvainen asia<sup>157</sup>.

On paljolti yksittäisiin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin liittyvien aineellisten säännösten kautta ratkeava kysymys, miten nämä erilaiset etuasetelmat oikeudellisen harkinnan näkökulmasta rakentuvat ja mikä on tai voi olla erilaisten etujen merkitys päätöksen lopputuloksen kannalta<sup>158</sup>. Esimerkiksi vesilain olennaisilta osin intressivertailuun perustuvassa päätöksenteossa hankkeen toteuttajan ja sen vaikutusten kohteeksi joutuvien horisontaalisuhteeseen liittyvät yksityiset edut on kirjattu ratkaisun yhdeksi keskeiseksi oikeudelliseksi perusteeksi yleisten etujen ohella luvan myöntämisen edellyttäessä, että hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (VL 3:4.1,2)<sup>159</sup>. Verrattaessa tätä tämän tutkimuksen kohteena oleviin (funktioltaan melko erilaisiin) lupamenettelyihin, voidaan poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen osalta todeta, että luvan myöntämisedellytykset ovat sidoksissa lähtökohtaisesti yksinomaan yleisiin etuihin edellä todetuin käsitteeseen liittyvin varauksin. Näissä lupamenettelyissä naapureille (ja mahdollisesti myös muille osallisille) varataan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä hankkeesta ja sen vaikutuksista, mutta esimerkiksi naapureille hankkeen toteuttamisesta aiheutuva haitta ei periaatteessa muodosta estettä luvan myöntämislle, ellei hankkeesta samalla aiheudu luvan myöntämisen edellytyksissä mainittuja ensisijaisesti yleisiin etuihin liittyviä kiellettyjä seurauksia. Tämä voidaan horisontaalisuhteiden näkökulmasta mieltää puutteeksi näissä MRL:n mukaisissa lupamenettelyissä, kun nämä yksityiset edut näyttävät jäävän lähtökohtaisesti vaille merkitystä lupaharkinnassa. Toisaalta suunnittelutarve- ja poikkeamis päätöksenteosta puuttuu vesilain kaltainen sallittu intressivertailu, joka samalla merkitsee, ettei hankkeesta koituvilla hyödyillä voida oikeudellisesti perustella siitä muille intresseille aiheutuvien haittojen sallimista. Lupaedellytyksissä säädettyjä kiellettyjä seurauksia ei saa aiheutua, olipa hanke si-

Mäenpää HT 1982, s. 1–6.

<sup>156</sup> Kuusiniemi 1992, s. 176; ks. myös Vihervuori 1981, s. 41.

<sup>157</sup> Laakso 1990, s. 44. Tällaisia tarkastelunäkökulmasta riippuvaisia seikkoja ovat tyypillisesti mainitut elinympäristön terveellisyys- ja viihtyisyysarvot.

<sup>158</sup> Ks. Vihervuori 1981, s. 40. Ks. myös mt. s. 44–45, jossa intressien punnintaan liittyen todetaan, että ”[i]ntressivertailun erityispiirteet voivat eri lupanormistoissa huomattavasti vaihdella. Säännösten soveltamisessa saatetaan faktisesti suosia määrättyjä yleisiä etuja toisten taas joutuessa useimmiten väistymään. Synnä voi normin rakenteen ohella luonnollisesti olla määrättyyn suuntaan vakiintunut soveltamiskäytäntö, mihin puolestaan monasti liittyynee säännöksen alttius lainsoveltajan arvostusten vaikutukselle” (kurs. poist.).

<sup>159</sup> Soininen (2016, s. 80) toteaaakin vesilain järjestelmän mahdollistavan laajan yleisten ja yksityisten etujen huomioon ottamisen lupaharkinnassa intressivertailun kautta.

nänsä miten perusteltu tahansa. Tämä on omiaan rajoittamaan merkittävästikin myös horisontaalisuhteessa ilmeneviä, näillä luvilla toteutettavista hankkeista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Se, miten edellytyssääntely on muotoiltu, liittyyneen jäljempänäkin ilmi tulevalla tavoin kulloisenkin lupainstrumentin funktioon ja tavoitteisiin.

Vaikka tämän tutkimuksen kohteena olevien lupien myöntämisedellytykset suojaavatkin lähtökohtaisesti nimenomaan yleisiä etuja, sisältyy niihin ainakin välillisesti jossain määrin myös yksityisiä etuja suojaavia elementtejä. Jäljempänä tutkimuksessa tuodaan esiin kaavojen sisältövaatimusten merkitys yhtenä osana edellytysharkintaa. Suoraan yksityisiä etuja suojaava yleiskaavan sisältövaatimus on esimerkiksi se, että yleiskaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 39.4). Asemakaavalla puolestaan ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen, eikä asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää (MRL 54.3 §). Mainittu MRL 54.3 § kuvaa asemakaavan niin sanottua sosiaalifunktiota: sitä että yleisen edun välttämättä sitä edellyttäessä yksityinen etu joutuu asemakaavoituksessa väistymään. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuharkinnassa tällaista punnintaa ei voida tehdä.<sup>160</sup> Kaavan sisältövaatimukset ovat kuitenkin suunnittelutarveratkaisu- ja

<sup>160</sup> MRL 54.3 §:n soveltamiseen voidaan siis katsoa sisältyvän tietynlaista intressien vertailua sekä sen ensimmäisen että toisen virkkeen osalta, kun elinympäristön merkityksellistä heikkenemistä samoin kuin maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa arvioidaan suhteessa kaavan tavoitteisiin tai sisältövaatimuksiin. Suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamismenettelyssä tällaista punnintaa ei voida suorittaa. Näissä lupamenettelyissä on kyse yksittäisen hankkeen toteuttamisesta maankäytön suunnittelusta irrallisena ratkaisuna (ilman tarpeen olevaa kaavaa taikka sellaisesta poiketen), ja luvan myöntämisen edellytyksiin sisältyy jäljempänä kuvatulla tavoin vaatimus riittävän suunnitteluvaran jättämisestä myöhemmälle kaavoitukselle. Kaavoituksesta aiheutuviin haittoihin liittyy myös korvauskynnyksen liittyessä korvausvelvollisuus, jollaista puheena oleviin lupamenettelyihin ei liity ja joka on sosiaalifunktion kannalta keskeinen suhteessa omaisuudensuojaperusoikeuteen. Tämän kaltaisia vaikutuksia omaavien hankkeiden voidaan niin ikään arvioida aiheuttavan säännönmukaisesti myös muutoin puheena olevien lupien edellytyksissä kiellettyjä seurauksia. Kohtuuttoman haitan tai rajoituksen aiheuttamista haitankärsijäoikeudenhaltijalle taikka jonkun tahon elinympäristön laadun merkityksellistä heikentämistä ei näin ollen ole nähdäkseen mahdollista suunnittelutarveratkaisulla taikka poikkeamispäätöksellä aiheuttaa. Ks. MRL 54.3 §:stä *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 270–272 ja *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 328–331, jossa (s.328) muun ohella todetaan elinympäristön heikentämiskiellon toteuttavan osaltaan PL 20.2 §:n perustuslaillista toimeksiantoa. Merkityksellisen haitan kriteerin soveltamisesta ks. esim. KHO 2008:60, jossa teollisuusrakennusten korttelialuetta oli laajennettu kolmen asuinkäytössä olevan kiinteistön alueelle. Asemakaava aiheutti asuinkiinteistöjen omistajille kiinteistöjen asuinkäytössä olevien osien menettämishuhan. Asemakaavan laajenuksella oli KHO:n mukaan asetettu asuinkiinteistöjen omistajille kohtuuton rajoitus. Teollisuustoiminnan harjoittajan lisämaan tarve ei ollut sellaisenaan riittävä peruste asuinkiinteistöjen menettämishuhan aiheuttavan kaavan laatimiseen. Asema-

poikkeamispäätösharkinnassa relevantteja arvioitaessa sitä, olisiko suunnittelutarve- taikka poikkeamismenettelyssä käsiteltävä hanke mahdollista toteuttaa alueelle laadittavassa kaavassa (tämä ei siis kuitenkaan ole suinkaan ainoa kriteeri luvan myöntämiselle). Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus taas suojaa ensisijaisesti juuri yksityisiä intressejä horisontaalisuhteessa, vaikka sillä on puolestaan välillisesti merkitystä myös yleisten etujen suojaamisessa.

Yleisen edun käsite on aiemmin kuvatulla tavalla keskeinen myös tarkasteltaessa hallinto-oikeudellista harkintavaltaoppia ja tätä kautta sitä, mikä on oikeudellisen kontrollin piirissä olevaa päätöksentekoa ja mikä taas kuuluu ei-oikeudellisen tarkoituksenmukaisuuden alaan. Näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

---

kaava, joka oli toteutettavissa myös niin, että teollisuustoimintoja sijoitettiin asuinkiinteistöjen välittömään läheisyyteen, ei täyttänyt liioin terveellisyden vaatimusta ja salli asuinkiinteistöjen omistajien elinympäristön laadun merkityksellisen heikentämisen.





## 3 Oikeusvaltiollisesta päätösharkinnasta

### 3.1 POLITIA-AJATTELU HARKINTADOKTRIININ HISTORIALLISENA TAUSTANA

Ennen oikeusvaltioideologian kehittymistä julkisen vallan ja yksityisen välisen suhteiden sääntely perustui Keski-Euroopassa *politia-* tai *poliisiajatteluun*. Poliisi – samoin kuin politiikka – on sanana peräisin kreikan kaupunkivaltiota tarkoittavasta sanasta *polis*. *Politeia* (latinassa muodossa *politia*) tarkoittaa valtiota, valtiomuotoa, *hyvin järjestettyä yhteiskuntaa*<sup>1</sup>. Politia-ajattelun perustana on idea siitä, että valtion päämäärä on yhteinen hyvä (toisin sanoen yleinen etu) ja hyvä yhteiskunnallinen järjestys. Valtiovallan toiminta tähtää näiden päämäärien saavuttamiseen, ja tämän yhteisen hyvän nimissä julkinen valta saattoi politiaoikeudellisen ajattelun mukaan puuttua hallintoalamaisten elämään käytännössä vailla muita oikeudellisia rajoituksia kuin mikä itse politian tarkoituksesta ilmeni. Politia-asioiden ala supistui vähitellen, mutta samalla puuttuminen hallintoalamaisten elämään (luonnollisesti näiden onnen ja menestyksen nimissä) tuli paljon yksityiskohtaisemmaksi kuin aikaisemmin. Näin syntyi myöhemmin *poliisivaltioksi* nimitetty ilmiö.<sup>2</sup>

Poliisi tai politia merkitsi alunperin kaikkea valtion toimintaa mukaan lukien oikeuslaitoksen toiminta, mutta vähitellen politia- ja oikeusasiat eriytyivät<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Valtion voidaan näin alkuperäisessä muodossaan ajatella olevan *väline* hyvin järjestetyn yhteiskunnan luomiseksi – mutta valtion ja yhteiskunnan välille ei voida vetää yhtäläisyysmerkkejä, kuten tässä esitellyn politia-ajattelun kukoistuskautena ajateltiin, ks. *Nuotio* 1998a, s. 477. Oikeuskaan ei siten perimmiltään ole ”valtion ilmennys, vaan yhteisössä elävän ihmisen.” *Brusiin* 1938, s. 3 (kurs. poist.). Ihmisen toiminta on tulevaisuuteen suuntautuvaa, tavoitteellista. Tämän, ja ihmisen yhteisöllisyyden, seurauksena erilaiset sosiaalista elämää järjestävät normijärjestelmät ovat välttämättömiä. Ks. esim. mt., s. 1–4. Tätä tavoitteiden muuntumista (oikeus)normeiksi on pyrkinyt erittelemään esimerkiksi *Klami* (1979, s. 58–59).

<sup>2</sup> *Sinisalo* 1971, s. 1–3. Tässä kehitys on kuvattu tämän tutkimuksen tarpeisiin hyvin tiiviisti ja abstraktisti tavoitteena vain tuoda esiin sen yhteydet harkintadoktriiniin. Laajemmin politiaoikeuden kehityksestä ks. *Nuotio* 1998a, s. 474–485, *Pihlajamäki* LM 1999 passim. ja *Kotkas* 2008 passim. Hallitsijan politiaoikeudellisiksi luonnehdittavia tehtäviä koskevan ajattelun kehittymisestä Saksassa ja erityisesti Ruotsissa ks. myös *Kotkas* LM 2007 passim., jonka mukaan hyvän yhteiskunnallisen järjestyksen luominen hallitsijan tehtävänä kehittyi erityisesti keskiajalla ja se oli tunnettu jo Ruotsissakin keskiajan ja uuden ajan taitekohtassa. Kuninkuuteen tuolloin liitettyjä uusia tehtäviä olivat esimerkiksi kaupankäynnin edellytysten luominen (kuten liikenneväylien ja satamien rakentaminen, kaupankäynnin ja rahalaitoksen sääntely), kaupunkien järjestyksestä ja puhtaanapidosta huolehtiminen ja maanviljelyksen edistäminen; mt. s. 993–994.

<sup>3</sup> Poliisin alan supistuessa suuri osa siitä, mikä aiemmin oli katsottu poliisiasiaksi, oikeudellistettiin. Yleistä etua toteuttavaa lainsäädäntöä onkin aiemmin kutsuttu *politiasääntelyksi*. Esimerkiksi ympäristönsuojeluoikeudella on (yksityisten välisiä) oikeussuhteita sääntelevän naapuruus-

Asian tuli olla oikeusasia, jotta voitiin kääntyä tuomioistuimen puoleen.<sup>4</sup> Politia-asioissa valtiovallalle jäi vapaampi liikkumatila. Myöhemmin – luonnon-oikeuden ja myös *Kantin* oikeusfilosofian vaikutuksesta – kehittyi käsitys, ettei ihmisten vapautta saanut rajoittaa heidän onnensa tai ”täydellistytymisensä” nimissä. Yksityisten hyvinvointi ja ”autuus” (*Privatglückseligkeit*) ei voinut olla pakolla toteutettavissa, vaan isällisestä valtiopaternalismista tuli luopua. Valtiovallan toiminta kansalaistensa hyvinvoinnin saavuttamiseksi kuului politian alaan, mutta se oli politiaa ilman pakkoa. Tästä osasta politiaa käytettiin nimitystä ”hyvinvointipoliisi” (*Wohlfahrtspolizei*). Toisaalta pakon käyttö valtion sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi oli edelleen sallittua. Tätä osaa poliisista kutsuttiin ”turvallisuuspoliisiksi” (*Sicherheitspolizei*) ja sen merkitys lienee jo varsin lähellä sitä, mikä merkitys poliisilla nykyäänkin on.<sup>5</sup> Voitaisiin puhua myös *poliisin* ja *politiikan* eriytymisestä<sup>6</sup>.

Harkintavallan kahtiajako-oppi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan voidaan syntyhistoriallisesti tietyllä tavalla perustaa edellä mainittuun oikeus- ja politia-asioiden erottamiseen ja toisaalta myös *Wohlfahrtspolizein* ja *Sicherheitspolizein* eriytymiseen. Eurooppalaisessa vertailussa selkeimmin erottelu oikeus- ja vapaan harkinnan välillä, jolle siis suomalainenkin oppi rakentuu, tehdäänkin juuri saksalaisessa hallinto-oikeusdoktriinissa<sup>7</sup>. Tämä johtuu olennaisesti suomalaisen hallinto-oikeustieteen (ja toki oikeustieteen yleisemminkin) tradition kiinteästä yhteydestä saksalaiseen (julkis)oikeustieteeseen<sup>8</sup>. Vapaaharkintaisen hallintotoiminnan ala käsittänee paljolti sen, mikä politiaoikeudessa katsottiin *Wohlfahrtspolizein* alaan kuuluvaksi. Oikeusvaltioajattelun näkökulmasta vapaa harkinta näyttäytyykin eräänlaisena

---

oikeuden ohella) paljolti nimenomaan politiaoikeudellinen perusta. Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 31–32, laajemmin politia-ajattelusta ja -sääntelystä ja niiden suhteesta suomalaiseen ympäristö-oikeudelliseen sääntelyyn *Herler* 2008, s. 53–62. Tässä tutkimuksessa politia-ajattelua ei niinkään tarkastella ympäristöoikeuden lähtökohtiin liittyen, vaan johtuen sen yhteydestä harkintavaltadoktriiniin. Politiaoikeuden ja ympäristöoikeuden yhteys voidaan kuitenkin edelleen tunnistaa esimerkiksi niiden samankaltaisesta tavoitteistosta, joilla on tässäkin tutkimuksessa merkitystä myös laintulkinta-argumentteina. Ks. *Herler* 2008, s. 61.

<sup>4</sup> Eräänä ”modernin” tai ”kypsan” oikeuden keskeisimmistä piirteistä on pidetty sitä, että oikeus normijärjestelmänä on eriytynyt omaksi – ideaalimalleissa yleensä autonomiseksi – systeemikseen, ts. irrottanutun esim. moraali- ja tapanormeista. Ks. *Brusiin* 1938, s. 1; *Weber* 1978, s. 656–658.

<sup>5</sup> *Sinisalo* 1971, s. 2–3; *Nuotio* 1998a, s. 478.

<sup>6</sup> Aiemmin poliitialla voitiin siis tarkoittaa kaikkea ”sisäpolitiikkaa” sitä mitenkään erittelemättä; ks. *Nuotio* 1998a, s. 477. Käsitteellä on ollut eri aikoina ja eri paikoissa useammanlaisia merkityksiä ja käyttöyhteyksiä; ks. *Kotkas* 2008 passim. Tässä käsitettä käytetään tietynlaisena abstraktina kehikkona.

<sup>7</sup> *Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* 1999, s. 113.

<sup>8</sup> Ks. esim. *Tuori* LM 1999, s. 530 ja yksityiskohtaisemmin *Kulla* 1980, s. 245–252. Harkintavallan kahtiajako-opin sidonnaisuudesta saksalaiseen oikeustieteeseen ks. mt. s. 262–267. Suomalaisen hallinto-oikeustieteen kehityksestä erityisesti hallintolupien näkökulmasta ks. *Mäenpää* 1992, s. 26–46.

politia-ajattelun reliikkinä, jota oikeudellisin välinein on vaikea ottaa käsitteellisesti haltuun.<sup>9</sup>

*Sinisalon* mukaan näiden teemojen siirtyminen Suomeen on nimenomaan oikeustieteen ansiota. Keski-Euroopassa politian alan supistumista voidaan pitää osana oikeusvaltion kehittymistä. Valtiollinen historia on kuitenkin Suomessa kokonaan toisenlainen kuin Keski-Euroopassa, eikä suomalaisen hallinto-oikeustieteen syntyäikaan *Sinisalon* mukaan ollut erityistä poliitiatyypistä toimintamuotoa, jolle olisi ollut ominaista riippumattomuus oikeusjärjestyksestä. Oikeustieteeseen kuitenkin omaksuttiin Saksasta oletamus tällaisesta vallasta – ja alettiin pohtia, kuinka sitä olisi rajoitettava.<sup>10</sup>

Sidottu hallintotoiminta ja vapaa harkinta vakiintuivat käsitteinä lopullisesti suomalaiseseen oikeustieteeseen 1910-luvun vaihteen molemmin puolin keskeisesti *K. J. Ståhlbergin* toiminnan tuloksena. Sijansa tässä oli myös kysymyksellä suunnitellun ylimmän hallintotuomioistuimen toimivallan järjestämisestä.<sup>11</sup> Harkintadoktriini sai keskeisen aineellisoikeudellisen perustansa, kun laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja sen 5.1 § säädettiin vuonna 1918.<sup>12</sup>

### 3.2 OIKEUSVALTIOIDEOLOGIA HARKINTADOKTRIININ IDEOLOGISENA JA OIKEUDELLISENA PERUSTANA

Modernia hallinto-oikeutta voidaan pitää *Tuorin* ilmaisun mukaan oikeusvaltiokehityksen lapsena<sup>13</sup>. Hallinto-oikeus oikeudenalana on sidoksissa oikeusvaltioideologiaan ja se on rakentunut keskeisesti oikeusvaltioajattelun perustalle ja sitoutunut sen keskeisiin periaatteisiin<sup>14</sup>. Oikeusvaltioajattelu muodostaa

<sup>9</sup> Ks. saksalaisen oikeusvaltioajattelun historiallisesta kehittymisestä tiivistetysti *Tuori* 2009, s. 359–360.

<sup>10</sup> *Sinisalo* 1971, s. 4–5, ks. myös *Pihlajamäki* LM 1999, s. 18. *Sinisalo* puhuu tässä yhteydessä tutkimusaiheestaan johtuen luonnollisesti *Sicherheitspolizein* alaan kuuluvista kysymyksistä ja siihen kuuluneesta ajatuksesta tietynlaisesta poliisin sääntelemättömästä yleistoi-mivallasta yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisessä.

<sup>11</sup> *Kulla* 1980, s. 270.

<sup>12</sup> Yksityiskohtaisesti VKHOL 5 §:n säätämisestä ks. *Kulla* 1980, s. 286–295. Ks. myös *Vihervuori* 2013a, s. 223–224.

<sup>13</sup> *Tuori* LM 1999, s. 530. Oikeusvaltiodoktriinia voidaan pitää jopa välttämättömänä julkis-oikeuden olemassaololle, ks. *Koillinen* 2012, s. 98.

<sup>14</sup> Ks. *Mäenpää* 2013, s. 51–52. Hallinto-oikeutta voidaan näin pitää tietyllä tapaa alisteisena valtiosääntöoikeudelle valtiosäännön luodessa olennaisimmat puitteet hallintotoiminnalle, tai jopa konkretisoituna valtiosääntöoikeutena; ks. *Husa* 2000, s. 8; *Koillinen* 2002, s. 66. Ks. yleisemmin valtiosääntöoikeuden tämän kaltaisesta suhteesta muihin oikeudenaloihin *Länsineva* 2002, s. 31–33.

*Koillinen* (2012, s. 55–56) kirjoittaa hallinto-oikeuden perinteisesti sisäistäneen itseymmärrykseensä konstitutionalismiin ja siihen kytkeytyen vallankäyttöön epäilevästi suhtautuvan asen-

näin myös hallinto-oikeudellisen harkintadoktriinin olennaiset puitteet ja edellytykset.<sup>15</sup>

Oikeusvaltion käsite on monitulkintainen ja sitä voidaan käyttää useissa hie-  
man erilaisissa merkityksissä<sup>16</sup>. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi koko valtio-  
koneiston peruseräitä, kuten oikeusvaltion toiminnalle keskeistä vallanja-  
koa lakiasäättävän, toimeenpanevan ja tuomiovallan välillä ja kansanvaltaisuutta  
päätoimintana.<sup>17</sup> Siihen liittyy kuitenkin lähes kaikissa sille annetuissa mer-  
kityksissä kolme keskeistä, toisiinsa liittyvää elementtiä. Ensinnäkin oikeus-  
valtion tulee taata kaikille yksilöille yhtäläisesti valtion puuttumiselta (perus-  
oikeuksin) suojattu *yksityisautonomian* alue. Toiseksi oikeusvaltiolta vaaditaan  
valtion toiminnan *lakisidonnaisuutta*: valtion toiminnan tulee perustua lakiin.  
Kolmanneksi oikeusvaltion tulee taata yksilölle riittävä *oikeusturva* sen varalta,  
että hänen oikeuksiinsa puututaan (niin yksityisten tahojen kuin julkisen vallan-  
kin taholta).<sup>18</sup> Oikeuteen liittyy sisään rakennettuna vallankäyttö ja edellä mai-  
nitut oikeusvaltion keskeiset elementit ovat vallan väärinkäytön estämiseen ja  
sen kontrolloitavuuteen tähtäviä mekanismeja.<sup>19</sup>

---

teen, ja tässä suhteessa sen näkökulma on saatettu katsoa samaksi kuin oikeusturva antavan tuo-  
mioistuimen.

<sup>15</sup> Oikeusvaltiollisen sääntelyn rinnalle on hyvinvointivaltiolliseksi kuvatun kehityksen myötä  
syntynyt sääntelyä, jossa oikeutta käytetään keinona yhteiskunnan ohjailussa, sosiaalisen hyvin-  
voinnin turvaamisessa ja resurssien uudelleen jakamisessa; Ks. esim. *Laakso* 1990, s. 14; *Nuuti-  
la* 1996, s. 43–44. Tähän liittyen voidaan puhua myös yhteiskunnan oikeudellistumiskehitykses-  
tä, kun aiemmin mahdollisesti sääntelemättömät elämänalueet ja ilmiöt otetaan oikeudellisen  
sääntelyn piiriin; Ks. *Aer* 2000, s. 15–16. Kehityksen synnyttämät muutokset oikeudellisessa  
sääntelyssä ovat aiheuttaneet haasteita hallintotoiminnalle ja hallinto-oikeudelle oikeudenalana,  
mutta oikeusvaltion jäljempänä eriteltävät keskeiset elementit muodostavat joka tapauksessa kes-  
keisimmän osan hallinto-oikeudellista doktriinia nimenomaan silloin, kun hallinnollinen päätök-  
senteko koskee hallinnon ulkopuolisen subjektin oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja. Hyvinvoin-  
tivaltiokehitystä ei myöskään tarvitse käsittää ristiriitaiseksi oikeusvaltion keskeisten ideoiden  
kanssa. Hyvinvointivaltiollisia tehtäviä toteutetaan oikeusvaltiollisissa muodoissa. *Tuori* LM  
1999, s. 538. Ks. tästä ajattelusta *Koillinen* 2012, s. 60–62. Ympäristöoikeudellista sääntelyä si-  
nänsä on vaikea mieltää varsinaisesti osaksi myöhäsyntyisemmäksi miellettyä hyvinvointivaltiol-  
lista sääntelyä, kun sen juurten voidaan tunnistaa ulottuvan osin roomalaiseen oikeuteen ja poli-  
tiasääntelyyn (näin tosin lieenee enemmän taikka vähemmän muidenkin, erityisesti politian alaan  
kuuluneiden asioiden osalta). Ympäristöoikeudellinen sääntely on kuitenkin lisääntynyt huomat-  
tavasti yleisemmän kehityksen rinnalla taikka sen myötä (ympäristöoikeudellisen sääntelyn li-  
sääntymiseen voitaneen löytää joukko syitä), ja epäilemättä ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn  
sisältyy paljon myös hyvinvointivaltiollisiksi kuvattavia piirteitä.

<sup>16</sup> Ks. käsitteen taustalla olevista teorioista ja myös suhteesta poliisivaltion käsitteeseen *Koilli-  
nen* 2012, s. 92–103.

<sup>17</sup> *Mäenpää* 2013, s. 60; *Lagerspetz* 2002, s. 41. Oikeusvaltiosta ja kansanvaltaisuuden ja oikeus-  
valtion suhteesta ks. *Jyräki* 2002 passim. Kansanvaltaisuuden vaatimus voidaan joko sisällyttää  
oikeusvaltion tunnustiin taikka katsoa oikeusvaltion olevan ainakin periaatteessa mahdol-  
linen ilman sitäkin; ks. esim. *Tarukannel* 2002, s. 62 ja *Aarnio* 2002, s. 4–5.

<sup>18</sup> *Tuori* 1990, s. 116; *Koillinen* (Oikeus 2001, s. 498) kutsuu lakisidonnaisuutta, kansalaisten pe-  
rusoikeuksin suojattua vapauspiiriä ja todellista oikeussuojaa oikeusvaltion ”kolmeksi pilariksi”.

<sup>19</sup> Ks. esim. *Lagerspetz* 2002, s. 42, joka kutsuu tätä pyrkimykseksi *diskretion minimoimiseen*, ja

Oikeusvaltion keskeisenä lähtökohtana on hallinnon lainalaisuus, joka edelleen liittyy hallinnon kansanvaltaiseen ohjaukseen<sup>20</sup>. Viranomaisten on toimittava voimassa olevan (eduskunnan säätämän) lainsäädännön mukaisesti, ja hallinnon on voitava perustaa toimintansa laintasoiseen toimivaltasääntöseen puuttuessaan yksilön oikeudellisesti suojattuun asemaan.<sup>21</sup> Demokraattisessa oikeusvaltiossa kansansuvereenisuus saa keskeisen ilmauksensa siinä, että juuri lainsäädäntövalta kuuluu kansaa edustavalle elimelle<sup>22</sup>. Oikeusturva puolestaan merkitsee takeita siitä, että näitä lakeja sovelletaan kaikkiin yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti<sup>23</sup>. Yksilöllä tulee olla keinot sen varmistamiseksi, että häntä koskeva hallintopäätös on tehty lainalaisuuden asettamien vaatimusten mukaisesti.

Oikeusvaltion ideaalittyyppin vastinparina on historiallisesti käytetty myös hallintovaltion käsitettä. Sen juuret löytyvät paljolti juuri politiaoikeudellisesta ajattelusta. Hallintovaltio on määritelty esimerkiksi valtioksi, jossa täytäntöpanovalta ja hallintoelimet voivat itse luoda sen oikeuden, joka antaa niille toimivallan puuttua kansalaisten elämään. Kompetenssinormeilla annetaan hallintoviranomaisille mahdollisimman suuri vapaus julkisen vallan käytössä tehdä tarkoituksenmukaisimmiksi katsomiaan ratkaisuja ja näin siirtää mahdollisimman paljon asioita vapaan harkinnan piiriin. Hallintovaltioajatuksessa keskeisenä ihanteena on tehokkuus, kun oikeusvaltio korostaa toiminnan lakisidonnaisuutta, oikeusvarmuutta ja yksilöiden oikeusturvaa.

---

*Makkonen* (1981, s. 187–188) kirjoittaa: ”Kun valtion suhde kansalaisiin on valtasuhde, syntyy ongelma vallan rajoittamisesta, joka johtaa oikeusvaltioideaan”. Makkonen viittaa samassa yhteydessä myös demokratiaan *enemmistön valtana*. Tältä osin erityisen keskeiseksi oikeusvaltion elementeistä tulevat perusoikeudet, vähemmistöjä enemmistön yksinvaltalta suojaavana mekanismina.

Hallinto-oikeudellisessa tarkastelussa kyse on tietenkin keskeisesti julkisen vallan käytöstä, mutta oikeus voidaan nähdä yleisemminkin keinona (kaiken) vallankäytön kontrolloimiseksi. Myös yksityisten välisiin oikeussuhteisiin voi liittyä samankaltaisia vallankäyttömahdollisuuksia kuin yksityisen ja julkisen vallan välisiin suhteisiin, eikä yksilön ja hänen perusoikeuksiensa näkökulmasta ole välttämättä merkitystä sillä, kuka hänen perusoikeuksiaan uhkaa. *Länsineva* LM 2004, s. 276. Ks. myös *sama* 2002, s. 24, jossa todetaan: ”[p]erusoikeuksien tehtävänä on toisin sanoen suojata yksilöitä sekä kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusrakenteita erilaisia vallan väärinkäyttömahdollisuuksia vastaan riippumatta siitä, kuka valtaa käyttää” (kurs. poist.). Perusoikeuksien ei enää nähdä suojaavan yksilöä ainoastaan julkisen vallan puuttumiselta, vaan niihin katsotaan nykyään liittyvän myös *horisontaaliuottuvuuden* tai -vaikutuksen; perusoikeuksilla on toisin sanoen merkitystä myös yksityisten välisissä suhteissa. Ks. esim. *Länsineva* 2002, s. 59, 103–105, yleisellä tasolla laajasti *Alexy* 2002, s. 351–365. Ympäristöoikeuden ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden (tai -oikeuksien) osalta ks. *Vihervuori* 2011, s. 771–773.

<sup>20</sup> Ks. *Kulla* 2015, s. 6; ks. myös *Aarnio* 2002, joka (s. 1) pitää laillisuusvaatimusta oikeusvaltion ytimenä. Jäljempänä käsiteltävä PL 2.3 §:n hallinnon lainalaisuussäännös on säännöksen otsikossa suorastaan nimetty *oikeusvaltioperiaatteeksi*.

<sup>21</sup> *Mäenpää* 2013, s. 60–61.

<sup>22</sup> *Jyränki* 2000, s. 153.

<sup>23</sup> *Hallberg* 2011b, s. 784. Tämän *muodollisen* oikeusturvan lisäksi oikeusturvaan on korostettava kuuluvan olennaisena osana myös *aineellisen* oikeusturvan. Ks. esim. EIF VII/*Nuotio*, s. 929–932; *Aarnio* 1989, s. 186–188.

Oikeusvaltion ja hallintovaltion käsitteet ja niihin liittyvät ideat vaikuttivat myös *Merikosken* ajattelun taustalla.<sup>24</sup>

Nykyisessä yhteiskunnallisessa ympäristössä hallintovaltion käsite vaikuttaa lähtökohtaisesti vieraalta. Kuitenkaan sen edellä kuvatut tavoitteet eivät sitä millään muotoa ole. Lopulta hyvin samankaltaiset lähtökohdat on liikkeenjohdollisia oppeja korostavassa ja nykyään varsin laajalti hallinnossa omaksutussa hallintokäsityksessä, jota voidaan kutsua esimerkiksi manageristiseksi. Myös tälle ”uudelle julkisjohtamiselle” (New Public Management) oikeusnormien asettamat rajoitukset ja vaatimukset näyttävät nimenomaan haittatekijänä.<sup>25</sup> Tämä on erikoista siitä näkökulmasta, että oikeusvaltiollisista lähtökohdista tarkasteltuna lainsäätäjän normien täytäntöönpano on se keskeinen syy, miksi hallinto on ylipäättään olemassa<sup>26</sup>. Hallintovaltioajattelu – vaikkakin siitä käytetään aivan toisenlaista käsitteistöä – näyttää elävän suorastaan tietynlaista kukoistuskautta.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Aer* 2005, s. 23 ja siinä viitattu, ks. laajemmin mt. s. 22–29. Hallinnon lakisidonnaisuuden ja oikeusturvaan liittyvien vaatimusten ja hallinnon (ja samoin muunkin toiminnan) tehokkuuden välillä on vanhastaan nähty jännite. Esimerkiksi *Aerin* (mt. s. 27) viittaamassa sota-ajan hallintoa koskeneessa artikkelissaan vuodelta 1941 Merikoski kirjoitti muun ohella, että ”[h]allinnon muodollisuus, jota arkikielessä usein nimitetään myös virkavaltaisuudeksi eli byrokraattisuudeksi, tarkoittaa siis oikeastaan parhaassa merkityksessään vain taata hallinnolle varmuuden, luotettavuuden ja kontinuiteetin. Mutta tarkka muotojen noudattaminen tekee hallintotoiminnan käytännössä jäykäksi ja hitaaksi ja johtaa siihen, että oikeusvaltiotyypin käy soveltumattomaksi silloin, kun hallintotoiminnan nopeutta on kiihdytettävä.” *Aerin* (mt. s. 26) mukaan ”Merikoski hylkäsi sellaisen oikeusvaltion määritelmän, joka edellyttää, että jokaiseen yksilöön kohdistuvan hallintoviranomaisen toimenpiteen pitää nojautua säännöllisessä lainsäädäntöjärjestyksessä, kansanedustuslaitoksen myötävaikutuksella syntyneen lain nimenomaiseen säännökseen. Tällainen oikeusvaltio kuolisi Merikosken mukaan ennen pitkää omaan kankeuteensa.”

Sama oikeudellisten vaatimusten ja tehokkuuden välinen jännite näkyy yhtä lailla nykypäivänä vaikkapa siinä keskustelussa, jota on käyty ja käydään muutoksenhakumahdollisuuksien rajoittamisesta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksiin liittyen. Tämän keskustelun polttoaineena ei tosin ole hallinnon ja oikeusturvaan ja päätöksenteon oikeudelliseen kontrolliin liittyvien kysymysten välinen jännite, vaan oikeusturvakysymyksiä punnitaan vasten muita, yksityisiä ja yleisiä intressejä.

<sup>25</sup> Ks. *Mäkinen* 2004, s. 40, laajemmin nimenomaan ympäristöoikeudellisissa ja kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisissa kontekstissa mt. s. 40–47.

<sup>26</sup> Käsitys hallinnon roolista ja suhteesta oikeuteen ja politiikkaan (ohjataanko hallintoa oikeuden vaiko ”suoraan” politiikan kautta) voi vaihdella, ks. esim. *Koillisen* (2012, s. 96) luonnehdinta saksalaisen *Rechtstaatin* ja common law’*n rule of law*’*n* suhtautumisesta hallintoon. Tässä tutkimuksessa lähtökohdaksi asetuu ajatus siitä, että lainsäätäjän ja hallinnon suhde määrittyy lähtökohtaisesti nimenomaan oikeuden välityksellä.

<sup>27</sup> On kuitenkin samalla todettava, ettei hallintoa voida redusoida myöskään pelkäksi ”epäpoliittiseksi täytäntöönpanokoneeksi”, kuten *Kotkas* asian ilmaisee, eikä rajanveto politiikan ja hallinnonkaan välillä ole aina yksiselitteistä. Lainsäätäjä on toisinaan tarkoituksellisesti jättänyt viranomaisille harkintavaltaa tämän täytäntöönpanotehtävän suhteen. Poliittinenkaan harkinta ei kuitenkaan ole mielivaltaista. Lainsäätäjältä voidaan edellyttää nimenomaista kannanottoa silloin, kun se on päättänyt tällaista poliittista harkintavaltaa viranomaiselle antaa. Tällaisen harkintavaltan käyttöön liittyy erityisesti kysymys sen demokraattisesta legitimititeetistä ja kontrollista, kuten aiemmin on jo todettu. *Kotkas* LM 2011, s. 1145 ja siinä viitattu. Artikkelissa (mt. s. 1148) tuodaan esiin New Public Management -ajattelu nimenomaisesti liikkeenjohdollisen harkinnan harkintakategorian yhteydessä.

### 3.3 HARKINTAVALLAN VALTIOSÄÄNTÖISET PUITTEET

Perustuslaki oikeusvaltion oikeudellisena perustana järjestää valtionorganit, perustaa niiden toimivallan ja määrää, millaisessa menettelyssä tätä toimivaltaa käytetään. Samalla valtiosäännössä vahvistetaan kansalaisten oikeusaseman perusteet ja määritellään, mikä on julkista ja mikä yksityistä.<sup>28</sup> Näin ollen hallinto julkisen vallan käyttönä on olennaisella tavalla sidoksissa valtiosääntöön ja hallinto-oikeus oikeudenalana vastaavalla tavalla sidoksissa valtiosääntö-oikeuteen.<sup>29</sup>

Kansalaisten asema suhteessa julkiseen valtaan on järjestetty oikeusvaltiollisessa paradigmassa perustuslain tasolla keskeisesti perusoikeusjärjestelmän ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen muodossa<sup>30</sup>. Oikeusturvalla oikeusvaltion kolmantena pilarina on yhteytensä näihin molempiin: se liittyy olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen ja sen lähtökohtana on vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen<sup>31</sup>.

Hallinnon lainalaisuusperiaate ilmaistaan perustuslain tasolla yhtenä valtiosäännön peruseriaateista. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.<sup>32</sup> Periaate sisältää kaksi elementtiä, lainalaisuuden positiivisen (PL 2.3 §:n ensimmäinen virke) sekä negatiivisen (PL 2.3 §:n toinen virke) elementin<sup>33</sup>. *Positiivinen* elementti ilmaisee vaatimuksen siitä, että viranomaisen toimenpiteillä ja päätösvallan käyttämisellä täytyy olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen (ja kansanvaltainen) perusta<sup>34</sup>. Näin lainalaisuusperiaate rajoittaa jul-

<sup>28</sup> *Jyränki* 2000, s. 41.

<sup>29</sup> *Tuori* LM 1999, s. 530. Tuori (mt. s. 531–532) katsoo hallinto-oikeuden välillä irtautuneen valtiosääntöisestä perustastaan, mutta perusoikeuskulttuurin murros perusoikeusuudistuksen ja perustuslain säätämisen myötä on merkinnyt sen valtiosääntöisten kytkentöjen uudelleen löytymistä.

<sup>30</sup> *Laakso* 1990, s. 263.

<sup>31</sup> *Hallberg* 2011b, s. 784. Hallberg huomauttaa lisäksi (mt. s. 783, 784), että oikeusturvallakin (oikeudellisella turvallisuudella) ja sitä koskevalla perusoikeudella on yhteys myös kansanvaltaisuuden ja vallanjaon toteutumiseen. Oikeusturva on myös osa perusoikeuksia PL 21 §:n säännöksen kautta.

<sup>32</sup> *Oikeusvaltioperiaate* sisältää näiden kahden, *julkisen* toiminnan harjoittajaan kohdistuvan elementin lisäksi vielä kolmannen, säännöksessä julkilausumattoman ulottuvuuden: oikeusvaltioon kuuluu myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien luonnollisten ja oikeushenkilöiden lainalaisuus, velvollisuus – viime kädessä pakolla – noudattaa lakia. *Jyränki* 2000, s. 67. Ulottuvuus on itsestään selvä – sanktioimatonta vallankäyttöä ei vallankäytöksi voida kutsua, ja oikeusjärjestys on viime kädessä pakkojärjestys.

<sup>33</sup> *Mäenpää* kutsuu tässä (*Laaksoa* seuraten) lainalaisuuden positiiviseksi elementiksi nimitettyä lainalaisuusperiaatteeksi ja negatiiviseksi elementiksi nimettyä hallinnon lakisidonnaisuudeksi; ks. esim. *Mäenpää* 2013, s. 137.

<sup>34</sup> *Laakso* 1990, s. 203.



kisen hallinnon toiminnan lailla määriteltyihin puitteisiin<sup>35</sup>. Viranomainen ei saa toiminnassaan mennä laissa määriteltyä toimivaltaansa ulommaksi (*ultra legem* -kielto). Lainalaisuusperiaatteen *negatiivisen* elementin mukaan viranomaistoiminnassa on kiellettyä menetellä vastoin lakia (*contra legem* -kielto)<sup>36</sup>. Tätä lainalaisuuden negatiivista elementtiä voidaan kutsua myös muodolliseksi lakisidonnaisuudeksi.<sup>37</sup> Aineellisen lainsäädännön ohella välittömimmin viranomaisen harkintavallan laajuuteen vaikuttavat päätösvallan käytön sisältöä sääntelevät toimivaltasäännökset, mutta harkintavallan käyttöä ohjaavat muun ohella myös menettelysäännökset, perus- ja ihmisoikeudet, EU-oikeuden tulkintavaikutus ja hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet.<sup>38</sup>

Tämä oikeusvaltiollinen lakisidonnaisuuden ideaali ei kuitenkaan tarkoita, että lakisidonnaisuus tosiasiallisissa ratkaisutilanteissa aina olisi yksilön puolella ja suojaisi heitä ja heidän toimintavapauttaan julkisen vallan käytöltä. Tilanne voi yksittäistapauksissa näyttäytyä myös päinvastaisena. Muodollisen lakisidonnaisuuden kääntöpuolena on, että samalla joudutaan hyväksymään se, että lakiin sidottu julkinen valta joutuu mahdollisesti tekemään myös päätöksiä, jotka eivät ota huomioon ratkaisujen sisällöllistä hyväksyttävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Tästä näkökulmasta yksilöiden suojaksi rakennettu käsitteellinen väline samalla näyttäisikin aiheuttavan tarpeen suojata yksilöä toisinaan laillisuusperiaatteelta itseltään.<sup>39</sup> Lakisidonnaisuuden korostaminen tulee samalla korostaneeksi oikeuden staattisuutta, oikeusvarmuutta ja ratkaisujen ennakoitavuutta suhteessa oikeuden dynaamisuuteen ja ratkaisujen tapauskohtaiseen joustavuuteen koko käsillä oleva intressikonstellaatio huomioiden ja sitä myöten niiden lopputuloksen hyväksyttävyyteen. Perusoikeusjärjestelmää on esitetty yhdeksi tällaiseksi mahdollisuudeksi suojata yksilöitä liian staattiselta lain ja laillisuusperiaatteen soveltamiselta.

<sup>35</sup> *Mäenpää* 2013, s. 61.

<sup>36</sup> *Laakso* 1990, s. 203.

<sup>37</sup> Ks. *Mäenpää* 2013, s. 137–138.

<sup>38</sup> *Mäenpää* 2013, s. 503–506. Harkintavallan käyttöön voidaan vaikuttaa myös useamman tyyppisellä hallinnollisella ohjauksella (ks. mt. s. 129–131), mutta kansalaisten oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevassa päätöksenteossa tällainen hallinnonsisäinen ohjaus voi oikeusvaltiollis-normatiivisesta näkökulmasta olla ongelmallista. Hallintopäätösten kohteilla tulisi olla viranomaisiin verrattuna yhtäläiset mahdollisuudet niin etu- kuin jälkikäteisestikin saada tietoonsa ratkaisujen normatiiviset premissit ja arvioida niiden oikeellisuutta, eikä tämä usein ole hallinnonsisäisillä ohjeilla tai määräyksillä normitetussa päätöksenteossa mahdollista (voidaan sinänsä huomauttaa, että nämä ohjeet nykyisin usein julkaistaan). Jos ja kun esimerkiksi päätösten perusteluissa ei mainita päätöksen sisältöön ehkä merkittävästikin vaikuttaneita hallinnonsisäisiä ohjeita tai -määräyksiä, voidaan perusteluita pitää harhaanjohtavinakin. Hallinnollisen normiohjauksen rajoituksista ks. esim. *Mäenpää* 2013, s. 138, 132–134. Tämän tyyppiseen aineistoon *oikeuslähteenä* liittyvistä perustuslaillisista ongelmista ks. *Määttä* 2005, s. 430–438.

<sup>39</sup> *J. Syrjänen* 2008, s. 68.

Perusoikeusjärjestelmä muodostuu yleisistä, jokaiselle yksilölle yhdenvertaisesti kuuluvista perustuslailla erityisesti suojatuista oikeuksista<sup>40</sup>. Perusoikeuksilla on hierarkkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin verrattuna, ja niiden voidaan katsoa ilmentävän koko oikeusjärjestyksen keskeistä arvoperustaa tai ne voidaan nähdä koko oikeuden yhteisenä ydinaineksena.<sup>41</sup> Kun tarkastellaan asiaa arvojen oikeudellista merkitystä korostavasta näkökulmasta, on kaikille turvatuista oikeuksista kaikkein perustavimpia mahdollista pitää valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina<sup>42</sup>. Tällöin kyseessä ovat tyypillisesti kypsät ja koetellut arvot, mutta toisaalta esimerkiksi ympäristöperusoikeus voidaan nähdä myös uudempana osana tätä ydinainesta.<sup>43</sup> Toiselta puolen ympäristöperusoikeuden merkitystä järjestelmän osana korostaa se, että sitä on pidetty edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiseksi<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Esim. *Hallberg* 2011a, s. 29–30. Ks. perusoikeuden käsitteestä ja sen lähikäsitteistä yksityiskohtaisemmin myös *Karapuu* 2011, s. 63–69. Yksilöt tarvitsevat perusoikeuksilleen suojaa myös muilta kuin julkisen vallan taholta tulevilta loukkauksilta ja uhkilta, ks. esim. *Länsineva* 2002, s. 59. Tämä on sinänsä merkityksellinen näkökulma myös jäljempänä mainitun perusoikeusmyönteisen lain tulkinna näkökulmasta, ja korostetustikin ympäristöperusoikeutta tarkasteltaessa, kun se sisältää keskeisesti kaikkiin kohdistuvan vastuun ympäristöstä ja ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa horisontaaliulottuvuudella on vertikaalisuhteen ohella niin huomattava rooli. Perusoikeuksien horisontaaliulottuvuutta voidaan pitää suurelta osin oikeustieteen piirissä kehitettynä, ks. *Helin* 2012, s. 12.

<sup>41</sup> *Hallberg* 2011a, s. 29, *Länsineva* LM 2004, s. 276–277.

<sup>42</sup> Ks. esim. *Iivaskivi* 1998, s. 46. Tästä näkökulmasta on havaittavissa niiden moraalisyhteyden ilmeinen vaihtelu perusoikeuskohtaisesti: jotkin perusoikeudet (esimerkiksi oikeus elämään) ovat kiinteämmässä yhteydessä laajasti jaettuun moraalikäsitteeseen kuin toiset (esimerkiksi oikeus hyvään hallintoon), jotka ovat (enemmän tai vähemmän) moraalineutraalimpia tai indifferenttejä sen suhteen. Ks. *Jääskinen* 2004, s. 108. Tällä on myös vaikutuksensa tarkasteltaessa perusoikeuksien kokonaisuutta järjestelmänä: varsin suuri yksimielisyys vallinnee oikeuden elämään ensisijaisesta painoarvosta suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Tällaista oikeustieteessä varsin laajasti omaksuttua ajattelua voidaan toisaalta kuvata tietyllä tavalla idealistiseksi. Realistiseksi nimettävissä olevasta näkökulmasta perus- ja ihmisoikeuksia on mahdollista tarkastella myös poliittisina, ihmisten tahdosta riippuvina tavoitteina tai keinoina, joiden taustalla voivat vaikuttaa erilaisiin valtopyrkimyksiin liittyvät muut tavoitteet; *Hurri* LM 2004, s. 111. Tämä realistinenkin näkökulma on syytä tunnistaa myös tarkasteltaessa oikeutta sen sisäisestä näkökulmasta. Lienee niin, että edellä moraalineutraalimmiksi kuvatuista perusoikeuksista ovat samalla myös ”tahdonvaltaisempia” ja sellaisina alttiimpia muutoksille.

<sup>43</sup> Ks. *Helin* 2012, s. 12, jossa viitataan (mp.) myös siihen, että nämä oikeudet ovat monesti voineet olla muotoiltuina (jopa ”rikkaammin ja paremmin artikuloituina”) lainsäädäntöön jo ennen kuin ne ovat saaneet ilmaisunsa perusoikeussäännöksissä. Kaikkien vastuuta ympäristöstä kuvaavia ja konkretisoivia säännöksiäkin voidaan lainsäädännöstä löytää ajalta ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä. Toiselta puolen voidaan myös kysyä, missä määrin tämä ympäristövastuu toteutuu tai toteutuuko se yhdenvertaisesti kaikkien sen kohteiden osalta.

Ympäristöä koskevat perusoikeudet ovat kansainvälisessäkin katsannossa myöhäsyntyisiä, kun ne ovat syntyneet vasta ympäristöongelmien vakavuuden tunnistamisesta ja tarpeesta turvata ympäristön suojelemiseen liittyviä vaatimuksia myös valtiosäännön tasolla; *Vihervuori* 2011, s. 753.

<sup>44</sup> HE 309/1993 vp, s. 20. Ks. PL 20 §:n säännöksestä kattavasti *Vihervuori* 2011 passim. ja *Kokko* 2008 passim.

Toisaalta on väistämättä tunnistettava myös perusoikeuksien säädännäisyys. Erityisen selvästi tämä käy ilmi esimerkiksi ympäristöön liittyvien perusoikeuksien osalta. Kaikissa ”kehittyneissäkään” oikeusjärjestyksissä ei ympäristöperusoikeussäännöstä ole, ja varsinainen subjektiivinen perusoikeuskäsitelmä löytyy vain varsin harvoista valtiosäännöistä. Kansainvälisessä vertailussa ympäristöä koskevat perusoikeudet ovat sisällöltään vaihtelevia, ja osa niistä on perinteisen ajattelun mukaisiksi perusoikeuksiksi epätavanomaisia (jollaisena myös PL 20 §:n säännöstä voidaan vähintäänkin osin pitää).<sup>45</sup> Perusoikeusluetteloidenkin sisältö on niiden ydinainesluonteesta huolimatta silti enemmän taikka vähemmän kontingentti ja sopimuksenvarainen. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ei ole varsinaista ympäristöperusoikeussäännöstä, eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ole mitään suoranaista vastinetta kansallisille ympäristöperusoikeutta koskeville säännöksille.<sup>46</sup> Toisaalta ympäristöperusoikeuden olemassaolo tai puuttuminen ei välttämättä heijasta muutoin ympäristölainsäädännön tai ympäristönsuojelun tasoa asianomaisessa valtiossa.<sup>47</sup>

Perusoikeudet ovat käytännön lainsoveltamisen kannalta huomattavasti uudempi elementti kuin hallinnon lainalaisuusperiaate. Käsitteet perusoikeuksien soveltamisalasta ovat muuttuneet olennaisesti 1970-luvulta lähtien<sup>48</sup>. Perusoikeuksia ei pidetty tämän jälkeen enää relevantteina ainoastaan lainsäätäjän ja valtiosääntötutkijoiden kannalta, vaan niillä on keskeinen tehtävänsä myös käytännön soveltamistoiminnassa sekä edelleen osana kaikkien oikeudenalojen systematiikkaa ja peruskäsitteitä<sup>49</sup>. Voidaankin oikeutetusti puhua tietynlaisesta

<sup>45</sup> *Vihervuori* 2011, s. 754, joka (mt. s. 755) kuvaa PL 20 §:ää perusoikeusystematiikassa eräänlaisena *sui generis* -ilmiönä ja oikeudellisesti erilaisten vastuelementtien koosteena vaikeasti luokiteltavana.

<sup>46</sup> Yleisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisessä suhteessa pyritään nykyisin niiden tulokinnalliseen yhteensovittamiseen ja niiden läheistä yhteyttä ilmentävät perustuslain säännöksiin sisältyvät viittaukset ihmisoikeussäännöksiin. Myös niiden kotimaiset edistämisen- ja valvontamekanismit ovat pääosin samanlaisia. Kansainväliset ihmisoikeudet asettavat kuitenkin vain kotimaisen perusoikeussuojan minimitason ja kotimainen perusoikeussuoja voi ja sen pitääkin olla tätä korkeammalla tasolla. Perusoikeuksilla perustuslain säännöksiä on myös hierarkkisesti ylemmänasteinen asema. Ihmisoikeussopimuksilla on lain tasoinen asema Suomen oikeusjärjestyksessä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen suomalainen perusoikeussuoja on sisällöllisestikin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia pidemmälle menevä ja sisältää ympäristöperusoikeussäännöksen ohella muitakin perusoikeuksia, joista kansainvälisesti ei ole päästy yksimielisyyteen. *Ojanen* 2015, s. 52–53.

<sup>47</sup> *Vihervuori* 2011, s. 754–755. *Vihervuori* huomauttaa (mt. s.755) tästä seuraavan tietynlaisen järjestelmätason vastaamattomuusongelman, kun ihmisoikeuspainotteinen lainsoveltaminen voi näin periaatteessa johtaa toisenlaisiin tuloksiin kuin ympäristöperusoikeus edellyttäisi. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että ihmisoikeussopimuksienkaan järjestelmästä ympäristönäkökulma kokonaan puuttuisi. Ks. esim. jäljempänä mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *López Ostra v. Espanja* (9.12.1994, A303-C).

<sup>48</sup> Ks. *Karapuu* 2011, s. 79, laajemmin 76–80. Perinteisen oikeusvaltion suhtautumisesta perusoikeuksiin ks. myös *Koillinen* 2001, s. 498–499.

<sup>49</sup> *Lavapuro* 1998, s. 86; ks. myös *Länsineva* 2002, s. 31–32.

perusoikeuskulttuurin murroksesta, vaikka murroksen laajuudesta ja syvyydestä voidaankin olla useampaa mieltä<sup>50</sup>.

Esimerkiksi *Karapuu* erottaa tässä kehityksessä neljä tähän aikakauteen osunutta periaatteelliselta kannalta merkityksellistä muutosta: Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Sops 19/1990) ratifioinnin, jäsenyyden Euroopan unionissa (1.1.1995), perusoikeuksien kokonaisuudistuksen (969/1995) sekä perustuslain kokonaisuudistuksen (731/1999)<sup>51</sup>. Olennaisimpana muutoksena voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, jonka sisältönä oli ennen muuta perusoikeussäännösten sisällön uudistaminen, mutta yhtenä uudistuksen päätavoitteista oli myös lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin<sup>52</sup>. Näin ollen uudistuksella vahvistettiin myös perusoikeuksien yleistä asemaa oikeusjärjestyksessä.<sup>53</sup> Kuitenkaan myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitystä tietynlaisena perus- ja ihmisoikeusajattelun (mutta myös oikeuden ylikansallistumiskehityksen) tienraivaajana ei ole syytä vähätellä. Se oli ylikansallinen impulssi, joka pakotti paitsi lainsäädäntötyössä myös lainsoveltamistoiminnassa ottamaan huomioon ihmisoikeussopimuksen määräykset. Olennaista oli se, että myös jo ihmisoikeussopimuksen määräyksillä oli (ja on tietenkin edelleen) suora sovellettavuus kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa ja että järjestelmä oli ja on myös tehokas ja valvottu.<sup>54</sup>

Perusoikeuksien sisällön osalta vuoden 2000 perustuslaki ei tuonut uudistuksia suhteessa aiempaan perusoikeusuudistukseen. PL 106 § sisältää kuitenkin periaatteellisesti hyvin merkittävän perusoikeuksien normihierarkista asemaa vahvistavan säännöksen.<sup>55</sup> Tuomioistuimen on säännöksen mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa<sup>56</sup>. Aiemmin eduskuntalakien perustuslainmukaisuuden kontrolli ymmärrettiin yksinomaan ennakkolliseksi, eduskunnan

<sup>50</sup> Ks. *Tuori* LM 1999, s. 352; ks. laajasti murroksesta *Länsineva* 2002, s. 53–88. Kriittisemmistä näkökulmista ks. esim. *Helin* 2012 ja sen alaviitteessä 6 mainitut puheenvuorot.

<sup>51</sup> *Karapuu* LM 1999, s. 867–869. On puhuttu myös ”juridisesta samettivallankumouksesta”, ks. *Lavapuro* 1998, s. 90, millä on korostettu erityisesti oikeustieteen merkitystä perusoikeuskulttuurin murroksessa. Yksinomaan perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella ei voidakaan arvioida lainsäätäjän tarkoituksen olleen aivan niin perinpohjainen kuin sen on ehkä toisinaan oikeustieteellisissä puheenvuoroissa nähty olevan; siitä voidaan olla montaa mieltä, missä määrin on kyse vallankumouksesta. Ks. *Helin* 2012, s. 12.

<sup>52</sup> HE 309/1993 vp, s. 15; PeVM 25/1994 vp, s. 3. Perusoikeusuudistuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi määriteltiin hallituksen esityksessä ”yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen”. HE 309/1993 vp, s. 15.

<sup>53</sup> *Karapuu* LM 1999, s. 868.

<sup>54</sup> Ks. *Nuotio* 2001, s. 15, laajemmin sopimuksen merkityksestä s. 13–17.

<sup>55</sup> *Karapuu* LM 1999, s. 869, ks. myös *Tuori* LM 2001, s. 1334–1335.

<sup>56</sup> Kyse ei siten säännöksen sanamuodon mukaan ole ainoastaan tuomioistuimen oikeudesta poistaa perustuslain ja tavallisen lain välillä yksittäistapauksessa havaittu ilmeinen ristiriita, vaan tuomioistuimella on myös *velvollisuus* näin menetellä.

perustuslakivaliokunnan suorittamaksi valvonnaksi. PL 106 §:n säännöksen merkitys on hallintoviranomaisen kannalta potentiaalisesti ongelmallinen, sillä toimivalta perustuslain vastaisen lain soveltamatta jättämiseen on annettu vain tuomioistuimille. Näihin erityistapauksiin (PL 106 §:ssä edellytetään muun ohella ristiriidan ”ilmeisyyttä”) liittyvä merkittävä problematiikka on kuitenkin käytännön ratkaisutoiminnan kannalta toissijainen eikä sitä käytännössä voida arvioida hallintoviranomaisen kannalta mitenkään merkittäväksi, sillä normaalitapauksissa ristiriita on vältettävissä perustuslain mukaisella laintulkinnalla<sup>57</sup>. PL 106 § on kuitenkin merkinnyt sitä, että perustuslain ja perusoikeuksien asema normihierarkian ylimmällä tasolla on perustuslain kokonaisuudistuksen jälkeen sama sekä lainsäätäjälle että tuomioistuimelle<sup>58</sup>.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta merkitsee käytännössä sitä, että lainsoveltaja soveltamistilanteessa varmistaa ratkaisun suhteen perusoikeuksien järjestelmään<sup>59</sup>. Perusoikeusmyönteistä tulkintametodia on ainakin periaatteessa mahdollista käyttää aina, kun tavallisen lain normiformulaatioille – oikeusnormien kielellisille ilmauksille – on annettavissa useampia perusteltuja tulkintavaihtoehtoja. Normiformulaatioiden ollessa avoimia tulkinnalle voidaan periaatteessa sanoa, että perusoikeusmyönteinen tulkinta on mahdollista ratkaisutilanteissa systemaattisesti. Tulkintatapa ei siis välttämättä rajoitu ainoastaan tilanteisiin, joissa tavallisen ja perustuslain normien katsotaan olevan ristiriitaisia. Kun perusoikeudet huomioidaan aina tulkinnanvaraisia säännöksiä sovellettaessa, voidaan puhua *yleisestä* perustuslain mukaisesta laintulkintatavasta.<sup>60</sup> Tällaista lähestymistapaa puoltaa perustuslakivaliokunnan lausuma sen tulkintavaihtoehdon valitsemisvelvollisuudesta, joka *parhaiten edistää* perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista<sup>61</sup>. Näin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli sisältää periaatteessa kaksi ulottuvuutta: tulkinnallisten ristiriitojen eliminoinnin ja optimointivaatimuksen kaikkein perusoikeusmyönteisimmän tulkintavaihtoehdon valitsemisesta<sup>62</sup>. Jälkimmäinen siis merkitsee periaatteessa systemaattista, jokaisessa ratkaisutilanteessa suoritettavaa ratkaisun optimointia perusoikeuksien näkökulmasta.

<sup>57</sup> Ks. *Lavapuro* 1998, s. 88. Ks. myös jäljempänä käsitelty ratkaisu KKO 2004:26.

<sup>58</sup> *Karapuu* LM 1999, s. 877.

<sup>59</sup> *Nuotio* 1998b, s. 156.

<sup>60</sup> Ks. *Miettinen* 2001, s. 113–114.

<sup>61</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4. Tämän voidaan nähdä myös liittyvän PL 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen; *Tuori – Lavapuro* 2011, s. 813.

<sup>62</sup> *Viljanen* 2011, s. 127. Tämä perustuu yllä viitattuun perustuslakivaliokunnan lausumaan, jossa viitattiin sekä optimointiin (sen tulkintavaihtoehdon valintaan, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista) että ristiriitojen poistamiseen tulkinnan kautta.

Normihierarkiaan nojautuva perusoikeuksien tulkintavaikutus konkretisoi-  
tuu erityisesti joustavien ja harkintavaltaa jättävien lain tasoisten säännösten  
yhteydessä. Silloin, kun lainsäätäjät jo on punninnut tietyn kysymyksen osalta  
perusoikeuksien keskinäiset painosuhteet, on tulkintavaikutuksella vähemmän  
tilaa kuin silloin, kun perusoikeusulottuvuus on jostain syystä osin tai koko-  
naan sivuutettu<sup>63</sup>. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan velvollisuuden on katsot-  
tava koskevan yhtä lailla niin hallintoviranomaisia kuin tuomioistuimiakin;  
tässä suhteessa se eroaa PL 106 §:n säännöksestä, joka koskee ainoastaan tuo-  
mioistuimia. Perusoikeusmyönteinen tulkinta on keskeinen keino hallinnon PL  
22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamisessa, ja  
sitä on pidetty tosiasiallisesti ensisijaisena perus- ja ihmisoikeuksien vai-  
kutustapana tuomioistuinten päätöksenteossa<sup>64</sup>.

Vaikka perusoikeudet eivät juurtuneet hallintoon ja lainkäyttöön aivan yhtä  
ja nopeasti ja vahvasti kuin mitä oikeustieteessä perusoikeusuudistuksen ja  
uuden perustuslain säätämisen aikoihin tapahtui, ovat perusoikeuspunninnat ja  
perusoikeusmyönteinen laintulkinta kuitenkin saaneet selvän jalansijansa myös  
oikeuskäytännössä.<sup>65</sup> Perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan ja siihen liitty-  
vään oikeuskäytäntöön palataan tutkimuksessa jäljempänä.

## 3.4 HARKINTADOKTRIININ KEHITYS

### 3.4.1 Merikoskelainen doktriini

*Merikosken* 1950-luvulla viimeistelemän<sup>66</sup> hallinto-oikeudellisen harkintadokt-  
riinin mukaan viranomaisen harkintavalta on jaettu sidottuun eli oikeusharkin-

<sup>63</sup> *Vihervuori* 2011, s. 772.

<sup>64</sup> *Tuori – Lavapuro* 2011, s. 813, *Tuori* LM 1999, s. 534. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan voi-  
daan ajatella suorastaan palautuvan viime kädessä PL 22 §:n säännökseen, ks. *Koillinen* Oikeus  
2001, s. 500. Joka tapauksessa PL 22 § antaa vahvaa tukea perusoikeusmyönteisen laintulkinnan  
käyttämiseksi, normihierarkkisten ja perusoikeussäännöksiä koskevissa esitöissä esitettyjen lau-  
sumien ohella.

<sup>65</sup> Vaikka esimerkiksi *Länsinevan* (LM 2004, s. 274) mukaan ”perus- ja ihmisoikeusnäkökohdil-  
la on nykyisin varsin merkittävä rooli tuomioistuinten ja viranomaisten arkipäiväisessä toimin-  
nassa”, hän toteaa kuitenkin (mt. s. 277) myös, ettei kehitys ole tapahtunut kitkatta ja nostaa täs-  
tä esimerkiksi juuri lainkäyttötoiminnan. *Vihervuoren* (2011, s. 767) mukaan perusoikeuksien  
vaikutuksessa lainkäyttöön on ”liittynyt tiettyä jähmyyttä ja vaikeutta irrottautua perinteisistä aja-  
tustavoista ilman lainsäätäjän tukea”. Oikeustieteen ja lainkäytön roolit huomioiden lienee ym-  
märrettävää ja perusteltuakin, etteivät tuomioistuimet aivan suin päin lähteneet mukaan edellä  
mainittuun ”samettivallankumoukseen”.

<sup>66</sup> Erottelu vapaaseen hallintoharkintaan ja oikeudelliseen harkintaan oli edellä kuvatulla tavalla  
”olemassa” jo vuosisadan alkupuolelta lähtien. Ks. *Ståhlberg* 1928, s. 3, 325; ks. myös *Brusiin*  
1938, s. 16. Merikosken keskeisestä merkityksestä ja hänen ajattelunsa taustoista ks. *Mäenpää*  
HT 1983, s. 5–6; ks. myös *Jyränki* LM 2002 passim., erit. s.702–706.

taan ja vapaaseen eli tarkoituksenmukaisuusharkintaan.<sup>67</sup> Nämä kaksi harkinnan lajia on ainakin periaatteessa nähty toisistaan laajuudeltaan ja sisällöltään olennaisesti poikkeavina. On kuitenkin syytä huomioda, että jo Merikoski itse tunnisti ehdottoman rajanvedon ehkä ylitsepääsemättömätkin vaikeudet.<sup>68</sup> Merikosken mukaan onkin muun ohella ”lähdeittävä siitä, että ettei tämä raja ole tarkka, vaan että joustavien normien soveltamisala ja vapaan harkinnan ala eivät käytännössä ole toisistaan tarkoin erotettavissa. Ei myöskään kiinteäsisältöisten ja joustavien normien välillä ole tarkkaa rajaa”<sup>69</sup>.

Tämä hallinto-oikeuden ”keskeisimpiin ja vaikeimpiin kuuluva kysymys”<sup>70</sup> sidotun ja vapaan harkinnan rajan määrittelystä ei kuitenkaan ollut pelkästään teoreettisesti mielenkiintoinen, vaan sillä oli myös käytännöllinen merkitys ja perustansa säädännäisessä oikeudessa<sup>71</sup>. Selväräjaisen kahtiajaon välttämättömyyttä on tavallisesti perusteltu vuoden 1918 korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5.1 §:n toimivallanjakosäännöksellä, jonka mukaan jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä hallituksen ratkaistavaksi.<sup>72</sup> Hallinnon muutoksenhakujärjestelmä jaettiin näin valitusperusteiden osalta periaatteessa kahteen ryhmään, laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalituksiin<sup>73</sup>. Vuoden 2016 alusta voimaan tulleen muutetun hallintolainkäyttölain 7.2 §:n mukaan, joka koskee kaikkia valtion hallintoviranomaisen päätöksiä, valituksen saa tehdä aiemmasta sanamuodosta poiketen ainoastaan sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Samassa yhteydessä KHOL 2 §:n sisältämä siirtoinstituutio poistettiin.<sup>74</sup> Siir-

<sup>67</sup> Merikosken ajattelua laajasti, osana jatkumoa ja oman aikansa keskustelua on tarkastellut *Aer* 2005 passim., erit. s. 14–29. Sidotun ja vapaan harkinnan kysymyksen aktualisoitumisen on nähty liittyneen nimenomaan hallintovaltiolliseen kehitykseen, ks. mt. s. 29–30.

Harkintadoktriinin ja siihen liittyvien harkintavallan rajoitusperiaatteiden ohella Merikosken merkitys myös suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehittäjänä oli huomattava. Ks. tästä ja Merikosken perusoikeuskäsityksistä *Jyränki* LM 2002, s. 706–709, *Koillinen Oikeus* 2001, s. 496.

<sup>68</sup> *Mäenpää* 2013, s. 499; *Merikoski* 1958, esim. s. 8, 36.

<sup>69</sup> *Merikoski* 1958, s. 42. Tämän toteaa myös jo *Ståhlberg* (1928, s. 326): ”Molemmat mainitut ryhmät hallintotoimia eivät ole jyrkästi ehdottomalla rajalla erotetut. Sidotussakin hallintotoimessa on, koska se on toisen tahdon täytäntöönpanoa, ainakin jonkin verran tilaa hallintoviranomaisen vaikutukselle, ja vapaa harkintakin on oikeastaan taas enemmän tai vähemmän sidottu rajoittavilla ja valtuuttavilla säännöksillä, mahdollisesti päätöksillä ja määräyksilläkin. Sen mukaan kuin jossakin edellisiin kuuluvassa hallintotoimessa lain side on väljempi, jälkimmäisiin kuuluvassa vapaa harkinta enemmän rajoitettu, lähentelevätkin molemmat ryhmät toisiaan”.

<sup>70</sup> *Merikoski* 1958, s. 5.

<sup>71</sup> Ks. *Merikoski* 1958, s. 8.

<sup>72</sup> *Mäenpää* 2013, s. 499; ks. myös *Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, s. 43 ja *Aer* 2005, s. 31–32. Jo VKHOL 5 §:ää säädettyessä myönnettiin olevan mahdollista, että oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välinen rajanveto saattaa olla käytännössä vaikeaa, ks. *Kulla* 1980, s. 288.

<sup>73</sup> *Laakso* 1990, s. 189.

<sup>74</sup> Ks. siirtoinstituutiosta ja siihen liittyneistä ongelmista *Vihervuori* 2013a passim.

tomenettely oli näin ollen muodollisesti voimassa vuodesta 1918 vuoden 2015 loppuun, joskaan siirtämisiä ei enää tällä vuosituhannella ole tapahtunut. *Vihervuoren* mukaan säännöksen soveltaminen on jo ”pitkään käytännössä merkinnyt soveltamatta jättämistä”.<sup>75</sup>

Merikosken käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisuuskysymysten käsittely valvontaviranomaisissa on oikeudelliselta luonteeltaan hallintotoimintaa eikä hallinnollista lainkäyttöä, johon taas oikeusharkintainen hallintotoiminta on monissa suhteissa verrattavissa<sup>76</sup>. Merikosken käsitykset harkintavallan erotelusta rakentuivat ainakin osin ajatukselle, että sidotussa (oikeusharkintaisessa) hallintotoiminnassa on jokaisessa konkreettisessa tapauksessa yleensä vain yksi ainoa oikea eli lainmukainen ratkaisu, jonka sisällön oikeusohjeet osoittavat. Oikeusharkintaisessa päätöksenteossa hallintoviranomainen ”vain soveltaa lakia käsillä olevaan yksittäistapaukseen vetäen sen johtopäätöksen, mihin tämä sovellutus johtaa”<sup>77</sup>. Mikäli ratkaisu on jokin muu, päätös on väärä (lainvastainen) ja muutoksenhaussa oikaistavissa.

Vapaa- eli tarkoituksenmukaisuusharkintaisessa hallintotoimessa sen sijaan voi olla kaksi tai useampia oikeusjärjestyksen sallimia – oikeusjärjestyksen kannalta samanarvoisia – ratkaisuja.<sup>78</sup> Näistä vaihtoehdoista voi päätöksen tekijä harkintavaltansa rajoissa valita yleisen edun kannalta *tarkoituksenmukaisimmaksi* katsomansa ratkaisun<sup>79</sup>. Jo *Ståhlberg* ilmaisi asian niin, että hallintotoimien ”tulee – – toteuttaa mitä *yleisen edun* kannalta on tarpeellista ja hyödyllistä”<sup>80</sup>.

Edellä mainittuun liittyy kysymys niin sanotun *tarkoituksenmukaisuusperiaatteen* voimassaolosta. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen voimassaolo merkitsisi, että yleisen edun mahdollisimman täydellinen toteuttaminen olisi hallintoviranomaisen kaikkea toimintaa ohjaava *oikeusnormi*.<sup>81</sup> Tästä seuraisi, ettei sidotun ja vapaaharkintaisen päätöksenteon välillä olisikaan mitään olennaista eroa ja että jokaisessa hallintotoimessa on aina vain yksi ainoa ratkaisu katsottava oikeaksi<sup>82</sup>. Viranomaisella olisi oikeudellinen velvollisuus valita yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu, eikä varsinaista ”vapaata” harkintaa näin ollen olisi olemassakaan. Merikoski ei kuitenkaan (paljolti käytännöllisistä syistä) anna tarkoituksenmukaisuusperiaatteelle normaalein tehostein suojatun oikeussäännön arvoa (se ei ole oikeudellisen kontrollin alainen eikä sillä ole oikeudellisia sanktioita), vaikka katsookin

<sup>75</sup> *Vihervuori* 2013a, s. 227.

<sup>76</sup> *Merikoski* 1958, s. 8, 35.

<sup>77</sup> *Merikoski* 1958, s. 15.

<sup>78</sup> *Merikoski* 1958, s. 44.

<sup>79</sup> *Mäenpää* 2013, s. 499.

<sup>80</sup> *Ståhlberg* 1928, s. 325 (kurs. lis.).

<sup>81</sup> *Merikoski* 1958, s. 90. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen voitaisiin siten ajatella olevan politia oikeuden puhtaimmasta muodosta *ainoa* julkisen vallan toimintaa ohjaava normi.

<sup>82</sup> *Merikoski* 1958, s. 89.



periaatteella olevan ”tärkeä merkitys kaikessa hallintotoiminnassa”<sup>83</sup>. Tämä tekisikin tarkoituksenmukaisuudesta kokonaisuudessaan oikeudellisen kontrollin piirissä olevan oikeuskysymyksen, mikä muodostaisi edellä sanotun perusteella huomattavan – voitaisiin sanoa ylipääsemättömän – ongelman erityisesti vallanjaon näkökulmasta.

Vapaa harkinta ei kuitenkaan merkitse vapautta menetellä mielivaltaisesti, vaan hallintoviranomaisten vapaaharkintainenkin ratkaisutoiminta on oikeusjärjestyksen rajoittamaa; lainalaisuusperiaatehan koskee kaikkea hallintotoimintaa. Keskeinen merkitys sen selvittämisessä, mitä hallintoviranomaisen harkintavallan piiriin kuuluu tai ei kuulu, on tarkoituksidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteilla. Merikosken mukaan ”se, mitä kaiken tämän poiserottelun jälkeen on jäljellä hallintoviranomaisen toimivaltuuksista ja ratkaisuvallasta, muodostaa tämän viranomaisen varsinaisen vapaaharkintaisen toimialan.”<sup>84</sup> Oikeusjärjestys muodostaa näin kehyksen, joka ilmaisee negatiivisesti vapaan hallinnollisen harkintavallan rajat. Harkinta on oikeudellisesti vapaata tämän kehyksen puitteissa.<sup>85</sup>

### 3.4.2 Perinteisen käsityksen perinteinen kritiikki

Harkintadoktriinin ideologisenä perustana on siis oikeusvaltioideologia, jota oikeusjärjestyksessä on ilmentänyt keskeisesti hallinnon lainalaisuuden periaate. Sen ydinkohtiin kuuluu näkemys, että kaikki julkinen vallankäyttö on voitava johtaa oikeusjärjestyksestä. Tähän puolestaan on liittynyt perinteisesti ajatus hallinnollisen päätöksenteon oikeusharkintaisuudesta ja yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta.<sup>86</sup> Se on rakentunut rationalistiselle käsitykselle oikeudellisen ratkaisutoiminnan luonteesta loogisesti pätevänä päätelmänä, aristoteelisenä (praktisena tai juridisena) syllogismina, jonka kahdesta premissistä seuraa välttämättä tosi johtopäätös premissien ollessa tosia. Syllogismin ensimmäinen premissi eli ylälause viittaa tällöin (yleiseen) oikeussääntöön ja toinen premissi eli alalause (yksittäistapauksen) tosiasioihin. Lain soveltaminen eli yksittäistapauksen ratkaiseminen on tällöin sitä, että tapauksen tosiasiat sijoitetaan yleisen oikeussäännön tunnusmerkistöön. Kun johtopäätös seuraa loogisesti premissistä, lain soveltaminen näyttäytyy mekaanisena tosiasioiden sijoitta-

<sup>83</sup> Merikoski 1958, s. 93, 282.

<sup>84</sup> Merikoski 1958, s. 88.

<sup>85</sup> Laakso 1990, s. 191. Samoin *Ståhlberg* (1928, s. 325): ”Vapaan harkinnankin hallinnon alalla tulee aina pysyä lain rajoissa, niissä rajoissa, jotka voimassa oleva oikeusjärjestys sille kulloinkin asettaa.” Ks. Merikosken käsityksestä vapaan ja sidotun harkinnan eroista myös *Aer* 2005, s. 33–37.

<sup>86</sup> *Konstari* 1979, s. 77.

misena oikeussääntöjen alaisuuteen, eikä varsinaisesta harkinnasta ole järkevää puhua.<sup>87</sup>

Yhden ainoan oikean tai laillisen ratkaisun idealla on yhteys oikeusvaltiolliseen vallan kolmijako-oppiin. Korostettaessa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan erillisyyttä, nähdään oikeudellinen ratkaisutoiminta helposti normin mekaanisena soveltamisena yksittäistapaukseen, johon jo ennakolta on olemassa oikeusjärjestelmän mukainen ratkaisu. Tähän liittyy myös itse oikeuspositivistinen traditio, jossa yksittäistapausten ja erityisesti niiden ratkaisijoiden oikeutta luova rooli on pyritty tietyllä tapaa häivyttämään.<sup>88</sup>

Oikeudelliset ratkaisut (mukaan lukien oikeusharkintainen hallintotoiminta) voidaan epäilemättä jälkikäteen muotoilla loogisen syllogismin muotoon. Syllogismi ei kuitenkaan ilmaise mitään premissiensä oikeellisuudesta. Johdtopäätös on tosi jos ja vain jos syllogismin molemmat premissit ovat tosia<sup>89</sup>. Molemmat premissit on kuitenkin mahdollista saattaa riidanalaisiksi; erimielisyyttä voi vallita sekä tapauksen laajasti ymmärrettyjen tosiseikkojen<sup>90</sup> oikeellisuudesta että sovellettavasta säännöksestä ja sen sisällöstä. Premissien muotoilu muodostaakin ratkaisutoiminnan ydinproblematiikan, sillä sovellettava normi valitaan ja sen sisältö tulkitaan samoin kuin tapauksen faktapremissit muotoillaan muunlaisen argumentoinnin kuin loogisen päättelyn varassa.<sup>91</sup> Vaikka ratkaisun perusteena olevat seikat olisivatkin ilmaistavissa loogisen päätelmän muodossa, ei ratkaisun juridinen oikeellisuus riipu päätelmän loogisesta

<sup>87</sup> Aarnio 1989, s. 156–157; Nuutila 1996, s. 152–153. Merikoski itse ei kuitenkaan tällaista deduktiivista käsitystä välttämättä ainakaan puhtaassa muodossaan edustanut, ks. *Aer* 2005, s. 39–41.

<sup>88</sup> Ks. *Aer* 2000, s. 163.

<sup>89</sup> Jos loogisen päättelyn premisseistä toinen tai molemmat ovat epätosia, lopputulos saattaa olla joko epätosi tai tosi. Voidaan puhua ”garbage in, garbage out” -periaatteesta.

<sup>90</sup> Tosiseikoista puhuttaessa erityisesti ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on mitä suurimmassa määrin kyse myös tulevaisuuteen suuntautuvista ennusteista ja vaikutusarvioinneista. Näihin voidaan arvioida liittyvän merkittävästi enemmän perusteltuakin epävarmuutta ja erimielisyyttä kuin jo tapahtuneiden tosiseikkojen arviointiin riita- ja rikosprosessissa. Ks. *Vihervuori* 2004, s. 494 ja s. 506, jossa todetaan, että erilaisissa lupa-, kaava- ja suunnitelma-asioissa näin ollen myös ”keskeisin oikeuskysymys – yleensä ankkuroituu tulevaisuuteen” (kurs. lis., kurs. poist.). Tässä tutkimuksessa puhutaan vakiintuneeseen tapaan paljon tosiseikoista, mutta ne on siis syytä ymmärtää tällä tavoin laajasti. Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä käytetyt ilmaukset asian selvittäminen ja selvitykset (ks. HL 31 ja 45 §, HLL 33 ja 53 §) ovat tässä mielessä kuvaavampia käsitteitä, mutta ne ovat oikeudellisen ratkaisun teoriaan ja erityisesti päätöksenteon premisseihin liittyvissä lauseyhteyksissä monesti hankalia käyttää. Tosiseikkoja ei siis käytetä tässä missään tietoteoreettisessa merkityksessä vaan kuvaamaan oikeudellisen ratkaisun lähtökohtaisesti ”olemisen maailmaan” kuuluvia premissejä. Jäljempänä tuodaan esiin se, että näiden ennusteiden arvottaminen (luokittelemalla esimerkiksi jokin seuraus haitalliseksi) on jo normatiivinen arvostelma, ja normatiivisten ja faktuaalisten tekijöiden sekoittuminen oikeudellisessa ratkaisussa on väistämätöntä ja ehkä myös välttämätöntä. Ks. selvityksistä hallintoprosessissa *Vihervuori* 2004 passim.

<sup>91</sup> *Laakso* 1990, s. 58, 60.

oikeellisuudesta<sup>92</sup>. Syllogismimallin taakse kätkeytyvän epävarmuuden paljastaminen vasta avaa oikeudellisen päätöksenteon luonteen, eikä malli ole riittävä kuvaamaan normisidonnaisen ratkaisutoiminnan problematiikkaa<sup>93</sup>. Se, että jokaiseen tapaukseen olisi olemassa yksi ainoa oikea ratkaisu, edellyttäisi, että oikeusjärjestys olisi matematiikan tapaan suljettu aksiomaattinen systeemi<sup>94</sup>. Oikeusjärjestys on tulkinnanvarainen, aukollinen ja ristiriitainenkin järjestelmä, eikä ratkaisu palaudu jäännöksettömästi oikeudelliseen sääntelyinformaatioon. Ratkaisun tekemiseen oikeuslähteiden perusteella sisältyy säännösten tulkintaa, aukkojen täyttämistä, ristiriitojen ratkaisemista, intressien punnintaa, erityistieteisiin perustuvan tiedon hyväksikäyttöä, vaikutusten arviointia ja erilaisien marginaalien puitteissa tapahtuvaa harkintaa.<sup>95</sup>

Tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja edellä sivuttuun tarkoituksenmukaisuusperiaatteeseen liittyy kysymys tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta. On siis esitettävissä ajatus, että vaikka asiassa saattaisi olla useita lainmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja, siinä voisi olla ainoastaan yksi tarkoituksenmukaisin ratkaisu (joka parhaiten ja tehokkaimmalla tavalla edistää yleistä etua).<sup>96</sup> Ei sinänsä olekaan (jäljempänä esitettävien rajoituksin) mitään periaatteellista syytä luopua Merikosken esittämästä vaatimuksesta, että hallintoviranomaisen olisi pyrittävä ”parhaaseen, järkipäiseen ja yleisen edun kannalta suotavimpaan ja soveliaimpaan ratkaisuun”<sup>97</sup>. Ongelma on edellä yleisen edun käsitteen tarkastelun yhteydessä todetulla tavoin siinä, millä tavoin voisi olla todennettavissa, että ratkaisu täyttää tämän vaatimuksen. Kun erilaiset yleiset intressit ovat hyvin moninaisia ja osin toisilleen vastakkaisia, voi ratkaisu olla yhdestä näkökulmasta tarkoituksenmukaisempi kuin toisesta tai kolmannelta riippuen erilaisille tekijöille arvioinnissa annetuista painoarvoista. Eri ratkaisuvaihtoehtojen – joiden lukumäärää periaatteessa voidaan aina lisätä – arviointi edellyttää välttämättä intressivertailua, punnintaa ja arvostuksiin turvautumista. Ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa hyvin tyypillinen epävarmuus toiminnan tosiasiallisista seurauksista vaikeuttaa arviointia edelleen ja uusi informaatio saattaa muuttaa näkemyksiä tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta. Yleisellä tasolla tarkoituksenmukaisimman ratkaisun idea on ohjeena hieman kuin käsky: ”tee oikein” (joka toki sinänsä sekin ilmaisee jotain ratkaisun tekijälle).<sup>98</sup>

Oikeusharkintaisessa päätöksenteossa esiintyy oikeusyhteisön piirissä säännönmukaisesti poikkeavia tulkintoja siitä, millainen sisältö jollekin säännök-

<sup>92</sup> Makkonen 1981, s. 240.

<sup>93</sup> Aarnio 1989, s. 157; Laakso 1990, s. 59.

<sup>94</sup> Makkonen 1981, s. 246.

<sup>95</sup> Laakso 1990, s. 59.

<sup>96</sup> Konstari 1979, s. 90.

<sup>97</sup> Merikoski 1958, s. 93.

<sup>98</sup> Ks. Konstari 1979, s. 93.

selle on annettava yksittäistapauksessa<sup>99</sup>. Oikeusnormit ovat moniselitteisiä ja epäselviä, ja yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta puhuminen jää ”todellisuudelle vieraaksi ja ajatuksellisesti tyhjäksi hypoteettiseksi ajatusmalliksi”<sup>100</sup>.

Lain tulkinnassa pyritään perinteisen käsityksen mukaan lakitekstistä lähtien ja muuta oikeudellista informaatiota (lainvalmisteluaineisto, oikeuskäytäntö, reaaliset ja arvoargumentit jne.) hyödyntäen selvittämään tai täsmentämään normin sisältö. Normiformulaatio (lakiteksti) ei siten ole vielä ”valmis normi”, vaan varsinainen normi periaatteessa on vasta tulkinnan tulos, normiformulaatiolle annettu *merkitys*.<sup>101</sup> Muiden ohella myös *Dworkin* tekee vastaavanlaisen erottelun, jota voitaisiin luonnehtia myös eroksi sen suhteen, mitä laissa lukee ja mitä siinä sanotaan (mikä on sen merkitys). *Dworkin* myös huomauttaa, ettei erimielisyyttä juuri synny ensimmäisen seikan osalta, kun taas säännöksen merkityksen suhteen ollaan usein erimielisiä (kun sen konstruointi vaatii tulkitsijan aktiivisen panoksen jonkin laintulkinnan teorian pohjalta).<sup>102</sup>

Erottelu normiformulaatioihin ja ”valmiisiin normeihin” on kuitenkin altis kritiikille. Tätä voidaan valaista esimerkiksi Aarnion erottelulla ”tulkintalauseisiin” ja ”normilauseisiin”, joista edellisillä selvennetään tai täsmennetään tarkasteltavan lauseen (tulkittavan normiformulaation) sisältöä. Jälkimmäiset taas ovat tulkitun normin kielellisiä ilmauksia.<sup>103</sup> Määrittely on toisin sanoen olennaisilta osin sama kuin ”normiformulaation”, kyse on uudesta (joskin ehkä joltakin osin täsmällisemmästä) normiformulaatiosta, joka on sekin avoin tulkinnoille. *Tulkinnassa* on toisin sanoen kyse vain kielellisten ilmausten korvaamisesta toisilla. *Wittgenstein* kirjoittaa asiaan liittyen: ”– – esitämme tässä ajatuskulussa tulkinnan toisensa jälkeen, ikään kuin se rauhoittaisi meitä ainakin hetken aikaa, kunnes ajattelemme tulkintaa, joka on puolestaan tämän taustalla. – – ’Tulkitsemiseksi’ olisi – – sanottava vain sääntöilmaisun korvaamista toisella”.<sup>104</sup>

Merikosken teoriaa on kritisoitu myös toisesta lähtökohdasta, joka tosin on hyvin kiinteästi sidoksissa edellä esitettyyn. Tämä kritiikki on kohdistunut itse harkintavallan jaotteluun.<sup>105</sup> Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei siis voida erottaa oikeusjärjestyksen sallimien ratkaisuvaihtoehtojen lukumäärän perusteella. Myöskään mitään selvää laadullista eroa näiden kahden harkinnan

<sup>99</sup> *Konstari* 1979, s. 84. *Konstari* kutsuu tätä yhden oikean ratkaisun kritiikkiä *erimielisyysargumentiksi*.

<sup>100</sup> *Konstari* 1979, s. 84. *Konstari* nimittää tätä *epäselvyyssargumentiksi*.

<sup>101</sup> *Ks. von Wright* 1963, s. 93 ja *Aarnio* 1989, s. 160–162; laajemmin *sama* 1987, s. 49–58.

<sup>102</sup> *Dworkin* 1986, s. 16–17.

<sup>103</sup> *Aarnio* 1987, s. 56, *sama* 1989, s. 161–162.

<sup>104</sup> *Wittgenstein* 1999, s. 136 (201. huomautus). *Ks. tähän liittyvistä kysymyksistä laajemmin Heinilä Oikeus* 2005 passim.

<sup>105</sup> *Laakso* 1990, s. 191–192. On kuitenkin edelleen todettava se edellä esiin tuotu seikka, että rajanvedon vaikeudet on ainakin jossain määrin tunnistettu oikeastaan alusta asti.

lajin välillä ei ole osoitettavissa<sup>106</sup>. Merikoski pyrki kuitenkin erottamaan sidottun ja vapaan harkinnan myös laadullisesti; vapaa harkinta oli Merikoskelle nimenomaan hallinnollista toimintaa, kun taas sidottu harkinta oli rinnastettavissa lainkäyttöön<sup>107</sup>.

Merikoskelle lainkäyttö oli olennaisesti ”lain käyttämistä”, yleisen oikeussäännön soveltamista konkreettiseen tapaukseen ja tämän soveltamisaktin seurauksena sen vahvistamista, mitä asiassa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena. Hallinnollinen toiminta taas voidaan määrittellä merikokelaisittain oikeusjärjestyksen puitteissa tapahtuvaksi valtion toiminnaksi tarkoituksensa edistämiseksi, näiden puitteiden sisään jäävällä hallinto-toiminnalle varatulla itsenäisellä liikkuma-alalla (joka voi olla laajuudeltaan vaihteleva).<sup>108</sup>

*Brusiin* on tuonut esiin sen, että jo oikeuden ”käyttö” tai ”soveltaminen” -ilmaisujen käyttäminen ilmaisee erään olennaisen piirteen oikeudesta. Sannonnan takana on mielikuva jostakin yleisestä ja abstraktista, jota käytetään tai sovelletaan yksittäistapauksiin, mutta joka on olemassa jo ennen näitä tapauksia ja niiden jälkeen.<sup>109</sup> Hallinnossa perinteisen doktriinin mukaan ymmärrettyinä keskeisiä yleisten normien sijaan ovat (periaatteessa ei-oikeudelliset) tavoitteet, joihin (lain puitteissa) voidaan vapaasti pyrkiä.

Päätöksentekijän harkintavalta on perinteistä dualismia paremmin kuvattavissa laajuudeltaan tapauskohtaisesti vaihtelevaksi. Eroa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ei ole tarkkarajaisesti tehtävissä, vaan se riippuu olennaisesti päätösvaltaa kulloinkin määrittelevistä normeista.<sup>110</sup> Viranomaisen päätöksenteko muodostaa harkintavallan suhteen laaja-alaisen ja rajoiltaan liukuvan jatkumon. Mekanistisesta rutiiniratkaisusta edetään vähitellen tulkintaa ja harkintaa sisältävien laillisuusratkaisujen kautta tarkoituksenmukaisuusargumentointiin.<sup>111</sup> Näiden ääripäiden väliin sijoittuu muun ohella joustaviin nor-

<sup>106</sup> Laakso 1990, s. 192.

<sup>107</sup> Merikoski 1958, esim. s. 15 ja 35. Sen sijaan lainkäytön ja hallintolainkäytön erotellulla Merikoski näki olevan vain ”sekundäärinen merkitys”. Merikoski 1958, s. 33.

<sup>108</sup> Merikoski 1958, s. 13–15. Merikoski (s. 13) kuitenkin piti täsmällisimpänä hallinnon määrittelyä negatiivisesti siten, että sillä tarkoitetaan kaikkea sellaista valtion toimintaa, mikä ei ole lainsäädäntötoimintaa eikä lainkäyttöä. Ks. myös Mäenpää HT 1983, s. 6. Negatiivista määritelmää käyttää myös Ståhlberg (1928, s. 3). *Brusiinin* (1938, s. 16) mukaan ranskalainen doktriini on määritellyt hallinnon edellä mainitulla positiivisella tavalla, kun taas saksalaiset ovat olleet taipuvaisempia määrittelemään hallinnon negatiivisesti.

<sup>109</sup> *Brusiin* 1938, s. 13.

<sup>110</sup> Ks. Mäenpää 2013, s. 501. Tämä on tietenkin analyttisen oikeustieteen vastaus tämän kaltaiseen kysymykseen.

<sup>111</sup> Laakso 1990, s. 202–203; ks. myös Vihervuori 2004, s. 495–496, joka kirjoittaa syllogisimalliin liittyen: ”[t]osiseikkojen ja normien ohella kuvassa voivat olla aidosti sellaiset ei-oikeudelliset, mutta silti oikeusjärjestyksen hyväksymät lähtökohdat, joita tavataan kutsua tarkoituksenmukaisuusperusteiksi. — Jatkumon ääripäissä hallintoviranomaisen ratkaisutoiminta on yhtä sidottua kuin vastaavaa asiaa aikanaan käsittelevän muutoksenhakutuomioistuimen, toisessa päässä taas ’vapaata’ lähinnä hallinnon yleisten periaatteiden asettamin rajoituksiin.” Vihervuori

meihin perustuva päätöksenteko, jollaista maankäyttöön liittyvä päätöksenteko suurelta osin on. Joustavia normeja on pidetty leimallisina hyvinvointivaltioksi kuvatulle sääntelylle, mutta tämä piirre on ainakin kaavoitusta ja rakentamista koskevassa normistossa paljon vanhempi kuin hyvinvointivaltion käsite.

### 3.5 JOUSTAVAT NORMIT JA OIKEUDEN AVOIMUUS

Joustavat normit muodostavat hyvin heterogeenisen joukon kielellisiä ilmauksia. *Murénin* määritelmän mukaan joustava normi on ”oikeussäännös, jossa on yksi tai useampi epämääräinen sana”. Eri näkökulmista joustava normi on sanamuodoltaan (normiformulaationa) epäselvä, sisällöllisesti (oikeusnormina) ylimalkainen ja väljä sekä sovellettaessa joustava<sup>112</sup>. Tämä joustavuus tarkoittaa, että joustava normi on ”erilaisiin elämäntilanteisiin soveltuva, ja soveltamisen tuloksen kannalta se on kohtuullinen”.<sup>113</sup> Tällä perusteella olisi ehkä erotettava toisistaan kaksi joustavuuden ulottuvuutta: ensinnäkin *normiformulaatioiden* joustavuus, jota voitaisiin kutsua *semanttiseksi* joustavuudeksi, ja vaikkapa *empiiriseksi* tai *käytännölliseksi* joustavuudeksi kutsuttava aktuaalisissa soveltamistilanteissa – sääntöä seurattaessa – ilmenevä (ja useammanlaiset ratkaisut mahdollistava) joustavuus.

Mitään kategorista eroa ei sinänsä joustavien ja ”kiinteiden” normienkaan välille ole tehtävissä kielellisten ilmausten ollessa aina jossakin määrin abstrakteja. Oikeusnormien abstraktisuus- ja yleisyystaso vaihtelee niin, että joustavan normin käsite on ymmärrettävä esitystekniseksi keinoksi; on luontevaa puhua enemmän tai vähemmän joustavista normeista.<sup>114</sup> Ei olekaan millään tavalla mielekäästä nimittää kaikkia niitä normeja joustaviksi normeiksi, jotka sovelta-

---

tuo myös kirjoituksessaan esiin hallintolainkäytön ja tyypillisten siviili- ja rikosprosessien välisen eron tosiseikkoihin liittyen: hallintolainkäytössä asiakysymystä ja näyttökysymystä ei voida yleisellä tasolla samastaa; hallintolainkäytössä asia ei määriy välttämättä samalla tavalla ratkaistavana olevan asian tosiseikkaston kautta kuin vaikkapa rikosasiassa. Mt. s. 496, laajemmin s.494–498.

Jatkumoksi harkintavallan laajuutta on kuvattu myös esimerkiksi kirjallisuudessa, joka ei ole sidoksissa suomalaiseseen versioon harkintavallan kahtiajako-opista. Esimerkiksi *Jowellin* (1992, s. 179) mukaan ”discretion is rarely absolute, and rarely absent. It is a matter of degree, and ranges along a continuum between high and low”.

<sup>112</sup> *Merikoski* (1968, s. 49) toteaa joustavan normin käsitteestä, että ”[y]rittämättä tässä antaa määritelmää joustavasta normista rajoitumme vain käsityksenämme toteamaan, että se on oikeussääntö, joka ei ole tarkoitettu rakentamaan määräsäisältöisten käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalle sillä tavoin kuin kiinteäisältöiset eli ’ankarat’ oikeusnormit”.

<sup>113</sup> *Murén DL* 1964, s. 403–404.

<sup>114</sup> Kuten *Murén* (DL 1964, s. 410) runollisesti toteaa: ”Niin kuin päivä vähitellen ja huomaamatta muuttuu yöksi ja yö vuorostaan päiväksi, niin myös vähitellen siirrytään jäykistä normeista joustaviin normeihin ja niistä sellaisiin tapauksiin, joissa normi kokonaan puuttuu”. Ks. myös *Merikosken* aiemmin esitetty käsitys (*Merikoski* 1958, s. 42) ja *Apala-Arlander* 1972, s. 206.

mistilanteessa osoittautuvat tulkintaa edellyttäviksi. Edellä kuvattu joustavan normin tunnusmerkistö sulkee sisäänsä suurimman osan ympäristöoikeuden keskeisistä aineellisista säännöksistä.

*Aarnio* on normiteoreettisesta näkökulmasta erotellut normiformulaatioihin sisältyvät epäselvyydet niin, että tulkinnanvaraisuus saattaa liittyä joko säännöksen *oikeustosisaikaston* tai *oikeusseuraamuksen* kuvaukseen tai niihin molempiin. Ensimmäisessä tapauksessa säännöksen edellyttämä oikeusseuraamus (esim. vahingonkorvauksen määrääminen) on selvä, mutta on epäselvää, minkä tosiseikkojen vallitessa tällainen seuraamus on määrättävä. Toisessa tapauksessa taas säännöksessä ilmaistu oikeusseuraamus on tulkinnanvarainen vaikka tosiasiakuvaus itsessään on selvä. Ongelmallisin tilanne on silloin, kun sekä oikeustosisaikasto että oikeusseuraamus ovat molemmat tulkinnanvaraisia. Tulkinnan perusproblematiikka on kuitenkin kaikissa tilanteissa sama: kysymyksessä on valinta erilaisten *tulkintavaihtoehtojen* välillä.<sup>115</sup>

Esimerkiksi oikeusseuraamukseen liittyvästä epäselvyydestä voidaan tässä yhteydessä ottaa LunL:n mukainen lunastuslupa. On näet pidetty jossain määrin epäselvänä sitä, onko lunastuslupa edellytysten (oikeustosisaikaston) täytyessä myönnettävä, toisin sanoen liittykö lunastusluvan myöntämiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaa vai ei<sup>116</sup>. Tällä lunastuslupaviranomaisen harkintavallan laajuutta koskevalla kysymyksellä on huomattava merkitys niin luvan hakijan kuin lunastettavan omaisuuden haltijankin kannalta. Tämäntyyppiset toimivaltaepäselvyydet ovatkin siinä määrin kriittisiä ja yksiselitteistä ratkaisua edellyttäviä, että ne myös tulevat viime kädessä lainkäytössä yksiselitteisesti ratkaistuiksi.

*Harkintavallan* näkökulmasta normianalyyttinen tarkastelu valaisee osaltaan asiaa. Viranomaisen toimivalta voidaan kuvata viranomaisen lakiin perustuvaksi vallaksi liittämällä normien määrittelemiin oikeustosisaikastoihin niiden määrittämät oikeusseuraamukset<sup>117</sup>. Harkintavalta on näin kuvattavissa viranomaisen vallaksi valita, minkälainen oikeusseuraamus tapauksen tosiseikastoon liitetään<sup>118</sup>. On kuitenkin sinänsä mahdollista, että myös normin tosiseikastoon liittyy harkintamarginaalia, jolloin viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, minkälaisessa tilanteessa viranomaisen voi käyttää sille laissa säädettyä valtaa saada aikaan tietyt oikeusseuraamukset. Tämä voi olla puhtaasti oikeudellisen kontrollin piirissä olevaa harkintaa (jolloin tosiseikasto on määritelty laissa mutta enemmän taikka vähemmän joustavin normein) tai periaatteessa myös tarkoituksenmukaisuuspremissin tapahtuvaa harkintaa, jolloin tosiseikastoa ei ole laissa määritelty.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> *Aarnio* 1989, s. 68–69.

<sup>116</sup> Ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 104–108.

<sup>117</sup> *Sinisalo* 1971, s. 43; ks. myös *Syrjänen* 1999, s. 38.

<sup>118</sup> *Kalima* LM 2000, s. 453.

<sup>119</sup> Ks. tämän suuntaisesta saksalaisesta keskustelusta *Kotkas* LM 2011, s. 1135 ja siinä viitattu.

Edellä sanottu näyttäisi antavan aiheen myös toisenlaiseen näkemykseen lunastuslupaharkintaa koskevan ongelman luonteesta. Aarnion oikeusnormin tarkastelussa nimittäin oikeustosisaikaston ja oikeusseuraamuksen liittämiseen *pitämiselementti*<sup>120</sup>. Kun toimivalta ymmärretään vallaksi tehdä pitämiselementin ilmaisema teko (liittää oikeusseuraamus tosiseikastoon), näyttäisi *prima facie* mahdolliselta ymmärtää edellä kuvattu lunastuslupaharkintaa koskeva ongelma myös pitämiselementtiä koskevaksi epäselvyydeksi. Tämä ajatus ei kuitenkaan ole läpivietävissä (oikeus)normien välttämättä kuullessa ”pitämisen maailmaan”. Pyrittäessä esittämään oikeusnormeja logiikan välinein olisikin ehkä selvyuden vuoksi syytä sijoittaa pitämisooperaattori (P) normia kuvaavan implikaation ”jos oikeustosisaikka (T) niin oikeusseuraamus (S)” edelle: P(S→T)<sup>121</sup>. Oikeusnormit muodostuvat oikeustosisaikastoista ja oikeusseuraamuksista, jotka oikeusjärjestys – normatiivisena järjestys – liittämällä toisiinsa<sup>122</sup>.

Se, mitä oikeusnormin mukaan ”pitäisi” tehdä, ei kuitenkaan aina ole selvää. Tämä voi johtua normiformulaatioiden kielellisestä epämääräisyydestä, mutta myös siitä, että ratkaisun tekijälle on jätetty harkintavaltaa. Aarnion esimerkki pitämiselementeistä mainituissa kohdin on ”– – on tuomittava – –” ja ”– – pitää tuomita – –”. Tilanne muuttuu monimutkaisemmaksi tarkasteltaessa esimerkiksi MRL 171 §:n sanamuotoa ”– – voi erityisestä syystä myöntää – –”. Pitäisikö tässä yhteydessä siis pitämiselementin sijasta puhua ”harkintaelementistä”? Yksinomaan lainkohdan sanamuotoon nojaten lupa voidaan myöntää tai olla myöntämättä. Kyse on tässä tapauksessa mahdollisuudesta eikä lähtökohtaisesti velvollisuudesta; oikeusjärjestyskin voi sisältää vaihtelevan asteisia *modaliteetteja*.<sup>123</sup>

Normianalyttinen oikeustosisaikasto-oikeusseuraamusmalli onkin sellaisenaan abstrakti ”luurankomalli”, joka ei kykene tavoittamaan sitä useiden eri säännösten (ja säädösten) ja muiden ratkaisun perusteena olevien seikkojen muotoamaa kokonaisuutta, jotka muodostavat viranomaisen päätöksenteon premisit yksittäisessä ratkaisutilanteessa. Malli ei myöskään kykene tavoittamaan yksittäisten oikeusnormienkaan moninaisuutta, joka käy ilmi esimerkiksi jo yllä viitatuista *von Wrightin* erittelystä.<sup>124</sup> Se tulee ymmärtää vain mallina, ei kaikkiin oikeusnormeihin pätevänä kuvauksena.

*Makkonen* on erottanut tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisellä ta-

<sup>120</sup> Ks. *Aarnio* 1989, s. 66 ja *sama* 1978, s. 65–66.

<sup>121</sup> Näin esim. *von Wright* 1963, s. 129–188; Vrt. *Aarnio* 1989, s. 66 ja myös *Klami* 1975, s. 1.

<sup>122</sup> *Kelsenin* (2001, s. 23) mukaan puhdas oikeusoppi ymmärtää oikeusnormin *hypoteettisena arvostelmana*, joka ilmaisee *erityisen kytkennän* soveltamisen edellytyksen luovan materiaallisen tosiseikaston ja ehdollisen [oikeus]seuraamuksen välillä. Ks. myös *Klami* 1975, s. 1 ja *Makkonen* 1981, s. 25. Näin toteaa myös *Laakso* (1990, s. 17): ”käyttätymisnormi koostuu kahdesta elementistä, oikeustosisaikastosta ja oikeusseuraamuksesta”. Hypoteettisista ja kategorisista normeista ks. *von Wright* 1963, s. 74–75.

<sup>123</sup> *von Wright* (1963, s. 71) erottaa muun ohella toisistaan *sallivat (permissive)* ja *velvollisuusnormit (obligation-norms)*. Kieltonormit (*prohibitions*) ovat määriteltävissä velvollisuusnormien kautta.

<sup>124</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1136.



valla niin kutsutut yleislausekkeet muista joustavista normeista niiden tarkoituksen perusteella. Yleislausekkeiden, päinvastoin kuin muiden epämääräisiä ilmauksia sisältävien lauseiden, *nimenomaisena tarkoituksena on jättää ratkaisijalle harkintavaltaa*. Yleislausekkeiden käyttö mahdollistaa lainsäädännön mukautumisen uusiin tilanteisiin olosuhteissa ja yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten mukana. Lainsäätäjä on tietoisesti jättänyt merkityssisällön avoimeksi ja täytettäväksi dynaamisen oikeuselämän tarpeita vastaavaksi. Muunlaisilla joustavilla normeilla taas pyritään Makkosen mukaan peittämään juuri määrättyjä tosiasioita (joiden yksiselitteinen ilmaiseminen ei kielen tasolla ole mahdollista) jättämättä tuomarille nimenomaisesti harkintavaltaa.<sup>125</sup> Yleislausekkeiden funktiota voitaisiinkin ehkä sanoa oikeuspoliittiseksi, erotukseksi muiden joustavien normien funktiosta sääntelyteknisenä välttämättömyytenä.

*Apala-Arlander* on väitöskirjassaan vuodelta 1972 tutkinut yleislausekkeitä yhtenä osana ”väljäsisältöisiä oikeuslauseita”. Yleislauseke on tutkimuksessa määritelty Makkosen tapaan niin, että kyse on nimenomaan lainsäätäjän tarkoittamasta väljyydestä. Väljäsisältöisinä oikeuslauseina on tutkimuksessa käsitelty ”1) ideologisia ohjelmalauseita lainsäätäjän oikeusajatuksen tai yleisen periaatemuodostuksen ilmaisijoina, 2) lainkäyttäjälle annettuja teknillisiä varauslauseita, joiden avulla pyritään takaamaan säännösten elinkelpoisuutta, ja 3) mittapuulauseita, joiden avulla asetetaan myös yhteiskunnassa vaikuttavat käyttäytymismallit oikeudellisen arvostelun perustaksi.”<sup>126</sup> Yleislausekkeiden oikeuspoliittisina tavoitteina on mainittu, että niillä on laadittu väljennyssäännöksiä oikeussäännösten sopeuttamiseksi järjestelmään, pyritty ”tavoittamaan arvostuksia kentältä eli keskimittakäyttäytymistä ja vallitsevia mielipiteitä säännösten soveltajien kannalta” ja myös pyritty antamaan väljiksi tarkoitettuja ohjelmallisia ohjeita niiden kohteille.<sup>127</sup> Olennainen yleislausekkeiden piirre *Apala-Arlanderin* mukaan on, että niiden avulla on tarkoituksellisesti pyritty saamaan *säännöstö avoimeksi yhteiskuntavaikutteille*. Näillä yhteiskuntavaikutteilla viitataan sekä tosiasia- että arvonäkökohtiin.<sup>128</sup>

*Apala-Arlander* tekee myös havainnon *tavoitteellisten näkökohtien* merkityksen lisääntymisestä yleislausekkeitä sovellettaessa. Hän toteaa, että ”lainvalmisteluaineiston merkitys yleislausekkeitä sovellettaessa ilmeisesti kasvaa. Mikäli katsotaan, että yleislausekkeissa on lainkäyttäjälle annettu

<sup>125</sup> *Makkonen* 1981, s. 132–133.

<sup>126</sup> *Apala-Arlander* 1972, s. 99 (harvennukset poistettu).

<sup>127</sup> *Apala-Arlander* 1972, s. 206 (kurs. poist.).

<sup>128</sup> *Apala-Arlander* 1972, s. 100, joka puhuu tosin ”empiirisistä”, ”ideologisista” ja ”yhteensovitetuista empiiris-ideologisista” aineksista. Esimerkki viimeksi mainitusta on *Apala-Arlanderin* yhtenä yleislausekkeena tutkimuksessaan tarkastelema OikTL 33 §:n ”kunnian vastaisuus ja arvottomuus”.

valtuus joka on lähentämässä *lainkäyttöä lainsäätäjän toimintaan*, joudutaan yleislausekkeita sovellettaessa kiinnittämään myös enemmän huomiota antettavan ratkaisun *seurausvaikutuksiin*.<sup>129</sup>

Tyypitapauksissa onkin usein mahdollista erottaa tällaiset yleislausekkeet muista joustavista normeista. Tyypillisiä yleislausekkeita ovat esimerkiksi viittaukset yleiseen etuun, LunL 4.1 §:ssä tarkoitettu yleinen tarve ja MRL 171 §:n sanamuoto ” – voi erityisestä syystä myöntää – ”. Tämäkään erottelu ei kuitenkaan liene loppuun saakka läpivietävissä. Lainsäätäjän tarkoitus ei useinkaan käy säädetekstistä ilmi taikka ole esitöissä ilmaistu, vaan se saattaa toisinaan olla suorastaan verhottu fasadiperusteluihin (kun lain esitöiden yhtenä keskeisenä tehtävänä on pyrkiä varmistamaan lakiesityksen läpimeno). Se, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa vai onko säännöksiin sisältyvä epämääräisyys seurausta joistakin muista seikoista, on sekin varsin tulkinnanvarainen asia.<sup>130</sup> Se voidaan kuitenkin pyrkiä rekonstruoimaan silloinkin, kun asia ei esimerkiksi lainvalmisteluaineistosta käy suoraan ilmi.<sup>131</sup>

Joustavien normien syntyhistoriallinen erottelu ei käytännön ratkaisutoiminnan kannalta ole välttämättä aina kovin merkityksellinen. Vaikka yleislausekkeilla myönnetään päätöksentekijälle ”virallisesti” valta antaa tietyille termeille tapauskohtainen merkityssisältö, johtaa käytännön laintulkinta muiden joustavien normien osalta tosiasiallisesti samaan tulokseen. Molemmissa tapauksissa päätöksentekijä joutuu soveltamistilanteessa antamaan merkityssisällön säännöksen ei-yksiselitteisille ilmaisuille.<sup>132</sup> Toisaalta ne syyt, missä tar-

<sup>129</sup> Apala-Arlander 1972, s. 207.

<sup>130</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä viitataan taajaan (ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 1, 35, 53, 70, 73, 114) siihen, että sääntelystä on pyritty eri syistä tekemään mahdollisimman joustavaa. Osin lienee ollut kyse kuitenkin myös siitä, että lakia soveltavat viranomaiset ja tuomioistuimet on tietoisesti jätetty lainsäädäntötyön jatkajiksi sääntelyyn liittyvien jännitteisyydestä johtuen. Paljolti joustava sääntely on myös pakon sanelemaa. Rakennuslain ja sitä edeltäneen asemakaavalainkin sääntely oli aineellisilta säännöksiltään varsin joustavaa. Sama koskee myös lakia rakentamisesta maaseudulla (683/1945), jonka 5 §:ssä esimerkiksi säädettiin, että rakennuspaikan (tontin) tulee olla *riittävän suuri ja tarkoitukseen muuten sovelias*. Lain 7 §:n mukaan rakennus oli rakennettava *tarkoitustaan vastaavaksi*, niin että se lujuteen, terveellisyteen, tulenvarmuuteen ja kauneuteen nähden *tyydyttää kohtuulliset vaatimukset*.

<sup>131</sup> Ks. lainsäätäjän tarkoituksen selvittämisestä ja epäselvistä ja ristiriitaisista esitöistä *Määttä* 2011, s. 211–212.

<sup>132</sup> *Makkonen* 1981, s. 133. On lisäksi huomattava, ettei kielenkäyttö ole tältä osin erityisen vaikiintunutta. Esimerkiksi *Aarnio* (1989, s. 77) käyttää ilmauksia yleislausekkeet ja joustavat normit samassa merkityksessä tarkoittaen näillä normeja, ”joissa oikeustosisekasto on jätetty kokonaan täsmentämättä tai joissa tosisekastoa valaistaan vain esimerkkiluettelolla”. Ilmausta ”yleislauseke” käytettäneen toisinaan myös kuvaamaan merkityssisällöltään erityisen avointa joustavaa oikeusnormia. Saman huomion teki aikanaan jo *Merikoski* (1968, s. 49), joka kirjoittaa, että ”[t]erminologian suhteen on huomattava, että ’joustava normi’ – – jota omasta puolestamme pidämme kuvaavimpana, ei ole tarkoitettuna yksinomaaisesti vallitseva nimitys lainopilli-

koituksessa ja minkäläisten seikkojen huomioon ottamiseksi säännöksissä on tarkoituksellisesti jätetty tulkinta- ja harkintamarginaalia (silloin kun ne syyt ovat selvitettävissä tai rekonstruoitavissa), ovat myös oikeudellisen ratkaisun tekijän kannalta merkityksellisiä vallanjakoon liittyvän lainsäätäjän tarkoituksen kunnioittamiseen liittyen.<sup>133</sup>

Viranomaisen toimivallan ja harkintavallan sääntely on myös väistämättä jossain määrin muuttunut Merikosken ajoista, sillä muun ohella erityyppisten joustavien normien käyttämisen hallinto-oikeudessa on arvioitu lisääntyneen.<sup>134</sup> Sääntely irrottautuu yhä kauemmas siitä subsumptiologisesta mallista, joka edellä kuvatulla tavalla on ollut osin vähintäänkin tietynlaisena ideaalina perinteisen harkintadoktriininkin taustalla. Oikeusnormeissa käytettävät väljät ilmaisut myös viittaavat tyypillisesti oikeudellisen normijärjestelmän ulkopuolisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin tai arvoihin. Tällainen sääntely murentaa entisestään oikeudellisen normiston autonomiaa, kun oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa joudutaan turvautumaan perimmältään muihin kuin oikeudellisiin ratkaisuperusteisiin. Oikeuden *materiaalistuminen* tai toiselta puolen formaalisuuden heikentyminen – *Weberin* käsitteistöllä ilmaistuna – on sittemmin liitetty nimenomaan hyvinvointivaltiollisen sääntelyn kehitykseen.<sup>135</sup>

Sääntelyn avoimuudesta sekä yhteiskunnallisten tavoitteiden että arvostuksenvaraisten seikkojen suhteen – samoin kuin ylipäätään kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisesta sääntelystä – käy erinomaisesti esimerkiksi MRL 117 §, jonka mukaan

---

nessa kielenkäytössä. Käsittealaltaan jossakin määrin vaihtelevina ja eri tavoin määriteltyinä, mutta kuitenkin olennaisesti samaa tarkoittavina esiintyvät mm. sellaiset käsitteenimitykset kuin 'oikeudellinen standardi', 'yleislauseke' ja 'epämääräinen oikeuskäsite'".

<sup>133</sup> Sillä, että harkintavaltaa käytetään siihen tarkoitukseen, mihin se on annettu, on tietysti sidoksensa lainsäätäjän kunnioittamiseen ja oikeusvaltiolliseen vallanjakoon. Tämä käy ilmi esimerkiksi *Apala-Arlanderin* yleislausekkeiden tulkintaan liittyvästä näkemyksestä edellä. Ks. lainsäätäjän kunnioittamisasenteesta ja tavoitteellisesta laintulkinnasta *Määttä* 2011, s. 207–208 ja passim.

<sup>134</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 197–198.

<sup>135</sup> *Tuori* 1990, s. 16–19; ks. myös *sama* 1988, s. 51–55. *Weber* 1978, s. 657, 884–889. *Weberin* mukaan (mt. s. 883–884) tällaisia oikeuden ”antiformaalistumistendenssejä” on ollut havaittavissa jossain määrin jo roomalaisessa oikeudessa. Materiaalistumisen käsitteellä on *Weberille* nimenomaan negatiivinen sävy, onhan ”kehittynyt” oikeus *Weberille* ainakin ideaalimuodossaan aukoton, looginen systeemi eikä mikään, mitä ei ole mahdollista oikeuden asettamilla ehdoilla ”konstruoida” rationaalisesti, ole hänelle oikeudellisesti relevanttia. *Weber* 1978, s. 656–657. Myös *Weberin* tavoitteena oli *Kelsenin* tavoin puhdistaa tiede sille vieraista aineksista, ks. esim. *von Wright* 1985, s. 124. Ks. hallinnon ja hallinto-oikeuden muutoksesta myös *Mäenpää* (HT 1983, s. 10–15), joka nostaa esimerkeksi sääntelyn joustavoitumisesta muun ohella *RakL* 5 ja 132 §:t.

*Tolonen* (2003, esim. s. 28–68) jakaa oikeuslähteitä koskevat käsitykset *formaalisiin*, *materiaalisiin* ja *reaalisiin* oikeuden ulottuvuuksia koskevaa erotteluun mukailleen. Yllä käsitelty oikeuden materiaalistuminen kattaa näistä sekä materiaaliset että reaaliset oikeuden piirteet, eikä siten ole yhteneväinen sen kanssa, mitä *Tolonen* kutsuu materiaalisiksi seikoiksi.

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 [jotka koskevat rakenteiden lujuuutta ja vakautta, paloturvallisuutta, terveellisyyttä, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, meluntorjuntaa ja energiatehokkuutta].

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.<sup>136</sup>

Säännöksessä käytettyjen ilmaisujen tulkinta ja kannanottojen perusteleva kiinnittyminen keskeisesti nimenomaan reaalisten tosiseikkojen arviointiin (erityisesti 2–4 momentti) sekä arvostuksenvaraisten näkökohtien punnintaan (erityisesti 1 momentti)<sup>137</sup>. 117 §:n 5 momentissa mainittu hyvä rakennustapa on yhdistelmä molempia.<sup>138</sup> Tästä huolimatta näiden kysymysten arviointi kuuluu

<sup>136</sup> ”Kauneus” oikeudellisenä käsitteenä ei sinänsä ole kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä millään tavalla uusi asia. Vuoden 1931 asemakaavalain 2 § edellytti asemakaavan laadittavaksi muun ohella niin, että se tyydyttää ”kauneusaistin vaatimukset”. Asemakaavaa ”muodosteltaessa” oli niin ikään ”kauneusarvoja ja kulttuurimuistomerkkejä sekä miellyttäviä maisemakuvia suojeltava ja säilytettävä”. MaaseutuRakL 7 §:n mukaan rakennus oli rakennettava tarkoitustaan vastaavaksi, niin että se muun ohella kauneuteen nähden tyydytti kohtuulliset vaatimukset. Ympäristöoikeuden normien joustavuus ei välttämättä olekaan oikeuden hyvinvointivaltioillistumiskehityksen yhteyteen ajoitettava, vaan pikemminkin sääntelykohteesta johtuva piirre. Esteettisiä seikkoja ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä on tarkastellut *Ekroos* väitöskirjassaan ”Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa” (1995). Ks. rakennuksen sopusuhtaisuudesta *Ekroos* 1995, s. 281–284, jonka mukaan (s. 281–282) kysymys sopusuhtaisuuden vaatimuksen täyttymisestä ei ole ratkaistavissa yleisellä tasolla, josta on osoituksena jo sekin, ettei lainsäätäjällä ole asiaa ratkaisut, ”vaan on päätyttyä joustavaan normiin, jonka merkityssisältö on kuitenkin RakL:n lupajärjestelmässä viimekädessä ratkaistava ns. oikeudellisenä harkintana”. Rakennuksen soveltumisesta rakennettuun ympäristöön ja maisemaan ks. mt. s. 262–281.

<sup>137</sup> *Tolosen* (2003) käyttämällä käsitteistöllä säännöksen 1 momentti viittaa nähdäkseni materiaaliin ja 2 momentti reaaliin näkökohtiin.

<sup>138</sup> *Apala-Arlanderin* käsitteistöillä kyse on näin ollen ”yhteensovitetusta empiiris-ideologisesta aineksesta”, jota voidaan kutsua myös vaikkapa *arvotuksi tosiasiatiedoksi*. Hyvällä rakennustavalla ymmärretään lähinnä kulloinkin vallalla olevaa yleistä tietämystä ja käsitystä siitä, millainen rakentaminen täyttää rakentamiseen kohdistuvat odotukset ja sitä sovelletaan ”epämääräisyydestään huolimatta muun muassa rakennus- ja urakkasopimuksia tehtäessä ja tulkittaessa”; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 683. Säännöksen esitöiden mukaan hyvällä rakennustavalla vii-

rakennuslupaharkinnassa lähtökohtaisesti oikeusharkinnan piiriin: sallitut premissit on ilmaistu säädöstekstissä. Näin ollen tarkoituksenmukaisuuskin voi tulla ratkaistavaksi oikeuskysymyksenä, kuten esimerkiksi MRA 51.2 §:ssä, jonka mukaan asumiseen tarkoitettujen tilojen tulee muun ohella olla tarkoituksenmukaisia ja viihtyisiä.<sup>139</sup>

KHO 1970 II 104: Lääninhallitus oli katsonut, että taaja-asutuskiehellösta poikkeamiseen oli erityisiä syitä, mutta ettei rakentamista voitu pitää tarkoituksenmukaisena. Korkein hallinto-oikeus katsoi äänestyksen (6–1) jälkeen, ettei rakennuspaikan (RakA 125 §:n mukaiseen) soveliaisuuden ja terveellisuuden harkitsemiseen sisältynt tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Huolimatta siitä, että esimerkiksi MRL 117 §:n tapauksessa on kyse perinteisen dualismin mukaan oikeusharkinnasta, on esimerkiksi säännöstekstin sopusuhtaisuuden tai kauneuden arviointia vaikea selittää sen aidoksi tulkitsemiseksi, vaan se on evaluatiivinen – arvostuksenvarainen – operaatio, ja säännöksen soveltaminen edellyttää, että jostakin sen – ja koko oikeusjärjestyksenkin<sup>140</sup> – ulkopuolelta otetaan ne kriteerit, joiden perusteella näitä seikkoja arvioidaan.<sup>141</sup> Vaikka sopusuhtaisuus ja kauneus on näin tullut juridisoituksi, tämä ei muu-

---

tataan ”sitovan norminannon ulkopuoliseen hyvää rakentamista täsmentävään tietopohjaan ja käytäntöön. Se ei tarkoittaisi rakentamisen sopimusjärjestelyissä mahdollisesti esiintyvää ja rakentamisen laatutasoa täsmentävää rakentamisen lopputulosta. Säännöksellä olisi yleinen rakentamisen ammatillisesta kokemuspohjasta, hallinnon informaatio-ohjauksesta sekä vakiintuneista käytännöistä johtuva perustansa.” HE 101/1998, s. 97.

<sup>139</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 194, 198. Jo VKHOL 5.1 §:ää säädettäessä lähdettiin siitä, että oikeuskysymyksiin oli laskettava ”varsinaisen lainsoveltamisen” lisäksi myös ”tulkinalle varaa jättäviä tapauksia”. Kuitenkin perustettavan hallintotuomioistuimen ”vakaan oikeuskäytännön” katsottiin poistavan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten rajanvetoon liittyvät epäselvyydet. *Kulla* 1980, s. 288.

<sup>140</sup> Vaikka mainittuja näkökohtia on usein täsmennetty alemmanasteisilla säädöksillä ja määräyksillä (tässä tapauksessa esimerkiksi Suomen rakennusmääräyskokoelman ja mahdollisesti rakennusjärjestyksen määräyksillä sekä kaavamääräyksillä), ei näitä seikkoja voida kuitenkaan loppuun saakka sulkea oikeusjärjestyksen sisään.

<sup>141</sup> *Klami* 1983, s. 466. Klami viittaa tässä yhteydessä myös ”pyrkimykseen legalisoida tarkoituksenmukaisuusharkintaa”. Toisaalla Klami (YJ 1–2/1986) toteaa, että ”oikeusharkintaa edellyttävänä pidetäänkin meillä nykyään käsittämättömän monia säännöksiä, jotka viittaavat suoraan tarkoituksenmukaisuusharkintaan”. *Ekroos* (1995, s. 245 alav. 34) kysyy tietyllä tapaa perustellutikin, ”mikä sisällöllinen kysymys voisi ollakaan ‘selvästi’ oikeudelliseen harkintaan kuuluvaa?” Lausuma johtuu erityisesti ympäristöoikeudellisesta kontekstista, jossa arvioinnin kohteena ovat erityisesti luonnonolosuhteet ja niihin liittyvät tavoitteelliset ja arvostuksenvaraiset seikat.

*Eriksson* (Oikeus 1995, s. 225) pitää erityisesti kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä tällaista hallintolainkäytössä tapahtunutta ”poliittisen vallan anastamista” pikemminkin sääntönä kuin poikkeuksena. Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä – välttämättömyydestäkin – käydetty arvojen ja tavoitteiden suuntaan avoimet ilmaisut mahdollistavat tällaisen arvojen ja tavoitteiden legalisoinnin, arvioimisen oikeuskysymyksiin. Toisaalta pidettäessä kiinni joustaviin normeihin perustuvan päätöksenteon oikeusharkintaisuudesta, tällaiset ilmaukset myös pakottavat lainkäyttäjän niitä (toimivaltaansa kuuluvina) arvioimaan.

ta niiden arvioinnin luonnetta. Oikeusjärjestys on sekä arvojen että tosiasioiden suuntaan avoin systeemi, eikä tällaisen säännöksen tulkinta (sääntöilmäisun korvaaminen toisella) tunnu ylipäätään kovin mielekkäältä pelkästään oikeudelliseen informaatioon nojaten ja irrallaan tilanteesta, jossa säännöstä sovelletaan konkreettiseen yksittäistapaukseen.<sup>142</sup>

Edellä on pitäydytty oikeussääntöjen tarkastelussa, mutta erityisen selvästi oikeuden avoimuuden on nähty tulevan esiin oikeusperiaatteiden yhteydessä. Esimerkiksi *Mielityinen* määrittelee oikeusperiaatteet ”sisällöltään suhteellisen yleiseksi ja avoimen arvosidonnaisiksi oikeusnormeiksi”, ja tuo avoimen arvosidonnaisuus merkitsee, että ”oikeusperiaatteet vastaavat tai toteuttavat avoimesti joitakin moraaliarvoja tai poliittisia tavoitteita”<sup>143</sup>. *Pöyhösen* mukaan nimenomaan oikeusperiaatteiden sisältyminen oikeuteen merkitsee sitä, ettei oikeutta voida tarkkarajaisesti erottaa yhteiskunnan muista normijärjestelmistä. Systeemin avoimuus on oikeuden, moraalien ja politiikan jatkuvaa vuorovaikutusta, eivätkä moraaliset tai poliittiset arvot jää ainoastaan oikeuden taustalla oleviksi, sitä edeltäviksi ja siitä irrallisiksi tekijöiksi.<sup>144</sup>

Oikeuden materiaalistumiskehitykselle on toisaalta myös vastavoimansa, jotka keskeisesti liittyvät perustuslaillisiin näkökohtiin.<sup>145</sup> Tästä näkökulmasta sääntelyltä voidaan edellyttää muun ohella tiettyä sääntelytasoa perustuslain 80.1 §:n edellyttäessä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lain tasoisilla normeilla samoin kuin asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmää onkin jouduttu tästä syystä tarkistamaan vastaamaan perustuslain vaatimuksia<sup>146</sup>. Perustuslaki asettaa vaatimuksia myös sääntelytarkkuudelle, ja erityisesti tämä synnyttää vastavoiman joustavalle sääntelylle. Myös viranomaistoimintaan ja sen sääntelyyn kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet.<sup>147</sup> Jo maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta piti lain sääntelytapaa perusoikeuksien näkökulmasta liian yleisluonteisena, vaikka sääntelytapaa pidettiin kuitenkin lopulta poikkeuksellisesti hyväksyttävänä sääntelykohteen erityispiirteiden vuoksi.<sup>148</sup> Perustuslain tulkinnat ovat kuitenkin sitten MRL:n

<sup>142</sup> Näin ollen myös esimerkiksi oikeuslähdeopista puhuttaessa olisi huomioitava, että arvo- (materiaaliset) ja tavoitenäkökohdat (reaaliset seikat) ovat usein väistämättä jo sisäänrakennettuina lain säännöksiin. Tällaiseen dynaamisempaan suuntaan on oikeuslähteitä koskevaa keskustelua pyrkinyt viemään *Tolonen* (2003, esim. s. 67–68).

<sup>143</sup> *Mielityinen* 2006, s. 104. Suhteellinen yleisyys merkitsee (mp.) sitä, että oikeusperiaatteet ovat ”sisällöltään yleisiä verrattuna oikeustositseikat ja niihin liitettävän oikeusseuraamuksen osoittaviin, meillä tyypillisesti lakiin tai muuhun auktoritatiiviseen oikeuslähteeseen perustuviin oikeusnormeihin (sääntöihin)”.

<sup>144</sup> *Pöyhönen* 1988, s. 35–37.

<sup>145</sup> *Määttä* (2012b, s. 20) puhuu ”joustavuuden vastavoimista”.

<sup>146</sup> Ks. HE 81/2012 vp, s. 5.

<sup>147</sup> Ks. *Mäenpää* 2013, s. 70.

<sup>148</sup> Perustuslakivaliokunta totesi erityisesti kaavoja ja rakennusjärjestystä koskevan sääntelyn

säätämisen kehittyneet ja vaatimukset lainsäädännön täsmällisyydelle ja lakitasoisuudelle nousseet.<sup>149</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten muuttamista joudutaankin tarkastelemaan myös tästä näkökulmasta.<sup>150</sup> Toisaalta sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen toteuttaminenkaan ei voi poistaa sääntelyn kohteesta johtuvaa materiaalisuutta, ja sääntelykohde ja sen edellyttämä säännösten yksittäistapauksellinen konkretisointi asettaa väistämättömät rajoitukset sille, kuinka täsmällisiin säännöksiin esimerkiksi kaavojen sisältövaatimusten muotoilussa on mahdollista päästä.

Samat seikat, jotka edellyttävät sääntelyltä tiettyä tarkkuutta, vaikuttavat yhtä lailla myös siihen, missä määrin viranomaiselle voidaan sallia hallinnollisessa päätöksenteossa (osin tai kokonaan) tarkoituksenmukaisuuteen perustuvien premissien käyttöä. Perustuslailliset ja laajemmin oikeusvaltiolliset seikat ovat yksi keskeinen syy sille, että viranomaisten harkintavaltaa määriteltäessä puhtaasti laillisuusperusteinen päätöksenteko on ensisijainen vaihtoehto.<sup>151</sup>

## 3.6 KAKSI EROTTELUA – JA KRITIIKKI

### 3.6.1 Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta

Käytännön syistä on kuitenkin lähtökohtaisesti kyettävä erottamaan päätöksenteon oikeudelliset premissit tarkoituksenmukaisuuspremissistä. Tämän tarpeen on katsottu johtuvan erityisesti siitä, että erottelulla on erityisesti muutoksenhakuun liittyvä positiivioikeudellinen perustansa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain siirtoinstituution kautta.<sup>152</sup> Kuitenkin ilman

---

osalta (PeVL 38/1998 vp, s. 4), että ”kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsinkin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille.” Tätä perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pidetty esimerkkinä siitä, miten ympäristölainsäädännön erityispiirteistä seuraa mahdollisuuksia joustaa perustuslain vaatimuksista, ks. tästä Määttä (2012b, s. 20), joka pitää käsitystä nyttemmin kritiikille alttiina.

<sup>149</sup> Määttä 2012b, s. 20.

<sup>150</sup> Määttä (2012b, s. 22) nostaa esiin myös maankäyttö- ja rakennuslain lupasääntelyn jonka osalta haaste on (mp.) ”se, että laissa on useita erilaisia, osin päällekkäisiä lupainstrumentteja, joiden suhteet ja tosiasiallinen merkitys yksilön oikeuksien kannalta eivät laista hahmotu kovin selkeästi.”

<sup>151</sup> Mäenpää 2008, s. 138. Ks. Saksassa tapahtuneen samankaltaisen kehityksen osalta *Kotkas* LM 2011, s. 1135 ja siinä viitattu.

<sup>152</sup> Näin esim. *Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, s. 43: ”Edellä siteerattu KHOL 5 § lähtee selvästikin siitä, että hallinnon alalla voidaan ja pitää erottaa toisistaan oikeuskysymykset ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset.” (kurs. poist., kurs. lis.)

siirtoinstituutiotaikin on muun ohella hallintolainkäytössä jouduttu ja joudutaan edelleen erottelemaan ne asiat, jotka kuuluvat oikeudelliseen sfääriin ja näin ollen tuomioistuimen toimivallan piiriin niistä asioista, joihin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ottaa kantaa. Näinhän on ollut laita jo ennen KHOL 2 §:n ja HLL 7 §:n muutosta esimerkiksi kaava-asioissa, jotka ovat tyyppiesimerkki päätöksenteosta, johon sisältyy merkittävässä määrin sekä poliittista (toisin sanoen tarkoituksenmukaisuuspremissihin perustuvaa) että oikeudellista harkintaa ja joissa kaavapäätöksen tekevän viranomaisen harkintavalta on laajempi kuin kaavapäätöstä yksinomaan oikeudellisesta näkökulmasta arvioivan muutoksenhakuviranomaisen. Ylipäätään minkä tahansa hallintoviranomaisen tulisi päätöstä tehdessään tietää, mitkä kyseisessä asiassa ovat oikeudellisesti sallitut päätöspremissit, toisin sanoen minkälaisia päätöksiä viranomainen voi toimivaltansa ja harkintavaltansa puitteissa tehdä ja jääkö viranomaiselle vielä tämän jälkeen valinnanmahdollisuuksia päätöksensä lopputuloksen suhteen. Vaikka erottelun merkityksen on oikeustieteessä nähty vähentyneen sekä sääntelyn ja sille asetettavien vaatimusten kehittymisen että hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä 1970-luvun lopulta alkaen tapahtuneen muutoksen myötä, on tämä erottelu kyettävä edelleen edellä sanotuista syistä tekemään<sup>153</sup>. Harkintadoktriini sellaisenaan saattaa näyttää menettäneen kiinnostavuuttaan, mutta sen tarkastelun kohde eli laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuspremissien erottelu ei oikeastaan voi lakata olemasta ajankohtainen.<sup>154</sup> Viranomaispä-

<sup>153</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1131–1132 ja siinä viitattu. Muutokset hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä liittyvät siihen, että aiemmin hallintolainkäyttö oli usein hallinnon sisäistä, ylemmälle viranomaiselle tehtävän valituksen kautta tapahtuvaa lainkäyttöä, jossa tarkoituksenmukaisuuskysymysten osalta toimivalta siirtyi ylemmälle viranomaiselle, joka saattoi näin ratkaista asian uudelleen. Hallintolainkäyttö kehittyi hallinnosta itsenäiseksi vähitellen siten, että ensin vahvistettiin lääninoikeuksien itsenäisyyttä tuomarien riippumattomuutta lisäämällä ja irrottamalla vuonna 1989 lääninoikeudet hallinnollisesti lääninhallituksista. HLL:n voimaantulo vuonna 1997 teki lääninoikeuksista säännönmukaisen muutoksenhakuelimen valitettaessa valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvan viranomaisen päätöksestä. Mt. s. 1132.

<sup>154</sup> *Mäenpää* (2008, s. 119–120) jopa arvioi kirjoituksensa aluksi harkintavaltadikotomian nykytilaa (kuitenkin siis ennen KHOL 2 §:n ja HLL 7 §:n muutosta) niin, että tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden erottelulta ”näyttää täysin pudonneen pohja”, sille ei ”näytä jäävän kuin jonkinlainen kunnianvanhuksen rooli” ja se ”näyttää miltei täydellisesti menettäneen relevanssinsa”: Paino lienee ollut kuitenkin sanalla ”näyttää”. Kirjoituksensa lopuksi (mt. s. 128) *Mäenpää* kirjoittaa: ”Suomalaisen hallinto-oikeuden Suuri Kysymys ei ole täysin menettänyt merkitystään, vaikka sen periaatteellinen ongelmallisuus on paljolti purettavissa konkreettisiin ja vastattavissa oleviin osakysymyksiin. Vaikka Kysymyksen perusteilla on oikeudellisen pinnan tasolla täsmälleen sama paikkansa ja normatiivinen ilmiönsä kuin aikaisemmin, nuo perusteet ovat sijoittuneet monessa suhteessa olennaisesti muuttuneeseen oikeudelliseen ympäristöön.

Uudessa ympäristössä tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on huomattavasti heikentynyt, mutta harkintavallan merkitys ja oikeudellinen kiinnostavuus päätösvaltan puitteiden ja valtakäytön perusteiden kannalta ovat vastaavasti voimistuneet. Samalla tarkoituksenmukaisuuden tilalle on tullut uusia painotuksia sisältäviä doktriineja, jotka koskevat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita, hyvää hallintoa, tehokasta oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan sisältöä ja alaa kiinnostavampi kysymys onkin se, millä ta-



töksentekoon kohdistuvien odotusten ja vaatimusten lisääntyessä kysymyksen merkitys voi jopa suorastaan kasvaa. Kummastakaan ei myöskään voida luopua, sekä (osittain tai kokonaan) laillisuus- että tarkoituksenmukaisuuspremissihin perustuvalla päätöksenteolla on tarpeensa.<sup>155</sup>

Tarkoituksenmukaisuuspremissellä sisältävää päätöksentekoa ei siis kuitenkaan argumenttien laadun perusteella voida yleisellä tasolla erottaa oikeusharkintaisesta. Myös laillisuusargumentoinnissa joudutaan turvautumaan oikeusjärjestyksen ulkopuolisiin kriteereihin, joita voidaan perustellusti nimittää toisinaan tarkoituksenmukaisuusargumenteiksi. Sisällöllisin perustein tapahtuvassa tarkastelussa onkin syytä käyttää aivan toisenlaista lähestymistapaa kuin oikeusharkinta – tarkoituksenmukaisuusharkinta -dikotomiassa. Näin on tehty esimerkiksi aiemmin mainitussa *Schindlerin* harkintakategorioiden tyypittelyssä yksittäistapaukselliseen harkintaan, sopeuttamisharkintaan, asiantuntijaharkintaan, poliittiseen harkintaan ja liikkeenjohdolliseen harkintaan. Tässä tyypittelyssä erottelukriteerinä on käytetty harkinnan päämääriä, sitä mitä harkinnalla kulloinkin tavoitellaan.<sup>156</sup>

Tässä tyypittelyssä on merkittävää muun ohella se, että se mahdollistaa harkintakategoriotta tapahtuvan tarkastelun sen suhteen, minkälaiset näkökohdat ovat kunkin kategorian osalta keskeisiä ja huomioonotettavia pää-

---

voin ja missä määrin hallintotuomioistuimet voivat kontrolloida viranomaisten harkintavaltaa, jonka muodot ja laajuus vaihtelevat varsin laajalla skaalalla. Kysymys liittyy sekä oikeusturvan tehokkuuteen että vallanjaon puitteisiin. Aivan samat liittymät olivat myös alkuperäisellä kysymyksellä.” Vielä tuolloin voimassa olleen KHOL 2.2 §:n säännöksen merkityksen Mäenpää katsoo kirjoituksessaan liittyvän nimenomaan vallanjakoon ja siihen, että se ilmaisee keskeisen tuomiovallan ja toimeenpanovallan välisen valtiosääntöisen rajanvedon (mt. s. 122–123). Sen merkitys oli siten pikemminkin periaatteellinen kuin käytännöllinen.

Ks. harkintavaltaa koskevien kysymysten merkityksestä tämän tutkimuksen kohteena olevien menettelyjen kannalta esim. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut KHO 2015:66 ja KHO 2015:67, joissa käsiteltiin eksplisiittisesti kunnan harkintavaltaa poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja myönnettäessä.

<sup>155</sup> Esimerkiksi perustuslaillakin suojattua kunnallista itsehallintoa ei voida ajatella ilman oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävää mahdollisuutta valita esimerkiksi kaavoituksessa erilaisista lain sallimista vaihtoehdoista se, jonka kunta päätöksenteossaan parhaaksi katsoo.

Ks. myös *Kotkas* LM 2011, s. 1137.

<sup>156</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1137, 1150, laajemmin passim. Näissä harkintakategorioissa nimenomaan asiantuntijaharkinnan tunnustierteeksi määritellään se, että päätöksen oikeellisuuden ”arviointikriteerit sijaitsevat oikeusjärjestyksen ulkopuolella”; mt. s. 1144. On kuitenkin syytä huomioda, että nämä kategoriat ovat nimenomaan tyypittely, ja ne ovat väistämättä myös päällekkäisiä. Vaikkapa sen, ettei poikkeaminen saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista (MRL 171.2 §) tai että suunnittelutarveratkaisulla tapahtuvan rakentamisen on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista (MRL 137.1 §), voidaan nähdä olevan yhtäältä asiantuntijaharkintaa, mutta samalla se on myös yksittäistapauksellista harkintaa. Erityisen selvästi tämä arviointikriteerin viimekätinen sijainti oikeusjärjestyksen ulkopuolella tuleekin luultavasti esiin ympäristöoikeuden aineellisissa säännöksissä, jotka viittaavat ympäristöön sisältyviin arvoihin tai ympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

töksenteolle asetettavien oikeudellisten vaatimusten (jotka muodostuvat keskeisesti perustuslaillisista lähtökohdista) samoin kuin toisaalta myös yhteiskunnallisen toimintaympäristön tarpeiden kannalta. Tarkastelu tuo esiin kysymyksiä, joita vaikkapa normiteoreettinen tarkastelu ei lainkaan kykene tavoittamaan.

Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan aineellisoikeudellinen erottelu onkin sisällöllisten kriteerien sijaan perustettu analyttisen oikeustieteen lähtökohtien mukaisesti siihen, kuinka viranomaisen päätöksenteko on kussakin tapauksessa säännelty<sup>157</sup>. Lainsäätäjä on lähtökohtaisesti tehnyt asiasta nimenomaisen ratkaisun, joka periaatteessa kirjataan säännöksen sanamuotoon; kyseeseen tulevan harkintavallan tyyppi on siten lähtökohtaisesti ilmaistu itse päätösvallan luovassa normissa<sup>158</sup>. Tyypillisesti tarkoituksenmukaisuuspremisestä on katsottu sisältyvän päätöksentekoon silloin, kun toimivaltasäännöksessä käytetään esimerkiksi ilmaisuja ”voi”, ”on oikeus” tai ”saa harkintansa mukaan päättää”. Erottelu ei kuitenkaan ole yksinomaan sääntelyinformaation pohjalta helppo, ja säännösten sanamuodot voivat olla enemmän tai vähemmän epäinformatiivisia sen suhteen, minkälaisen harkintavallan ne kulloinkin perustavat.<sup>159</sup> Säännösten tulkinta ei siten voi tapahtua yksinomaan sanamuodon perusteella, ja kysymyksessä olevan toimivallan sisältö on ratkaistava ”laajempaa ja syvällisempää argumentointia käyttäen,”<sup>160</sup> toisin sanoen samanlaisilla laintulkinnan välineillä kuin muutoinkin. Viime kädessä kysymys jää oikeuskäytännössä ratkaistavaksi kunkin harkintavallan perustavan säännöksen osalta erikseen.<sup>161</sup>

Esimerkiksi aiemmin esillä olleeseen lunastuslupaan liittyen tapauksessa KHO 1998:32 korkein hallinto-oikeus totesi lupaharkintaan sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan: ”Valtioneuvosto voi tällöin harkintavaltansa nojalla hylätä hakemuksen, vaikka oikeudellinen peruste lunastusluvan antamiselle olisikin olemassa.” Säännöksen sanamuodon perusteella harkintavallan laatu ei ole aivan yksiselitteisesti määriteltävissä: LunL 4.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan ”Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii.”

Yhden ulottuvuuden esiin tuova tapaus mainitun erottelun (ja harkintaval-

<sup>157</sup> Ks. *Holopainen* LM 1980, s. 525.

<sup>158</sup> *Kalima* 1980, s. 288. Tämä on analyttisen oikeustieteen vastaus ehkä jossain määrin käsiteläinopillisena (syystä tai syyttä) nähtyyn harkintadoktriiniin. Tämä oli kuitenkin sinänsä myös jo Merikosken itsensä vastaus yksittäisen hallintopäätöksen osalta, ks. *Aer* 2005, s. 38. Saattaa olla niin, että merikoskelaisesta harkintavallan kahtiajako-opistakin on osin rekonstruoitu sellainen rakennelma jota on ollut helppo tai helpompi kritisoida. Ks. nimenomaan harkintavallan kahtiajako-oppiin ja yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun liittyen *Aer* 2005, s. 13, 47–48. Käsillä olevasakin tutkimuksessa Merikosken opista esitetty on väistämättä tietynlainen tiivis rekonstruktio siitä, mitä Merikoski on sidotusta ja vapaasta harkinnasta kirjoittanut.

<sup>159</sup> *Laakso* 1990, s. 195.

<sup>160</sup> *Holopainen* LM 1980, s. 524. Ks. myös *Hollo* 2004, s. 91.

<sup>161</sup> *Kalima* 1980, s. 288.

lan ylipäänsä) kannalta on myös niin kutsuttua harkinnan- tai määräyksenvaraista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sivuava vuosikirjaratkaisu KHO 2003:40<sup>162</sup>. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että perusteet YVAL 4.2 §:n mukaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn edellyttämiselle olivat olemassa, mutta YVAL 6 ja 19 §:n säännökset huomioon ottaen korkeimmalla hallinto-oikeudella *ei kuitenkaan ollut toimivaltaa* puuttua ympäristöministeriön tekemään arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä tarkoittavaan ratkaisuun. Näin ollen ympäristölupaa ei YVA-menettelyn suorittamatta jättämisen (joka oli tuolloin ainoa YVAL 17 §:n mukainen valitusperuste) perusteella voitu kumota. YVAL 6.1 §:n tuolloisen sanamuodon mukaan ”ympäristöministeriö päättää – arviointimenettelyn soveltamisesta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin”. YVAL 4.2–3 §:ssä (ja lisäksi YVAA 7 §:ssä) harkinnanvaraisen ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamisen edellytyksistä on säädetty osin joustavin, ympäristöoikeudelle hyvin tyypillisin aineellisin kriteerein, mutta kuitenkin niin, että kyse tulisi olla oikeusharkintaisesta päätöksenteosta<sup>163</sup>. Tuolloisen YVAL 19 §:n mukaan vain hankkeesta vastaava sai hakea ympäristöministeriön 6 §:n 1 momentin perusteella tekemään päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. KHO:n tapauksessa tekemän linjauksen mukaan korkeimmalla hallinto-oikeudella ei näyttänyt olevan toimivaltaa puuttua kysymykseen, onko ministeriöllä *velvollisuus* määrätä harkinnanvarainen YVA suoritettavaksi tapauksessa, jossa ympäristöministeriö ei ole katsonut sitä aiheelliseksi. Kuitenkin YVAL 19 §:n nojalla KHO:n tutkittavaksi saattoi tuolloisten säännösten myötä periaatteessa (hankkeesta vastaavan valituksesta) tulla, onko ministeriöllä *oikeus* määrätä harkinnanvarainen YVA suoritettavaksi eli täyttävätkö YVAL:ssa ja YVAA:ssa säädetty edellytykset ympäristöministeriön päätökselle, jonka mukaan harkinnanvarainen YVA tulee tapauksessa suorittaa (mikäli oletetaan, että hankkeesta vastaavalla ei ole intressiä valittaa päätöksestä, jolla arviointia ei ole katsottu tarpeelliseksi). Lopputulos oli joka tapauksessa mielenkiintoinen: ympäristöministeriön näkemyksen lainmukaisuutta harkinnanvaraisen arviointimenettelyn tarpeettomuudesta ei voitu (kansallisen oikeuden nojalla) saattaa hallintotuomioistuimen arvioi-

<sup>162</sup> Harkinnanvaraisesta ympäristövaikutusten arvioinnista ja käsitellyn ratkaisun merkityksestä sen kannalta ks. *Pölönen* 2004, s. 69–73.

<sup>163</sup> Tuolloin voimassa olleen YVAL 4.2 §:n sanamuodon mukaan ”arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, 1 momentissa tarkoitettujen [YVAA 6 §:n hankeluettelossa mainittujen] hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.” KHO:n ratkaisusta ilmi käyvien seikkojen perusteella näyttäisi varsin selvältä, että YVAL 4.2 §:n mukainen harkinnanvarainen ympäristövaikutusten arviointi olisi tullut suorittaa. YVAA 6 §:n hankeluettelon mukaan ympäristövaikutusten arviointia sovelletaan poikkeuksetta, ilman tapauskohtaista harkintaa, yli 900 emakon sikaloihin. Tapauksessa oli kyse 850 emakon sikalasta, viereisellä kiinteistöllä n. 300 metrin päässä oli 1 000 sian lihotussikala ja näiden välillä oli tuotannollinen sekä osin myös omistuksellinen yhteys (ja sikaloiden haitalliset ympäristövaikutukset tietenkin keskenään samanlaatuisia). YVAL 4.2 §:n säännöstä on sittemmin täsmennetty muutoshankkeiden osalta L:lla 458/2006. Samassa yhteydessä myös muun ohella päätöksenteko harkinnanvaraisen ympäristövaikutusten arvioinnin osalta siirrettiin ympäristöministeriöltä valtion alueelliseen ympäristöhallintoon ja muutoksenhakusäännöksiä täydennettiin.

tavaksi. Tässä tapauksessa kyse oli kuitenkin tuolloin päätöksenteon tosiasiallisen kansallisessa lainsäädännössä säädetyn *kontrollimahdollisuuden* puuttumisesta oikeusharkintaisessa kysymyksessä, ei vapaasta harkinnasta. Oikeudellinen sääntely ja oikeusharkinta menettää tietyllä tapaa merkityksensä, jos siihen liittyvät kontrollimahdollisuudet puuttuvat. Voidaan kysyä, mitä tällainen oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävä oikeusharkinta on?

Tästä näkökulmasta huomionarvoisia ovat ne kaavailut, joiden mukaan valtion valvontaviranomaisen valitusoikeutta kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista päätöksistä rajoitettaisiin (kun niiden on väitetty viivästyttävän asuntotuotannon ja elinkeinohankkeiden toteuttamista). Päätösten oikeudelliset edellytykset olisivat edelleen oikeudellisia ja säilyisivät ennallaan, ainoastaan niiden kontrollimahdollisuuksia rajoitettaisiin. Ajatus on oikeusvaltiollisesta näkökulmasta vieras. Erityisesti näin on, koska on hyvin dokumentoitu, että valtion valitusviranomaiset ovat käyttäneet valitusoikeuksia hyvin maltillisesti ja valitukset ovat valitettaessa menestyneet varsin säännönmukaisesti<sup>164</sup>. Päätöksentekoon liittyvät oikeudelliset ongelmat siis ”poistettaisiin” poistamalla niiden systemaattisempi oikeudellinen kontrolli. Tietynlaisen kansalaisvalvonnan mahdollisuus toki säilyisi, mutta yleisten etujen valvontavastuuta ei voida edellä kuvatuista syistä jättää ainoastaan yksityisten tahojen toimeliaisuuden varaan. Oikeusvaltioon sen keskeisimpinä osina kuitenkin kuuluvat viranomaisten toiminnan lakisidonnaisuus (siltä osin kuin päätöksenteko on oikeudellista) ja sitä varmistavat kontrollimahdollisuudet. On valtiojärjestyksen perusteiden kannalta hyvin ongelmallista, jos hallintokäytännöt erkaantuvat kovin kauas voimassaolevasta oikeudesta.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat vaatimukset johtuvat kuitenkin olennaisesti EU-oikeudesta – keskeisesti niin sanotusta YVA-direktiivistä (2011/92/EU<sup>165</sup>) – jolla on merkitystä myös harkinnanvaraisessa ympäristövaikutusten arvioinnissa. Näin ollen, mikäli ympäristöministeriön kielteisen kannan harkinnanvaraisen YVA:n tarpeellisuudesta katsottaisiin olevan vastoin EU-oikeutta, olisi valitusasiaa ratkaistaessa tapauksessa mah-

<sup>164</sup> Ks. esim. *Haapanala* 20 s. 29–33 ja siinä viitattu. Erityisesti kuntien suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten laadussa on nähty olevan kehittämistä, ks. mt. s. 33. ELY-keskus on ollut merkittävä valittaja ainoastaan suunnittelutarveratkaisussa, joita koskevista valituksista ELY-keskukset tekivät vuosina 2008–2011 42 % (ELY-keskusten tekemien valitusten osuus oli tuolloin kasvanut aiemmasta). Näistä valituksista hyväksyttiin 93 %. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa noin 16 %. Kokonaisuutena hyväksytyjen valitusten määrä kasvoi aiempiin selvityksiin nähden, ja syyksi tähän arvioitiin ELY-keskusten tekemien valitusten lisääntyminen. *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 43–45. Jos ja kun ELY-keskusten valitukset näiden päätösten valvontaan liittyvien tehtävien rajaamisesta johtuen vähenevät, merkitsee se näin tilastollisesti myös näiden päätösten pysyvyyden paranemista. Tämä ei kuitenkaan johdu päätösten laadun paranemisesta, vaan siitä, että juuri laillisuusnäkökulmasta ongelmalliset päätökset ovat niitä, joista ei enää valiteta. Systemaattisemman laillisuuskontrollin puuttumisen voidaan pikemminkin arvioida lisäävän sisällöllisesti ongelmallisten päätösten määrää. Edellä mainitulla tarkastelujaksolla ELY-keskus oli valittajana kuntien poikkeamispäätöksistä 10 %:ssa. ELY-keskusten poikkeamispäätöksiin kohdistuvista valituksista hyväksyttiin 82 %, yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 15 %. Mt. s. 64, 71.

<sup>165</sup> YVA-direktiiviä on muutettu 16.4.2014 annetulla direktiivillä 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta ja muutos on tätä kirjoitettaessa kansallisesti implementoitavana.

dollista vaatia SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä yhteisöjen tuomioistuimelle (eikä ennakkoratkaisupyynnön esittäminen välttämättä edellyttäisi yksityisen esittämää vaatimustakaan). Tällöin, mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoisi mainitun kaltaisessa tapauksessa hankkeen kuuluvan YVA-direktiivin piiriin, olisi korkein hallinto-oikeus mahdollisesti joko direktiivin tulkintavaikutuksen tai yhteisön oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien välittömiä oikeusvaikutuksia (tai mahdollisesti niin sanottua laillisuusvalvontavaikutusta) koskevien oppien välityksin velvollinen kumoamaan ympäristölupapäätöksen, jonka jälkeen arviointimenetely olisi suoritettava.<sup>166</sup> Näin KHO voisi periaatteessa menetellä myös ilman yhteisöjen tuomioistuimelle tehtyä ennakkoratkaisupyynnön, mikäli se katsoisi jäsenvaltion ylittäneen direktiivissä myönnetyn harkintavallan oikeudelliset rajat.<sup>167</sup>

Harkintavallan näkökulmasta merkityksellinen on edellä mainitun oikeuden materiaalustumiskehityksen ohella siis myös oikeuden ylikansallistumiskehitys. Olennaisin merkitys tältä osin on EU-oikeudella, mutta myöskään kansainväliset sopimukset eivät ole tältä osin merkityksellisiä.<sup>168</sup> Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jossa ilmaistut ihmisoikeudet sinänsä ovat myös EU-oikeuden keskeisiä periaatteita<sup>169</sup>) velvoitteilla on huomattava merkitys vi-

<sup>166</sup> Nimenomaan juuri YVA-direktiivi on ollut yhteisön ympäristöoikeudellisista direktiiveistä se, jolla yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä on katsottu olevan välittömiä oikeusvaikutuksia (ja johon liittyvillä tapauksilla on ollut yleisempääkin merkitystä välittömien oikeusvaikutusten opin kehittämisessä), ks. *Maunu* DL 2000 1041–1044, *Kumpul* 2004, s. 203–207 ja näissä mainitut yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut, erityisesti asia C-72/95 *Kraaijveld*.

<sup>167</sup> Ks. *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000, 73–76, erit. s. 74 ja siinä mainitut yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut sekä s. 311–312, 320–323; *Kumpul* 2004, s. 204–207; erityisesti välittömistä oikeusvaikutuksista ja laillisuusvalvontavaikutuksesta (joiden eroteleminen ei kuitenkaan kaikilta osin ole helppoa) ks. *Maunu* DL 2000, s. 1041–1048. Ennakkoratkaisumenettelystä Euroopan unionissa ja muun ohella ennakkoratkaisun pyytämisen ja pyytämättä jättämisen edellytyksistä *Raitto* 2016, s. 169–177. Puheena olevan kaltaisessa tapauksessa olisi mahdollista myös tehdä asiasta kantelu komissiolle, mikä voisi johtaa asian käsittelyyn perustamissopimuksen 226–228 artiklojen mukaisena sopimusrikkomuskanteena yhteisöjen tuomioistuimessa (vaikkakaan kanteluitse ei voidakaan enää vaikuttaa varsinaisen yksittäistapauksellisen, esimerkiksi lupapäätöksen, sisältöön).

<sup>168</sup> Kaavoitus- ja rakentamisoikeuden osalta on todettava, ettei EU-oikeuden vaikutus ole siinä alkuunkaan yhtä merkittävä kuin se on esimerkiksi ympäristönsuojeluoikeudessa. Toistaiseksi ainoa varsinaiseen MRL:n mukaiseen toimintaan välittömästi vaikuttava EU-oikeudellinen normisto lienee rakennustuoteasetus (305/2011). SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukaan kaavoitusta ja maankäyttöä koskevista asioista päättäminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä. Taus-talla on ajatus siitä, että maankäytön suunnittelusta päättäminen jää jäsenvaltioille. Näihin asioihin liittyvistä toimista siis kuitenkin periaatteessa olisi mahdollista päättää yhteisön tasolla, jos-kaan näin ei ole toistaiseksi tehty. Ks. *Krämer* 2012, s. 83, 154–155. EU-oikeudella kuitenkin on merkitystä myös kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ja sen soveltamisen kannalta, kun maan-käyttöratkaisulla voi olla keskeinen merkitys myös yhteisön tavoitteiden toteuttamisessa. Yhteisön kaavoitus- ja rakentamisoikeuden kannalta erityisen merkityksellisiä säädöksiä ovat muun ohella niin sanotut luonto- (92/43/ETY) ja lintudirektiivi (2009/147/EY) sekä SEA-direktiivi (2001/42/EY). Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 56.

<sup>169</sup> Ks. SEU 6 artiklan 3 kohta. Lissabonin sopimuksen myötä myös Euroopan perusoikeuskirjas-

ranomaisen harkintavallan näkökulmasta.<sup>170</sup> Sopimuksen suoran soveltamisen ohella on laintulkinnassa edellytetty myös ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa<sup>171</sup>. Oikeuden ylikansallistumiskehitys on ylikansallisen sääntelyn ja tämän sääntelyn toteutumista valvovien tuomioistuinten toiminnan kautta aiheuttanut merkittäviä muutospaineita (ja ongelmia) ratkaisutoiminnalle ja perinteiselle oikeuslähteopille<sup>172</sup>. EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta voidaan puhua oikeuden eurooppalaistumisesta<sup>173</sup>. Tällä kehityksellä on siis ollut vaikutuksensa myös siihen, kuinka perinteisiäkin oikeuslähteitä tulisi tulkita. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan tapaan ja lisäksi edellytetään niin ikään EU-oikeusmyönteistä sekä ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.<sup>174</sup> Sekä tulkintavaikutustensa mutta myös erilaisten suoran soveltamisen väylien kaut-

---

ta tuli oikeudellisesti sitova, ks. SEU 6 artiklan 1 kohta. Perus- ja ihmisoikeuksista on näin ollen oikeudellisesti velvoittavia normeja sekä kansainvälisellä, EU:n että kansallisella tasolla.

<sup>170</sup> Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly PL 20 §:n kaltaista ”ympäristöoikeutta” (tai -oikeuksia), mutta tämä ei millään muotoa merkitse, etteikö sopimuksella olisi merkitystä myös esimerkiksi ympäristöhaittoja koskevissa asioissa. Esimerkiksi tapauksessa *López Ostra v. Espanja* (9.12.1994, A303-C) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajan asunnon lähelle rakennetusta nahkateollisuuden jätteiden käsittelylaitoksesta aiheutuneet ympäristöhaitat (jotka olivat myös vaikuttaneet valittajan tyttären terveyteen) rikkoivat valittajan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisia oikeuksia nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Tuomion kohdassa 51 tuomioistuin totesi valtion harkintavallan osalta: ”regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, and in any case the State enjoys a certain margin of appreciation.” Kuitenkin kohdassa 58 tuomioistuin toteaa tapauksen osalta: ”despite the margin of appreciation left to the respondent State, the Court considers that the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town’s economic well-being – that of having a waste-treatment plant – and the applicant’s effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life”. Ks. tapauksesta myös esim. *Kumpulaa* 2004, s. 153–155 ja *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 655.

<sup>171</sup> Ks. PeVL 2/1990 vp., s. 3, jonka mukaan ”tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen”. Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtionsisäisestä asemasta ja merkityksestä *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012, s. 47–80.

Jäljempänä käsitellyn tapauksen KHO 2003:102 osalta *Ojanen* (LM 2004, esim. s. 341–342), nostaa esiin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvaa koskevan 6 artiklan (josta PL 21 § saa ydinsisältönsä) merkityksen tapauksen kannalta. Tapauksen olisi sinänsä tullut ratketa valituksen tutkimisen hyväksi jo perustuslain tasoisten perusoikeuksien perusteella. Ratkaisussa vähemmistössä ollut *Kuusiniemi* (2005, s. 231) toteaa vähemmistön kannan muotoiluun viitaten, että ”Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen viittaaminen ehkä ei ole välttämätöntä, kun vähintään samat normit ovat omassa perustuslaissamme.” Ks. ihmisoikeussopimuksen ja kansallisen oikeuden suhteesta myös *Ojanen* 2015, s. 72–73.

Ks. myös vähemmistön kanta vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:12 ja sitä koskeva oikeustapauskommentti *Lavapuro* LM 2006 passim.

<sup>172</sup> Ks. esim. *Karhu* LM 2003, s. 794–798. Ratkaisutoiminnan osalta ks. *Nuotio* 2001, s. 15–16, 36–39.

<sup>173</sup> Ks. esim. *Nuotio* 2001, s. 36.

<sup>174</sup> Tässä jätetään maininnan varaan se, sinänsä olemassa oleva mahdollisuus, että EU-oikeuden ja perusoikeusjärjestelmän välillä havaitaan ristiriita, ks. esim. *Nuotio* 2001, s. 41–43.

ta erityisesti eurooppaoikeus voi yksittäisissä tapauksissa olla muotoamassa viranomaisen harkintavaltaa hyvin voimakkaasti.

Harkinnan laadun määräytymisellä on kuitenkin keskeisesti oikeusvaltiollinen perusta. PL 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että velvoittavien hallintopäätösten tekemisen tulee kuulua kokonaisuudessaan laillisuusperustaisen argumentoinnin piiriin ja siihen tulee myös liittyä riittävät oikeusturvakeinot. Tarkoituksenmukaisuuspremissien salliminen voi tulla kysymykseen ainoastaan edun suovien hallintopäätösten kohdalla.<sup>175</sup> Taustalla on aina kysymys siitä, missä määrin on painotettava kansalaisen oikeusturvanäkökohtia ja missä määrin taas viranomaisen mahdollisuuksia toimia parhaaksi katsomallaan tavalla<sup>176</sup>.

Hallinnollinen päätöksenteko voi sisältää sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuuspremissiin perustuvia osia. Päätöksentekijän *toimivallan* käyttö sisältää teoriassa kaksi eri elementtiä, jotka ovat päätös ryhtyä toimivallan käyttämiseen ja valinta mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä. Sama erottelu koskee myös *päätösvallan* (organin valta tehdä hallintopäätöksiä<sup>177</sup>) käyttämistä, jossa on erotettava hallintopäätöksen *edellytysten* arviointi ja päätöksen *asiaratkaisun* tekeminen. Näiden molempien hallintopäätöksen elementtien kohdalla päätöspremissit voivat määräytyä joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuuskriteerein. Hallintopäätös voidaan siten periaatteessa tehdä joko (1) kokonaan laillisuuspremissien, (2) edellytysten osalta laillisuuspremissien ja asiaratkaisun osalta tarkoituksenmukaisuuspremissien, (3) edellytysten osalta tarkoituksenmukaisuuspremissien mutta asiaratkaisu laillisuuspremissien sekä (4) kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisuuspremissien.<sup>178</sup>

Positiiviseen oikeuteen nojaavassa erottelussa kyse on siitä, ettei tarkoituksenmukaisuusperustein tapahtuvassa päätöksenteossa säännöksissä ole nimenomaisesti kvalifioitu kaikkia päätöksenteon kriteerejä<sup>179</sup>. Oikeusharkintaisessa päätöksenteossa oikeusnormit periaatteessa tyhjentävästi määrittelevät nuo kriteerit, vapaaharkintaisessa ratkaisussa (tulkinnan tuloksena täsmennetyt) oikeusnormit periaatteessa määrittelevät vain sen, mitkä kriteerit eivät ole hyväk-

<sup>175</sup> Laakso 1990, s. 195–196. Merikoski (1968, s. 150) piti sanotun suuntaisesti mutta väljemmin ilmaisuin merkityksellisenä muun ohella sitä, onko kyse oikeuksia perustavista vai oikeuksia rajoittavista tai sille ”velvoituksia perustavista” hallintotoimista, todeten ”aivan yleisesti ottaen – sidonnaisuuden olevan jälkimmäisessä asiaryhmässä tehostetumman kuin edellisessä.”

<sup>176</sup> Ks. *Aer* 2000, s. 165. Tämän tasapainon hakeminen oli myös Merikosken ajattelun keskeisimpiä piirteitä, ks. *Aer* 2005, esim. s. 26–29. Aivan oman kysymyksensä siis muodostaa tämän ”parhaan” eli tarkoituksenmukaisimman toimintatavan määrittely ja siinä onnistuminen. Esimerkiksi yleisen ja yksityisen edun erottamista maankäytöstä päätettäessä on pidetty yhtenä päätöksenteon ongelmakohtana, ks. *Littow* 2006, s. 24, *Uusitalo* 1990 passim.

<sup>177</sup> Ks. *Sinisalo* 1971, s. 55.

<sup>178</sup> Laakso 1990, s. 194–196.

<sup>179</sup> Laakso 1990, s. 190.

syttäviä<sup>180</sup>. Puhtaasti oikeusharkintaiseen päätöksentekoon verrattuna esimerkiksi toimivaltasäännökseen kirjatun ”voi myöntää” voidaan arvioida viittaavan laajemmin sovellettaviksi tulevien säännösten ulkopuolisten päätöksentekokriteerien käyttöön oikeusseuraamuksen valinnassa. Tarkoituksenmukaisuuspremissihin nojaava päätöksenteko on silti lainalaisuusperiaatteen ja siten oikeusjärjestyksen (myös ylikansallisesta oikeudesta johtuvine elementteineen) rajoittamaa, siinä mielessä oikeudellista harkintaa, että se tapahtuu tietyissä – joskin oikeusharkintaa enemmän tai vähemmän väljemmissä – puitteissa<sup>181</sup>. Tämä seuraa itsestään selvästi hallinnon lainalaisuudesta, mutta merkitystä tässä suhteessa on myös julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella. Harkintavaltaa tarkasteltaessa ei voida nojata harkintavallan perustavan normin pistemäiseen tarkasteluun, vaan merkityksellinen on koko oikeusjärjestys tai pikemminkin oikeusjärjestelmä ja erityisesti perustuslailliset seikat perus- ja ihmisoikeuksineen (ja niihin järjestelmätasolla kuuluvine oppeineen perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta) ja EU-oikeudesta tulevine velvoitteineen. Toisaalta myös esimerkiksi vallan kolmijakoon ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvät näkökohdat ovat keskeisiä<sup>182</sup>. Ne ovat niin ikään perustuslaillisia kysymyksiä.

*Kotkas* on kyseenalaistanut lähtökohdiltaan tämän analyttisen, positiiviseen oikeuteen nojaavan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuspremissien erotte-lun. Hänen mukaansa joustavien normien soveltamisen ei voida automaattisesti katsoa kuuluvan laillisuusharkinnan piiriin, eikä ratkaisevana kriteerinä tulisi pitää vain sitä, onko kyseessä joustava oikeusnormi vaiko ei. Huomiota tulisi sen sijaan kiinnittää kulloinkin puheena olevan säännöksen ”suojeluobjektiin”. Jos säännöksen tarkoituksena on suojata yksityisen etua tai oikeutta, joustavan normin soveltaminen kuuluisi ensisijaisesti laillisuusharkinnan piiriin. Jos säännöksellä taas turvataan ensisijaisesti julkista intressiä, sen soveltamisessa voi olla kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.<sup>183</sup> Tämä näkökulma kiinnittyy paljolti samoihin oikeusturvanäkökohtiin kuin edellä on esitetty. Toisaalta tämä tarkastelu tuo paremmin esiin muun ohella vallanjakoon liittyvät kysymykset, jotka saattavat jäädä oikeusturvanäkökohtia painottavassa tarkastelussa helposti sivuosaan tai jopa kokonaan havaitsematta.<sup>184</sup> Kyse on lopulta paljolti saman

<sup>180</sup> Ks. *Aer* 2000, s. 161. Normissa voivat esimerkiksi oikeustositseikat kokonaan jäädä avoimeksi, jolloin oikeusseuraamus tulee määrättäväksi lähinnä siksi, että lain soveltaja katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. *Kalima* 1980, s. 289.

<sup>181</sup> Näin myös esim. *Koillinen Oikeus* 2001, s. 498.

<sup>182</sup> Oikeusjärjestelmän käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan (lainsäätäjän tahdon tuotteena syntyneestä) oikeusjärjestyksestä keskeisesti oikeustieteen systematisoivan toiminnan (jossa käytetään hyväksi käsitteitä, periaatteita ja teorioita) tuloksena syntynyttä systemaattista järjestelmää, ks. esim. *Aarnio* 1989, s. 27. Oikeusjärjestys on vallan käytön seurauksena syntynyt, *noudatettava* järjestys, oikeusjärjestelmä taas *sovellettava*, tiedollinen järjestys. *Tolonen* 2003, s. 36.

<sup>183</sup> *Kotkas* LM 2011, s. 1141.

<sup>184</sup> *Kotkas* (LM 2011, esim. s. 1151) kiinnittää tältä osin huomionsa nimenomaan vallan kolmi-



asian tarkastelusta toisesta näkökulmasta, minkä johtopäätöksenä on kummasakin tapauksessa se, että harkintavallan laajuutta ja luonnetta tulee arvioida pikemminkin tapauskohtaisena kysymyksenä.

Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottelu sisällöllisillä kriteereillä ei kuitenkaan siis ole *yleisellä* tasolla mahdollista<sup>185</sup>. Kielletyt ja sallitut sisällölliset päätöspremissit vaihtelevat tapauskohtaisesti. Esimerkiksi tietystä sosiaalilainsäädäntöön perustuvassa ratkaisussa sallitut päätöspremissit muodostuvat aivan erilaisiksi kuin jossakin ympäristölainsäädännön mukaisessa ratkaisussa. Tämä koskee niin oikeus- kuin tarkoituksenmukaisuuspremissiä. Tarkoituksenmukaisuuteen perustuvassa harkinnassakin sallitut argumentit vaihtelevat mitä suurimmassa määrin päätöstyypistä riippuen ja erityisesti tarkoitussidonnaisuuden periaatteen välityksellä.

Nähdäkseni perinteisestä oikeudellisen kontrollin piiriin kuuluvien ja sen piiriin kuulumattomien premissien positiivisoikeudellisesta erottelusta tulisi edelleen pyrkiä pitämään lähtökohtaisesti kiinni. Se, että tämä sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien ja laillisuuspremissien erottelu siirtyisi pääsääntöisesti sisällöllisiin perustein tapahtuvaksi tuntuisi vaikeuttavan tätä välttämättömyyttä rajanvetoa entisestään. On kyettävä erottamaan se, mikä on (ja mikä ei ole) oikeudellisen kontrollin piirissä. Toisaalta edellä on tuotu tässäkin suhteessa esiin tapauskohtaisen tarkastelun tarve. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskevan päätöksenteon osalta kysymystä tarkastellaan jäljempänä poikkeamisen edellytyksien tarkastelun yhteydessä. Tässä tarkastelussa tullaan havaitsemaan, että vaikka suunnittelutarveratkaisu on lähtökohtaisesti yksiselitteisesti oikeusharkintainen lupa, on kunnalla maankäyttöön liittyvistä tehtävistä johtuen ensi asteen ratkaisun tekijänä jossain määrin laajempi liikkumavara päätöstä tehdessään kuin hallintotuomioistuimella.

Toisaalta aiemmin tässä tutkimuksessa on perusteltu sitä, että julkisenkin intressin – toisin sanoen yleisen edun – määrittely ja valvonta erityisesti ympäristöasioissa on syytä nähdä myös yksityisten tahojen (kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen) tehtäväksi ja suoranaiseksi oikeudeksi. Yksityisten tahojen toimesta tapahtuva yleiseen etuun liittyvien kysymysten oikeudellinen kontrolli

---

jako-oppiin. Tarkastelussa näyttää jäävän jossain määrin sivuosaan niin ikään perustuslailla suojattu (sekin kansanvaltaan nojaava) kunnallinen itsehallinto, joka osaltaan vaikuttaa merkittävästi monien Kotkaksen tarkastelemien säännösten, kuten kuntalain kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevien (aiemman kuntalain 365/1995 4 luvun, uuden kuntalain 410/2015 5 luvun) säännösten taustalla. Tietenkin myös kuntien itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa. HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>185</sup> *Aer* (2000, s. 161) onkin kirjoittanut: ”Oikeusteoreettisesti harkintavallan lajien jaottelulla ei ole perusteita, vaan kysymys on siitä, että normit sääntelevät enemmän tai vähemmän yksittäiskohtaisesti viranomaisten päätöksentekoa. Oikeudellisia ja muita päätöksentekoon vaikuttavia argumentteja ei voida erottaa toisistaan sellaisella täsmällisyydellä, että voitaisiin osoittaa yksiselitteisesti, milloin kysymys on argumentoinnista oikeudellisilla argumenteilla ja toisaalta milloin muuntotyypisillä argumenteilla.”

näyttää ympäristölainsäädännön näkökulmasta hyvin tarpeelliselta, vaikkakaan tällöin ei ole kyse varsinaisesti yksityisen etuihin tai oikeuksiin liittyvästä *oikeussuojan* tarpeesta vaan sen kaltaisen vallankäytön kontrolloinnista, joka periaatteessa liittyy sisällöllisesti ”yhteiseen hyvään” (formaalista näkökulmasta politiikan sfääriin). Ympäristöoikeudellisissa asioissa on kyse toisaalta myös sellaisista intresseistä, joilla ei aina välttämättä edes ole varsinaista puhevallan käyttäjää.<sup>186</sup> Erityisesti yleisten ympäristötietojen näkökulmasta ei nähdäkseen voidakaan pitää (perustuslain esitöidenkään perusteella) riittävänä, että niihin liittyvä kontrolli voisi tapahtua yksinomaan edustuksellisen demokratian mekaniikoiden ja poliittisen päätöksenteon kautta.

Viranomaisten harkintavallan tuomioistuinkontrolli voi muodostaa ongelman esimerkiksi silloin, jos tuomioistuin ei tunnista tai kunnioita lähtökohteisesti viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa taikka sillä olevaa erityisasiantuntemusta<sup>187</sup>. Tältä osin voitaisiin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että ympäristölainsäädännön mukaisissa asioissa valitukset päätöksistä tehdään ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia asioita lukuun ottamatta ensi asteena sellaisiin hallinto-oikeuksiin, joilla ei näissä asioissa ole käytettävissä asiantuntijajäseniä<sup>188</sup>. Merkittävimmät kysymykset kuitenkin liittyvät vallanjakoon ja

<sup>186</sup> Tässäkin suhteessa lainsäätävä on oikullinen. Esimerkkinä voidaan mainita ympäristöön kohdistuvat rikokset. Ympäristönsuojelulain 188.2 §:n mukaan valtion valvontaviranomainen on ympäristönsuojelulain säännösten rikkomista koskevassa rikosasiassa asianomistaja, jos yleistä etua on loukattu. Esimerkiksi luonnonsuojelulakiin liittyvissä rikosasioissa tällaista asianomistajasemaa ei luonnonsuojeluviranomaisilla ole.

<sup>187</sup> Näiden tilanteiden yhteydet nimenomaan tiettyihin aiemmin kuvattuihin harkintakategorioiden ovat ilmeiset: erityisasiantuntemus liittyy erityisesti asiantuntijaharkintaan ja viranomaiselle kuuluva harkintavaltta liittyy erityisesti poliittiseen harkintaan (johon ainakin osittain kuuluvaksi voitaneen määritellä maankäyttöön liittyvistä seikoista päättäminen), mutta epäilemättä tämä voi liittyä osin myös muihin harkintakategorioiden (yksittäistapaukselliseen harkintaan, sopeuttamisharkintaan ja liikkeenjohdolliseen harkintaan). Ks. näistä harkintakategorioiden ja niiden suhteesta yksityiskohtaisemmin *Kotkas* LM 2011, s. 1138–1150.

<sup>188</sup> Hallinto-oikeuslain (439/1999) 7 §:n mukaan hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen: 1) lastensuojelulaissa tarkoitettu lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa; 2) adoptiolaisissa tarkoitettu asiassa, joka koskee adoptio-neuvonnan keskeyttämistä, kansainvälisen adoptiopalvelun antamisesta kieltäytymistä tai palvelun keskeyttämistä, adoptiolupaa taikka oikeutta tietojen saamiseen adoptioasiakirjoista; 3) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettu vastoin tahtoa tapahtuva erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa; 4) asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa tarkoitettu henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta; 5) asiassa, jossa on kysymys päätöksestä henkilön määräämisestä päihdehuoltolain 11 tai 12 §:n mukaisesti hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitettu asiassa; sekä 6) tartuntatautilaissa tarkoitettu asioissa. 1.1.2017 voimaan tullut yleinen tuomioistuinlaki (673/2016, TuomioistuinL) uudisti tuomioistuimia koskevaa sääntelyä, mutta puheena olevilta osin HaOL:n säännökset pysyvät voimassa. TuomioistuinL 4:5.2:n mukaan hallinto-oikeudessa on lastensuojelua, adoptiota, mielenterveysasioita, päihdehuoltoa, tartuntatauteja sekä kehitysvammaisten erityishuoltoa tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä hallinto-oikeuslaissa tai muussa laissa säädetään. Ks. myös HE 7/2016, s. 76.

siihen, ettei vallan kolmijako-opin perusteella poliittiseksi luonnehdittavan harkinnan kontrollin tulisi sisällön osalta kuulua tuomioistuimille<sup>189</sup>.

Vallanjakoon liittyvän näkökulman toinen puoli on se aiemmin esiin tuotu seikka, että tällöin voi syntyä toisaalta vajetta niin ikään vallanjakoon liittyvän päätöksenteon demokraattisen legitimitetin ja kontrollin suhteen, koska hallintokoneistokaan ei viime kädessä ole se taho, jolle vallanjako-opin mukaan poliittinen valta ensisijaisesti kuuluu. Tästä näkökulmasta tämänkin kaltaisen viranomaispäätöksenteon (esimerkiksi kansalaisten aloitteesta käynnistyvä sisällöllinen) laillisuuskontrolli näyttäytyy ehkä vähemmän ongelmallisena.<sup>190</sup> Tämä koskee nimenomaan tilanteita, joissa ollaan tekemisissä materiaalisen lainsäädännön kanssa. Ympäristöoikeudessa juuri muunlainen aineellinen sääntely ei tule oikeastaan kysymykseenkään.

Erityisesti kunnallisvalituksella voidaan nähdä myös kunnallisen itsehallinnon valvontaan ja täten nimenomaan demokraattisen päätöksenteon kontrolliin liittyvä funktio.<sup>191</sup> Yleisemminkin voidaan esittää, että tällainen kontrollimahdollisuus on omiaan edesauttamaan hyvän hallinnon toteutumista<sup>192</sup>.

Mainitut kysymykset on kuitenkin tärkeää tunnistaa ja tuomioistuinten olla erityisen tietoisia asiasta silloin, kun liikutaan alueella, jossa sisällöllisen jaottelun perusteella ollaan pikemminkin tarkoituksenmukaisuuteen liittyvien kysymysten piirissä. Tällaisissa tapauksissa voi olla perusteltua tulkita joissakin tapauksissa suppeasti sitä, mihin asti viranomaisen harkintavallan oikeudellinen kontrolli ulottuu ja mitä tämän kontrollin nimissä on asianmukaista tehdä.<sup>193</sup> Tätä

---

HaOL 21 § sisältää säännöksen viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja ja virka-apua hallinto-oikeudelle. Sen mukaan valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja ja muuta virka-apua hallinto-oikeudelle. HLL 40 §:n mukaan valitusviranomainen voi lisäksi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun tiettyjä säännöksiä. Säännökset turvaavat osaltaan HLL 33 §:n mukaista valitusviranomaisen velvollisuutta huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi. HLL 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Säännöksen toisen momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

<sup>189</sup> *Kotkas* LM 2011, s. 1146, joka toisaalta korostaa (mp.) myös sitä, että tuomioistuinten tulee tällöinkin tietenkin valvoa menettelyjen lainmukaisuutta ja varmistaa perusoikeuksien loukkamattomuus.

<sup>190</sup> Lopulta on myös niin, että vallanjako-oppi on tietynlainen lähtökohta ja ideaali, ja tosiasiaassa tämän kaltaisia siirtymiä tapahtuu väistämättä. Tämä liittyy perimmiltään nähdäkseen siihen, ettei esimerkiksi lainsäädäntö- ja hallitusvallan rajanvetoa voida muun ohella tässä tutkimuksessa mainituin perustein yksiselitteisesti tehdä.

<sup>191</sup> Ks. *Mäkinen* 2010, s. 24.

<sup>192</sup> Ks. *Mäkinen* 2010, s. 25 ja siinä viitattu.

<sup>193</sup> Esim. *Kotkaksen* tarkastelema *Schindler* toteaa asiantuntijaharkintaan liittyen muun ohella,

voitaisiin kutsua vaikkapa harkintavallan kunnioittamisen periaatteeksi<sup>194</sup>. Kyse on paljolti nimenomaan valtiosääntöisen vallanjaon kunnioittamisesta.<sup>195</sup>

Tällaisen näkökulman tunnistaminen olisi saattanut olla hyödyllinen hallinto-oikeudelle esimerkiksi vuosikirjaratkaisuissa KHO 2015:66 (poikkeamis päätökseen liitettyä ehtoa koskeva asia) ja KHO 2015:67 (suunnittelutarveratkaisuun liitettyä ehtoa koskeva asia), joissa molemmissa hallinto-oikeus oli hakijoiden valituksista kumonnut kaupungin lupaviranomaisen päätökseen liitetyn ehdon mutta jättänyt myönteiset lupapäätökset muutoin voimaan. Hallinto-oikeus katsoi muun ohella, että sillä seikalla, liitetäänkö rakennuspaikalle rakennettava omakotitalo vesi- ja viemäriverkostoon vai ei, ei ollut poikkeamisen edellytyksiä koskevissa säännöksissä tarkoitettua merkitystä arvioitaessa muun ohella rakentamisen vaikutusta kaavoitukseen, kaavan toteuttamiseen tai alueiden käytön muuhun järjestämiseen.

Ratkaisussa KHO 2015:67 korkein hallinto-oikeus katsoi, että lupaviranomaisen asettamalle vesi- ja viemäriverkkoon liittymistä koskevalle ehdolle oli tapauksen olosuhteissa ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet ja kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi lupaviranomaisen päätöksen tältä osin voimaan. Ratkaisussa KHO 2015:66 korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittymisestä tilanteessa, jossa rakennuspaikka sijaitsi laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin etäällä, että liittymisestä yleisen verkon sijainnin vuoksi aiheutuisi huomattavat kustannukset, ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Vesihuollon toimivuuteen liittyvät maankäytölliset perusteet eivät siten olleet tapauksen olosuhteissa niin merkittäviä, että yleiseen laitokseen liittyminen olisi voitu asettaa poikkeamis päätöksen ehdoksi. Kaupunkirakennelautakunnan päätökseen liitetty mainittu ehto oli kuitenkin ollut olennainen tekijä siinä harkinnassa, jossa lautakunta oli päättänyt poikkeamisluvun myöntämisestä. Kun tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa olennaisesti muuttaa hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää poikkeamis päätöstä, vaan ainoastaan tutkia päätöksen lainmukaisuus, hallinto-oikeuden ei olisi tullut kumota kaupunkirakennelautakunnan päätöstä ainoastaan ehdon osalta, vaan palauttaa asia kaupunkirakennelautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Näissä ratkaisuissa viranomaisen harkintavallan alaa koskevan kysymyksen osalta merkityksellistä on se, että kunta on se taho, joka vastaa maankäytön suunnittelusta alueellaan ja jolla on sen suhteen lähtökohtaisesti varsin laaja liikkumavara, mitä alueita esimerkiksi yksityiskohtaisilla kaavoilla suunnitellaan (ja missä järjestyksessä). Kunnalla on niin ikään vastuu vesi- ja jätevesihuollon järjestämisestä erityisesti asemakaava-alueilla.<sup>196</sup> Yleisel-

---

että ”tavallisten hallinto-oikeuksien [joiden vaihtoehtona ovat erityisasiantuntemusta omaavat erityistuomioistuimet] tulisi suhtautua pidättyvästi tieteellisten ja teknisten termien määrittelyyn ja ottaa kantaa vain oikeudellisiin seikkoihin”; *Kotkas* LM 2011, s. 1144 ja siinä viitattu.

<sup>194</sup> Tällä ei viitata oikeusperiaatteen voimassaoloon, vaan yksinomaan siihen, että tämän näkökulman huomioon ottaminen hallinnollisen päätöksenteon oikeudelliseen kontrolliin liittyvän ratkaisun premissinä silloin kun tämän kaltaisilla seikoilla voidaan katsoa olevan merkitystä, voi tuottaa yksittäistapauksissa perustellumpia ratkaisuja.

<sup>195</sup> Ks. vallanjaosta hallintolainkäytön näkökulmasta esim. *Mäenpää* 2007, s. 490–492.

<sup>196</sup> Aiemmin terveydensuojelulain (763/1994, TSL) nojalla liittymisvelvollisuus oli sidottu ni-

lä tasolla hallintoviranomaisen harkintavallasta paljolti riippuu, voiko tuomioistuin suoraan muuttaa hallintoviranomaisen päätöstä<sup>197</sup>.

Vallanjako ja myös siihen osaltaan liittyvä kunnallinen itsehallinto ovat niin ikään keskeisiä perustuslaillisia kysymyksiä edellä kuvattujen oikeusvaltiolisten lähinnä yksilöiden oikeuksiin ja vapauksiin liittyvien, vallankäytön rajoittamiseen liittyvien elementtien ohella. Perustuslain säännökset muotoavat nimenomaan demokraattisen oikeusvaltion. Näin ollen hallinnolle lainsäädännöllä annettua moninaista harkintavaltakaan ei tule pitää ainoastaan jakojäännöksenä<sup>198</sup>. Oikeudellisen kontrollin tulee ulottua siihen, että tätä harkintavaltaa ei ole käytetty väärin ja että menettely on ollut asianmukainen ja että päätöksenteon perusteena oleva informaatio on riittävää, mutta vallanjaon näkökulmasta on olennaista tunnistaa toiselta puolen myös se piste, mihin oikeudellisen kontrollin ala päättyy. Tätäkin kysymystä on tarpeen tarkastella tapauskohtaisesti riippuen siitä, minkälaisesta ratkaisutilanteesta yksityisten etujen ja oikeuksien ja toisaalta myös yleisten etujen näkökulmasta on kyse, ja onko lainsäätäjät nimenomaisesti tarkoittanut jättää päätöksen tekemälle viranomaiselle harkintavaltaa erilaisten vaihtoehtojen valinnan suhteen. Tämän pisteen tunnistaminen ei ympäristöoikeudellisessa ja erityisesti kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisessa päätöksenteossa ole välttämättä millään tavalla helppoa, vaan se voi päinvastoin olla hyvin vaikeaa ja yksittäisessä tapauksessa voidaan olla erimielisiä siitä, kuinka yksilön (ja toisaalta ympäristöön liittyvässä päätöksenteossa usein myös ympäristöön liittyvien intressien) oikeussuojaa ja harkinta-

---

menomaan asemakaavoitukseen, TSL 19 ja 23 § sisältäessä velvollisuuden liittyä asemakaava-alueella yleiseen viemäriin ja vesijohtoon. Vesihuoltolain (119/2001, VHL) voimaantulon jälkeen tämän kaltaista automaattista yhteyttä ei enää ole, mutta asiallisesti tilanne on asemakaava-alueiden osalta samanlainen. VHL 10 § asettaa kiinteistöille yleisen liittymisvelvollisuuden vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella, ja toiminta-alueisiin tulee sisällyttää kaikki sellaiset alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesijohtoon tai viemäriin katsotaan tarpeelliseksi. Tällaisia ovat muun ohella asemakaava-alueet. Vesihuoltolakia säädettäessä TSL:n mukainen rajausta katsottiin tarpeettoman suppeaksi sekä laitosten toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten että vesien-suojelun kannalta. Liittämisvelvollisuudella haluttiin varmistaa asumisjätevesien asianmukainen viemärintä ja jätevesien puhdistaminen myös asemakaava-alueiden ulkopuolisissa taajamissa. HE 85/2000, s. 29.

<sup>197</sup> Ks. *Vihervuori* 2004, s. 498.

<sup>198</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011, s. 1150. Jakojäännöksellä viitataan oikeudellisen harkintavaltadoktriinin sisältämään ajatukseen siitä, että vapaan harkinnan ala on se, joka ”kaiken tämän poiserotellun jälkeen on jäljellä hallintoviranomaisen toimivaltuuksista ja ratkaisuvallasta” (*Merikoski* 1958, s. 88). Oikeudellisesta näkökulmasta asia tietenkin näyttääytyy juuri tällaisena, joskin esimerkiksi Merikoski (ja ehkä erityisesti hän; ks. Merikosken ajattelun taustoista *Aer* 2005, esim. s. 22–26) tunnisti vapaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkityksen ja tarpeellisuuden lainsäädännön täytäntöönpanon ja hallinnon toimivuuden kannalta. Hallinnollisten toimijoiden näkökulmasta vapaan harkinnan ala näyttääytyykin luultavasti paljolti aivan toisenlaisena, ensisijaisena ja laajana alueena, jonka piirissä kaikki merkityksellinen päätöksenteko tapahtuu.

valtaa yksittäisessä tapauksessa tulee painottaa.<sup>199</sup> Kuitenkin jo tämän viime kädessä vallanjakoon liittyvän kysymyksen tunnistaminen oikeusturvaan liittyvien kysymysten ohella edesauttaa sen huomioimista yhtenä oikeudelliseen kontrolliin liittyvän päätöksenteon premissinä, ja kysymys voi olla merkityksellinen silloinkin, kun ollaan tekemisissä kysymysten kanssa, jotka edellä kuvatussa jaottelussa sijoittuvat periaatteessa oikeusharkinnan piiriin. Kun yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei ole edellä sanotun perusteella osoitettavissa sen paremmin oikeus- kuin tarkoituksenmukaisuusharkinnassakaan (eikä siihen päästä myöskään esimerkiksi perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla), voi useampi tulkinta olla lainmukainen, ja tällöin tuomioistuimen voi olla syytä hyväksyä viranomaisen tulkinta näistä useammista vaihtoehdoista viime kädessä vallanjakoon liittyvillä perusteilla huolimatta siitä, että hallintotuomioistuinten perustehtävänä on oikeusturvan toteuttaminen.<sup>200</sup>

Vaikka hallintolainkäyttöä voidaan luonnehtia jälkikäteisen oikeussuojan antamiseksi julkisoikeudellisessa asiassa, on monissa asiaryhmissä kysymys tosiasiaa *etukäteisen* oikeussuojan antamisesta, jos ajalliseksi ja asialliseksi kiintopisteeksi valitaan hallintopäätöksen sijasta se toiminto, jota lainkäyttöratkaisu valitustilanteessa edeltää. Tämä näkökulma korostuu ympäristöoikeudellisissa asioissa, joissa on yleensä kyse erilaisista ympäristöä muuttavista hankkeista (kuten rakentaminen) ja niitä koskevia suunnitelmia ja lupia koskevista erilaisista hallintopäätöksistä (joita voi olla yksittäistä hankettakin koskien sitä useampi, mitä laajamittaisemmasta hankkeesta on kyse). Usein tämän kaltaisissa ratkaisuisa ja niiden ajoittumisessa on mukana paitsi huomattavia oikeussuojatekijöitä myös painavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia seurannaisvaikutuksia.<sup>201</sup>

Erityisesti suurissa ja useita eri viranomaispäätöksiä edellyttävissä hankkeissa tämä asetelma kuitenkin liudentuu sikäli, että erilaisia ennakoivia rakentamistoimenpiteitä ja toisinaan jo itse hankettakin lähdetään eri perustein konkreettisesti toteuttamaan jo mahdollisesti paljonkin ennen kuin (kaikki)

<sup>199</sup> Viranomaisen harkintavalta voi yksittäisessä tapauksessa ympäristöön liittyvien intressien kannalta olla joko myönteinen taikka kielteinen asia riippuen aivan siitä, minkälaisen tavoitteen toteuttamiseksi viranomaisen harkintavaltaansa käyttää.

<sup>200</sup> *Mäenpää* 2008, s. 127 ja *sama* 2007, s. 33; laajemmin hallintolainkäytön funktioista mt. s. 25–41.

Elkää tällaisesta myös vallanjakoon liittyvät elementit perusoikeuksien ohella tunnistavasta lähestymistavasta voitaisiin puhua ”perustuslakimyönteisenä laintulkintana”. Tämäkään lähestymistapa ei tarjoa tietenkään helppoja ratkaisuja, mutta voi siis auttaa tunnistamaan kaikki ratkaisun kannalta relevantit näkökohdat.

Yleisellä tasolla voidaan pyrkiä tunnistamaan erilaisia ”koulukuntia” suhtautumisessa viranomaisen harkintavaltaan. Esimerkiksi *Mäenpää* (2008, s. 125–126) puhuu yhdysvaltalaisesta viranomaisen itsenäistä ja laajaa harkintavaltaa korostavasta *Chevron*-doktriinista ja saksalaisesta tuomioistuimen tutkimisvallan laajuutta painottavasta oikeusturvadoktriinista. *Mäenpään* (mp.) mukaan suomalainen lähestymistapa sijoittuu johonkin näiden kahden välimaastoon ollen kuitenkin selvästi lähempänä saksalaista mallia.

<sup>201</sup> *Vihervuori* DL 2006, s. 666.

itse hanketta koskevat luvat ovat saaneet lainvoiman. Oikeussuojan tarpeessa oleville tällaiset tilanteet ovat hyvin ongelmallisia, ja oikeussuoja helposti mielletäänkin tällaisissa tilanteissa täysin näennäiseksi. Lupien lainvoimaisuus on kuitenkin selvä lähtökohta, ja poikkeuksia tästä lähtökohdasta tulisi tulkita perustuslaillistenkin oikeusturva- ja ympäristönäkökohtien kannalta suppeasti.

*Mäenpää* onkin pitänyt korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välisen toimivallanjakosäännöksen merkitystä vuoden 2006 KHOL:n säätämisen jälkeen nimenomaan vallaanjoollisena. Se on Mäenpään mukaan muodollinen ilmaus ”tuomiovallan ja toimeenpanovallan välisestä periaatteellisesta ja valtiosääntöisestä rajanvedosta”, joka ”määrittää tuomiovallan ja toimeenpanovallan välistä rajaa yleisellä tasolla”.<sup>202</sup> Käytännöllistä merkitystä säännöksellä ei siis ole uuden KHOL:n voimassa ollessa ollut siinä mielessä, että asioita olisi säännöksen perusteella siirretty. Mäenpään mukaan tarkoituksenmukaisuus on keskeinen tekijä tässä määrittelyssä, ja hän perustelee myös sen, että tarkoituksenmukaisuutta koskevan toimivallan karsiminen hallintotuomioistuimilta oli nimenomaan säännöksen alkuperäinen tarkoitus.<sup>203</sup>

Harkintavaltaa koskevan opin keskeisenä oikeudellisena perustana on siis pidetty alkujaan VKHOL 5.1 §:n säännöstä asian siirtämisestä valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli asian ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta. Vuoden 2006 KHOL:kaan ei kuitenkaan enää sisällä sen 1.1.2016 voimaan tulleen muutoksen (L 892/2015) jälkeen tämän sisältöistä säännöstä. Jo aiemmin on todettu tämän muutoksen käytännön merkityksen olleen vähäinen. On kuitenkin syytä vielä tarkastella, onko asialla merkitystä harkintavaltaopin näkökulmasta osana yleisiä oppeja.

Teoreettisesti KHOL:n muutos on relevantti erityisesti hallintotuomioistuimille. Kuten *Vihervuori* on todennut, VKHOL 5.1 §:n siirtämissäännös on näyttänyt tekevän ratkaisuharkinnasta ylimmässä oikeusasteessa rakenteellisesti erilaisen kuin edellisessä oikeusasteessa, kun esimerkiksi hallinto-oikeuksilla ei ollut siirtämisvelvollisuutta tai -mahdollisuutta korkeimman hallinto-oikeuden tapaan<sup>204</sup>. Kun siirtämisinstituutiota ei enää muodollisestikaan ole, on

<sup>202</sup> *Mäenpää* 2008, s. 122–123.

<sup>203</sup> *Mäenpää* 2008, s. 123, joka toteaa (mt. s. 125) myös säännöksen muistuttavan siitä, että muodollisilla prosessisäännöksilläkin on historiallis-teoreettiset kytkentänsä.

<sup>204</sup> Ks. *Vihervuori* 2013a, s. 235. Kyseisessä artikkelissa esiin tuodut ongelmat (ks. erit. mt. s. 231–235) lienevät olleet vähintäänkin yhtenä lain muutoksen liikkeelle saattaneena tekijänä. Artikkelin johtopäätöksenä todetaan (mt. s. 236): ”[a]jatus kategorioerosta on mielestäni joka tapauksessa yhteensopimaton myös tuomioistuintasojen välisen vuorovaikutuksen ja ylimmän-tasoisin lainkäytön ohjausvaikutuksen vaatimusten kanssa. Jos voimassa oleva siirtämissäännös on omiaan sellaista eroa ylläpitämään, on järjestelmän johdonmukaisuuden ja uskottavuuden vuoksi vakavasti harkittava säännöksen muuntamista, perusviestistä kiinni pitäen, sellaiseksi, että mistään siirtämisestä ei siinä enää puhuta.”

tämä kysymyksenkin poistunut. Samaan aikaan KHOL:n muutoksen kanssa voimaan tullut HLL 7.2 §:n säännös, jonka mukaan hallintovalitus tehdään vain laillisuusperusteilla, rajaa hallintotuomioistuinten tehtäväksi muodollisestikin vain laillisuuskyseysten ratkaisemisen. Harkintakategorioihin liittyvät kysymykset ovat silti edelleen aivan yhtä lailla relevanteja: niiden perusteella arvioidaan, mitkä kysymykset ovat päätöksenteon oikeusharkintaisia premissejä, jotka muun ohella kuuluvat hallintotuomioistuinten ratkaisuvallan piiriin, ja mitkä ovat päätöksenteon *sallittuja* tarkoituksenmukaisuuspremissiä, jotka eivät kuulu oikeudellisen kontrollin piiriin. Ennen näitä lainmuutoksia tämä tarkoituksenmukaisuus muodollisesti näytti vielä ulottuvan hallintoprosessin sisälle, mutta nyt ero on muodollisestikin – kunnallisvalituksen tapaan – se, että ero päätöksenteon oikeudellisten ja tarkoituksenmukaisuuspremissien välillä on sama kuin tuomioistuinkontrollin piirissä olevien ja sen ulkopuolella olevien päätöksenteon premissien. Hallintotuomioistuimilla ei ole toimivaltaa puuttua hallintoviranomaisen päätöksentekoon, jos useiden (laajasti ymmärrettynä) lainmukaisten vaihtoehtojen joukosta on valittu yksi, kunhan se perustuu riittävään informaatioon ja asianmukaiseen menettelyyn<sup>205</sup>.

Näin ollen on edelleen relevanttia puhua päätöksenteon oikeudellisista premisseistä ja sallituista tarkoituksenmukaisuuspremissistä – kielletyt tarkoituksenmukaisuuspremissit ovat oikeudellisen kontrollin piirissä<sup>206</sup>. Tässä merkityksessä voidaan edelleen puhua myös oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Saattaa olla, että harkintadoktriini on liiankin kiinteästi nähty nimenomaan KHOL:n toimivaltasäännökseen liittyväksi, vaikka harkintadoktriinin perusta on viime kädessä nimenomaan valtiosääntöisessä vallaanjoossa.<sup>207</sup> Eri asia on, onko käsitepari oikeusharkinta-tarkoituksenmukaisuusharkinta välttämättä kuvaavin nimitys näille eri hallintopäätöksiin eri tavoin sisältyville elementeille. Täsmällisempää on nähdäkseni puhua esimerkiksi päätöksenteon oikeudellisista ja tarkoituksenmukaisuuspremissistä, jotka rajaavat päätöksenteon oikeudellisen kontrollin piirissä olevat ja sen ulkopuolelle jäävät päätöksenteon osatekijät. Näin ilmaistuna tuodaan entistä paremmin esille se, että tämä premissien joukko määrittäytyy yksittäisestä ratkaisutilanteesta lähtien.

<sup>205</sup> Mäenpää 2013, s. 500.

<sup>206</sup> Harkintavallan käytön asianmukaisuus – tai täsmällisemmin se, että se täyttää oikeusjärjestyksen sille asettamat vaatimukset – on oikeudellisen kontrollin piirissä.

<sup>207</sup> Ks. myös Mäenpää 2008 s. 125, joka KHOL:n toimivaltasäännöksen merkitystä arvioidessaan toteaa, että sitä "arvioitaessa on kiinnostavaa myös se, että hallintoviranomaisen päätöksentekoon kohdistuva tuomioistuimen tutkimisvallan laajuus, sisältö ja tarkkuus ovat keskeisiä ja ajankohtaisia kysymyksiä kaikissa kehittyneissä länsimaissa riippumatta siitä, onko niissä erityistä hallintotuomioistuinjärjestelmää".



### 3.6.2 Tulkinta ja harkinta

Tulkinta ja harkinta ovat *käsitteellisesti* erotettavissa toisistaan. Tällöin ne tuntuvat myös asettuvan luontevasti tiettyyn ajalliseen järjestykseen päätöksen-teossa<sup>208</sup>. Tulkinnalla tarkoitetaan täsmällisemmän merkitysisällön antamista säädöstekstin ei-yksiselitteisille ilmauksille. Tulkinta tähtää sääntelyinformaatioon sisältyvän epävarmuuden rajoittamiseen tai poistamiseen.<sup>209</sup> Tulkintaan kuuluu muodollisesti oikeustositteiden ja oikeusseuraamusvaihtoehtojen hahmottaminen<sup>210</sup>.

Harkinnalla taas tarkoitetaan periaatteessa päätöksentekoa tietyn – erilaisin normein rajatun – marginaalin puitteissa. Nuo puitteet on oikeusharkinnassa asetettu sovellettavissa säännöksissä ja niitä on tarvittaessa täsmennettävä tulkinnalla ennen harkinnan käyttämistä<sup>211</sup>. Näiden rajojen sisällä ei harkinta sen aidoimmassa merkityksessä ole minkään auktoriteetin asettamien standardien sitomaa, eikä ratkaisuun tältä osin ole mahdollista jälkikäteen oikeudellisin keinoin puuttua<sup>212</sup>. Kun esimerkiksi asemakaava täyttää sille MRL:ssä asetetut sisältövaatimukset, voi sen sisältö olla näissä rajoissa oikeudellisesti mikä tahansa.

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:56 valituksenalaisen asemakaavan kaavamääräyksen mukaan kaikilla korttelialueilla rakennusten tuli olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina oli käytettävä puuta. Erillispientalojen korttelialueella (AO) rakennusten tuli lisäksi asemakaavamääräyksen mukaan olla massiivipuusta rakennettuja. Kaavaselostuksen mukaan kaavan tarkoituksena oli, että alue varataan puurakentamiselle. Kaavalla oli tarkoitus muodostaa omaleimainen ja yhtenäiseen rakentamiseen perustuva aluekokonaisuus.

Valittajan mukaan rakennusmateriaaleja koskevat asemakaavamääräykset ohjasivat rakentamista laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin kaavalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista tehdä. KHO kuitenkin toteaa, että mainitut asemakaavamääräykset olivat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia eikä mahdollisuus antaa rakennustapaa koskevia määräyksiä rajoittunut vain rakennuksen ulkoasuun. Kunnalla on KHO:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain määrittämistä rajoissa oikeus päättää alueidensa käytön yksityiskohtaisesta järjestämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä myös yksityiskohtien osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely ei ollut esteenä valituksessa tarkoitetuille kaavamääräyksille.

<sup>208</sup> Näin – joskin ”epäröiden” – esimerkiksi *Syrjänen* 1999, s. 33.

<sup>209</sup> *Aarnio* 1989, s. 160; *Laakso* 1990, s. 144.

<sup>210</sup> *Kalima* LM 2000, s. 453.

<sup>211</sup> *Laakso* 1990, s. 133.

<sup>212</sup> Ks. *Aer* 2000, s. 158 ja siinä viitatu lähteet.

Harkinta tulee tällöin käsitteellisesti ymmärretyksi päätöksenteon loppuvaiheeseen sijoittuvana *ratkaisuvaihtoehdon valintana* useammasta mahdollisesta (sallitusta) tai sen toteamisena, etteivät säännöksessä edellytetyn oikeusseurauksen asettamisen edellytykset täyty<sup>213</sup>. Mikäli yksinomaan laillisuuspremissihin perustuvan päätöksenteon yhteydessä varsinaisesta harkinnasta ei haluta puhua, voidaan sanoa kyseessä olevan oikeusnormin *soveltamisen* yksittäistapaukseen. Tällöin puhutaan myös normin konkretisoimisesta tai yksittäistapauksellisen ratkaisunormin muodostamisesta.<sup>214</sup>

Päätöksentekoprosessin aikana joudutaan tietenkin suorittamaan lukuisia erilaisia ”osaharkintoja”. Esimerkiksi tosiasioiden selvittämisen laajuutta ja sisältöä koskeva harkinta, se, keneltä selvityksiä pyydetään (esim. *harkinnanvaraiset* lausunnot) mistä asiakysymyksistä ja missä laajuudessa, saattaa ratkaisevasti vaikuttaa päätöksen lopulliseen sisältöön<sup>215</sup>. Päätöksenteon kannalta merkityksellisen selvityksen toteamiseen – käsitteellisesti tosiasiapremissin muotoilemiseen – tähtäävä argumentaatioprosessi voidaankin oikeudellisessa päätöksentekoprosessissa erottaa omaksi osakseen, jota hallinnossa ja hallintolainkäytössä kutsutaan asian selvittämiseksi<sup>216</sup>. Asian selvittäminen muodostaa siten säännösten tulkinnan – normipremissin muotoilemiseen – vastineen päätöksenteon faktapremissin puolella.

Pyrkimys päätöksentekoprosessin ajalliseen hahmottamiseen tulee joissakin suhteissa rinnastetuksi aiemmin käsiteltyyn subsumptiologiseen malliin oikeudellisen ratkaisutoiminnan luonteesta. Päätöksenteon ”harkintavaiheessa” katsotaan ratkaistavan tapauksen faktuaaliset premissit jo selvitettyiksi (tosiasiakysymys) sekä ratkaistavan tapauksen kannalta relevantit oikeusnormit valituiksi ja tulkituiksi (oikeuskysymys). Tällöin nämä kaikki päätöksenteon vaiheet – tosiasioiden selvittäminen, tulkinta ja ”varsinainen” päätösharkinta – saattavat näyttäytyä itsenäisinä päätöksenteon vaiheina. Päätöksenteon syllogistiset elementit ovat kuitenkin täsmällisesti ilmaistavissa tässä muodossa vasta jälkikäteisesti. Päätöksentekoprosessi ei käytännössä etene kaavamaisesti siten, että ensin muotoillaan premissit ja sitten harkitaan lopputulos.

<sup>213</sup> Ks. *Kalima* LM 2000, s. 453.

<sup>214</sup> Ks. esim. *Hollo* 1991, s. 10. Joustavien normien konkretisoinnista puhutaan ympäristöoikeudessa hyvin yleisesti. Myös esimerkiksi *Brusiin* erottaa toisistaan abstraktien oikeusnormien tulkinnan ja tulkinnan perusteella toimitetun soveltamisen konkreettiseen tapaukseen. Tulkinta on oikeusnormin sisällön määräämistä, soveltaminen normin konkretisointia yksittäistapauksessa. *Brusiin* 1938, s. 14. Ks. tulkinnan ja soveltamisen käsitteiden ongelmallisesta suhteesta *Heinilä* Oikeus 2005 passim. Tässä käsiteltävä tulkinnan ja harkinnan käsitteiden ero on perusteiltaan vastaavankaltainen.

<sup>215</sup> *Syrjänen* 1999, s. 34.

<sup>216</sup> *Klami* 2000, s. 16; *Laakso* 1990, s. 58. Siviili- ja rikosprosessissa (joissa tosiseikkojen selvittäminen kohdistuu yleensä jo tapahtuneisiin seikkoihin) puhutaan *todistusharkinnasta*, jossa voidaan nähdä merkityksellisiä eroja suhteessa hallinnossa ja hallintolainkäytössä tapahtuvaan asian selvittämiseen, ks. *Vihervuori* 2004 passim.

Oikeusnormit usein myös sisältävät kriteerejä, joiden kohdalla ei ole mielekästäkään puhua säännösten aidosta tulkitsemisesta. Tällaisissa tapauksissa ei tulkintaa ja harkintaa ole mahdollista edes käsitteellisesti erottaa toisistaan, vaan ne kietoutuvat jo lähtökohtaisesti yhteen. Näin on silloin, kun harkintaviittauksiin sisältyy selvästi arvostuksenvaraisia elementtejä. Aiemmin esitettyjen esimerkkien lisäksi voidaan tyyppiesimerkkinä mainita vaikkapa virkakelpoisuusvaatimukset, joissa edellytetään virkaan *soveltuvuutta* ja *riittävää käytännön kokemusta*.<sup>217</sup> Tällöin säännöksen tulkinta yksittäistapauksessa on harkintaa, ja säännöksen perusteella tapahtuva harkinta tulkintaa. Normeissa käytettyjen ilmausten arvostuksenvaraisuus ei kuitenkaan ole aina näin ilmeistä, vaan ne voivat olla sitä myös verhotummin.

### 3.6.3 Kolme dialektiikkaa

#### 3.6.3.1 *Faktat ja normit*

Abstrakti malli ei loppuun asti kestä tarkastelua myöskään ratkaisun normipremissin ja faktapremissin erillisyyden suhteen. Päätöksentekijä tulkitsee oikeussäännöstä aina jotakin tiettyä, ratkaisutilanteen luomaa tarkoitusta ajatellen, ja tuo ajateltu tarkoitus – ratkaisuaktin päämäärä – toteutetaan antamalla sovellettaville ilmaisuille tapauskohtainen merkityssisältö<sup>218</sup>. Oikeudellista ratkaisua ei tosiasiallisesti (päätosheuristiikan näkökulmasta tarkasteltuna) tehdäkään arvioimalla erikseen tosiasiakysymystä ja erikseen oikeuskysymystä, vaan niitä arvioidaan samanaikaisesti ja kokonaisuutena<sup>219</sup>. Kaikki liittyy päätöksentekoprosessissa enemmän tai vähemmän kaikkeen, ja epävarmuutta voi vallita joko tosiasioita tai normeja mutta myös näiden välistä suhdetta koskien<sup>220</sup>. Vaikka normi- ja faktapremissit on pyritty näkemään kahtena eri asiana ja näin ollen on ajateltu, että ne voitaisiin ja mahdollisesti jopa pitäisikin ratkaista toisistaan irrotettuna<sup>221</sup>, normi- ja faktapremissit ovat kuitenkin myös välttämättä toisiin-

<sup>217</sup> Ks. *Laakso* 1990, s. 134.

<sup>218</sup> *Makkonen* 1981, s. 241.

<sup>219</sup> Heuristiikasta ks. esim. *Klami* 1983, s. 154–158.

<sup>220</sup> Ks. *Klami* 2000, s. 117; ks. myös *Aarnio* 1987, s. 2. Epävarmuudesta ympäristöoikeudessa ja ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ks. esim. *Ranta* 2001, s. 1–4 ja *Klami* 1986, s. 24–42.

<sup>221</sup> *Aarnio* 1989, s. 174. Aarnio kuvaa tätä ajattelutapaa niin, että ”tuomarin on ensinnä todettava mitä asiassa on tapahtunut ja sen jälkeen sovellettava asianomaista oikeussäännöstä toteamiinsa faktoihin”. Mainitun lisäksi klassisen syllogisimallin toisena *taustaoletuksena* voidaan nähdä käsitys oikeudesta suljettuna (ja aksiomaattisenakin) systeeminä. Mallin *tausta-arvoiksi ja tavoitteiksi* voidaan paikantaa yhteiskunnallisella tasolla demokratian, vallan kolmijako-opin ja tuomiovallan ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan riippumattomuuden ja ennakoitavuuden ideaalit; tuomioistuimen rooli muuna kuin ”lain käyttäjänä” – yleisen normin muodollisena soveltajana yksittäistapaukseen – näyttäytyy mainittujen tausta-arvojen näkökulmasta ongelmallisena. Oi-

sa sidotut<sup>222</sup>. Normien ja faktojen ”sulautumista” on pidetty erityisen ominaisena juuri ympäristöoikeudelle<sup>223</sup>.

Normien ja tosiasioiden yhteys käy havainnollisesti ilmi normianalyytisessä tarkastelussa: oikeusnormit muodostuvat oikeustosisekoista ja oikeusseuraamuksista, jotka normatiivinen oikeusjärjestys liittää toisiinsa. Näin päätöksenteon normipremissi sisältää (lähes aina<sup>224</sup>) myös tietynlaisen faktuaalisen elementin<sup>225</sup>. Ratkaisutilanteessa tosiasioita ei tarkastella normipremissistä irrallisina vaan ne ikään kuin suodattuvat sovellettavien oikeusohjeiden lävitse. Vastaavasti tosiasiat määrittelevät sen, mistä asiassa oikeudellisesti on kysymys.<sup>226</sup> Ratkaisun kannalta relevanttia tosiasiaselvitystä ei voida määritellä ilman käsitystä tapaukseen soveltuvan normin ilmaiseman oikeustosisiekaston sisällöstä; toiselta puolen tilanteeseen (mahdollisesti) soveltuva normia ei voida edes selvittää ilman tietoa ratkaisutilanteesta käsillä olevista tosiasioista.

Oman, erityisesti ympäristöoikeuteen liittyvän kysymyksensä ratkaisun tosiseiekaston kannalta muodostaa aiemmin mainittu erityisesti suunnitelmiin ja ennakkovalvontamenettelyihin liittyvä ratkaisujen tyypillinen kohdistuminen tulevaisuuteen. Ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on useimmiten kyse vielä toteutumattoman hankkeen erilaisista, oikeudellisesti rele-

---

keustieteessä kyse on myös ollut oikeustieteen itsenäisyydestä tieteenalana ja ylipäänsä tieteenalan ”tieteellisyydestä”, kun valistuksen ajan tieteenihanteena on pidetty luonnontieteitä. Nämä tausta-arvot ja tavoitteet näyttävät edellyttävän käsitystä oikeudesta autonomisena normatiivisena järjestyksenä, jota tutkii oikeustieteeksi kutsuttu tieteenala. Oikeustieteen tieteellisyysskeskustelusta ks. esim. *Aarnio* 1978, s. 52–59.

<sup>222</sup> *Myrsky* 2002, s. 167.

<sup>223</sup> Ks. *Soininen* 2016, s. 58.

<sup>224</sup> Edellä on tullut esiin myös mahdollisuus, että oikeusnormissa on oikeustosisieikat kokonaan jätetty ilmaisematta, mutta tällaisilla poikkeuksellisilla tilanteilla ei liene tarkasteltavan kysymyksen kannalta erityistä relevanssia. Ne voidaan ymmärtää niin, että oikeustosisieikat on ainoastaan jätetty täysin avoimiksi.

<sup>225</sup> *Sajama* 2002, s. 86. *Klami* (1979, s. 60) huomauttaa, ettei oikeustosisieikasto ole aina puhdas faktakuvaus, millä hän viitanee juuri sääntelyn kielellisestä luonteesta johtuvaan relatiivisuuteen ja epätarkkuuteen, ks. *sama* 1979, s. 61. Päätöksen normipremissin ja faktapremissin välillä voidaankin havaita selviä kielellisiä ja loogisia eroja. Ensinnäkin premissien välillä on yleisyysero: faktapremissi on ainoastaan käsillä olevan tapauksen tosiasioiden kuvaus, kun taas normipremissi (ja sen oikeustosisieikasto) soveltuu laajaan mahdollisten tapausten joukkoon. Toiseksi ylä- ja alapremissien välillä on *funktio-* tai *modaliteettiero*: normipremissi määrää, että jos oikeustosisieikasto on käsillä, niin myös oikeusseuraamuksen pitää toteutua. Faktapremissi sen sijaan ei määrää mitään, vaan kertoo oikeustosisiekaston täyttyneen. Kolmanneksi tosiasiapremissi on väitelausa ja siten sitoutunut kuvaamiensa tosiseikkojen olemassaoloon; normipremissi taas on hypoteettinen eikä sitoutunut kuvaamiensa faktojen olemassaoloon. Viimeiseksi premissien välillä on vielä pragmaattinen ero: normipremissi on yleinen sääntö, jota voidaan seurata, kun taas tosiasiapremissi on fakta, jota ei voida seurata. *Sajama* 2002, s. 86.

<sup>226</sup> *Myrsky* 2002, s. 167. *Aarnio* (1989, s. 177) ilmaisee saman ajatuksen: ”Todellisuudesta saatu informaatio on tulkittava, sille on annettava oikeudellinen ’värytys’” (kurs. lis.); näin myös *Nuutila* 1996, s. 153. Ks. erityisesti hallintolainkäytön näkökulmasta *Vihervuori* 2004, s. 499 ja siinä viitattu.

vanteista vaikutuksista. Tällöin ratkaisun pohjana oleva selvitys muodostaa tietynlaisen, muun ohella asiantuntija-arvioihin perustuvan *ennusteen*. Tämä korostaa päätöksentekoon liittyviä epävarmuustekijöitä ja tähän liittyy päätöksentekoprosessissa mahdollisesti huomattava määrä vaikutusten arviointiin liittyviä ”osaharkintoja”. Kyse ei ole niinkään tosiseikoista kuin enemmän taikka vähemmän epävarmuutta sisältävistä tulevaisuutta koskevista arvioista.<sup>227</sup> Tosiseikat on siten ymmärrettävä niin hallintomenettelyissä kuin hallintolainkäytössäkin laajasti siten, että ne käsittävät kaiken asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen, jonka rajaa asian oikeudelliseen arviointiin voi olla hyvin vaikeaa tai mahdotonta vetää<sup>228</sup>. Abstraktin oikeudellisen ratkaisun mallin tarkoittamat tosiseikat eivät siten muun ohella ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ole useinkaan kaikilta osin jo olemassa olevia, empiirisesti havaittavissa olevia tosiasioita. Tosiseikat on tässä mielessä ymmärrettävä laajasti.<sup>229</sup>

Jos luvan myöntämisen oikeudellisissa edellytyksissä esimerkiksi kielletään tietynlaisen haitan aiheuttaminen, edellyttää tämä sekä tosiasiallisten vaikutusten arvioimista että (arvo)arvostelman tekemistä sen suhteen, ovatko nämä tosiasialliset seuraukset sellaisia, että kielletty seuraus (haitta) aiheutuu. Kun ratkaisussa joudutaan sekä arvioimaan epävarmoja vaikutuksia että tekemään näiden perusteella arvostelma, on faktuaalisten ja normatiivisten päätöksenteon (osa)tekijöiden arvioiminen monesti vaikeaa. Huomionarvoista on, että sekä vaikutusten arviointi että näitä vaikutuksia koskevan arvostelmat tehdään ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa suurelta osin erityisasiantuntemuksen perusteella.

Oikeudellista ratkaisutoimintaa voidaanakin adekvaatimmin kuvata hermeneuttisena kehänä, jossa ratkaisuun päädytään (oikeus)normien<sup>230</sup> ja (laajasti ymmärrettyjen) tosiasioiden vuorovaikutuksen tuloksena.<sup>231</sup> Käsitys sekä normien että faktojen sisällöstä ja relevanssista muuttuu; oikeampaa olisikin kuvata prosessia niin, että siirryttäessä faktoista normeihin ja päinvastoin kyse on aina jollakin tapaa uusista – toisin sanoen muuttuneista, paremmin ymmärretyis-

<sup>227</sup> *Vihervuori* 2004, s. 506–507. Nämä epävarmuustekijät eivät tietenkään rajoitu yksinomaan ympäristöoikeudelliseen ratkaisutoimintaan, ks. esim. mt. s. 509.

*Soininen* (2016, s. 58) mainitsee tämän korostavan myös tulkinnan tavoitteellisuutta. Kun ai-neellisissa säännöksissä esimerkiksi kielletään luvan myöntämisen edellytyksenä tiettyjen seurausten aiheuttaminen, on tällaisen säännöksen tulkinta väistämättä tulevaisuuteen suuntautuvaa.

<sup>228</sup> Ks. *Vihervuori* 2004, s. 508, *sama* 2012, s. 175.

<sup>229</sup> Tämä aikaulottuvuuden näkökulma ympäristöä koskevaan päätöksentekoon liittyvään tosi-asiaselvitykseen tuo esiin myös varovaisuusperiaatteen merkityksen osana päätöksenteon premissejä. Kun tietyn hankkeen vaikutuksiin jokseenkin säännönmukaisesti – ja toisinaan myös itse hankkeen toteuttamisen sen vaikutusten kannalta relevantteihin yksityiskohtiinkin – sisältyy epävarmuutta, tulisi tämä epävarmuus huomioida päätöksenteossa siten, että sääntelyn tavoitteena oleva ympäristöintressien suojaaminen saa riittävästi suojaa epävarmuudesta huolimatta.

<sup>230</sup> Oikeusnormien ohella päätöksentekoon vaikuttavat myös muut *normatiiviset* elementit, päätöksentekijän tai päätöksentekijöiden arvot, sosiaaliset tai moraalinormit.

<sup>231</sup> Hermeneuttista kehää hyödyntäen on myös esimerkiksi *Tolonen* (2003, esim. s. 7, 60, 63, 64) pyrkinyt kuvaamaan oikeudellista ratkaisutoimintaa.

tä, uudelleenmuotoilluista – faktoista ja normeista. Voidaankin sanoa faktojen ja normien lähenevän toisiaan – gadamerilaisittain näiden lähtökohtaisesti erillisiksi miellettyjen normi- ja faktahorisonttien *yhteensulautuvan*<sup>232</sup> – normeja konkretisoitaessa, jolloin oikeudellinen ratkaisutoiminta tulee ymmärretyksi nimenomaan prosessina.<sup>233</sup>

Hermeneuttisella kehällä tarkoitetaan yleisesti sitä, että *kokonaisuus* ja sen *osat* ovat ymmärrettävissä vain toistensa kautta. Osien tunteminen valottaa kokonaisuutta ja kokonaisuuden tunteminen osia. Osan ymmärtäminen edellyttää toisin sanoen sen *kontekstin* ymmärtämistä ja päinvastoin.<sup>234</sup> *Gadamer* kirjoittaa: ”[t]he anticipation of meaning in which the whole is envisaged becomes actual understanding when the parts that that are determined by the whole themselves also determine this whole”<sup>235</sup>. Hermeneuttinen näkökulma korostaa myös yksittäisten säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa sitä, että sen tulisi tapahtua nimenomaan sovellettavana olevan lainsäädännön systematiikan ja koko oikeusjärjestyksen kokonaisuuden valossa.

### 3.6.3.2 *Tulkitsija ja traditio*

Oikeudellinen ratkaisu on gadamerilaisen hermeneutiikan käsitteistöllä eräänlainen tarkentuva<sup>236</sup> ymmärtämisprosessi, jossa päätöksentekijä käy dialogia oikeudellisen *tradition* kanssa vastatakseen ratkaisutilanteessa – ”nykyisyydessä” – esiin tullessiin kysymyksiin<sup>237</sup>. Päätöksentekijä on myös osa tuota oikeudellista traditiota, sillä traditioon kuulumisen (sen kokonaisuuden ymmärtäminen) on ymmärtämisen – myös oikeudellisen ratkaisun tekemisen – edellytys<sup>238</sup>. Päätöksentekijällä on traditioon kuulumisensa perusteella tietty *esiyymmärrys* käsilä olevasta ratkaisutilanteesta, mutta tuo käsitys muuttuu jatkuvasti vuorovaikutuksen seurauksena päätöksentekoprosessin edetessä.

On syytä huomata, että Gadamerille ”ymmärtäminen” ja ”soveltaminen” eivät ole toisistaan erillisiä asioita. Soveltaminen lienee yleisesti tapana nähdä joksikin ulkoiseksi, ymmärtämisen jälkeen tapahtuvaksi ja siitä erillisek-

<sup>232</sup> Ks. esim. *Gadamer* 2003, s. 306. Gadamerille (mt. s. 307) *ymmärtäminen* merkitsee nimenomaan ”horisonttien todellista yhteensulautumista”.

<sup>233</sup> Ks. myös *Nuutila* 1996, s. 155–157 ja siinä viitattu. Nuutila (s. 155) kirjoittaa muun ohella: ”Yhtäältä tosiseikastoa verrataan normeihin ja toisaalta normeja verrataan tosiseikastoon. Kyse ei ole kahdesta toisistaan erottavissa olevasta, vaan yhdestä samanaikaisesta prosessista”.

<sup>234</sup> *Nuutila* 1996, s. 157.

<sup>235</sup> *Gadamer* 2003, s. 291.

<sup>236</sup> Kyse ei siten ole noidankehästä, vaan kehää paremmin ymmärtämisprosessi voitaisiin kuvata lopputulosta kohti kiertyvänä spiraalina. Ks. esim. *Husa* 1995, s. 237 ja *Nuutila* 1996, s. 158.

<sup>237</sup> Ks. *Tontti* 2001, s. 234. *Hermeneuo* merkitsee kreikan kielessä sekä tulkintaa että ymmärtämistä. *Tontti* 2001, s. 220. Ks. hieman edellisestä poiketen myös *Aarnio* 1989, s. 138. ”Traditio” tulee tässä yhteydessä ymmärtää laajasti: esimerkiksi myös juuri voimaantullut säädös on osa oikeudellista traditiota.

<sup>238</sup> Ks. esim. *Gadamer* 2003, s. 291.

si toiminnaksi. Gadamerille kaikki ymmärtäminen on käytännöllistä; tiedon käytännöllinen soveltaminen sisältyy luontaisesti jonkin asian ymmärtämiseen.<sup>239</sup>

*Dworkin*, jonka oikeusfilosofiaa erityisesti teoksessa ”Law’s Empire” voidaan hyvällä syyllä kuvata hermeneuttiseksi, puhuu *luovasta tulkinnasta*. Dworkinin mukaan on hyödyllistä verrata oikeudellisen ratkaisun tekijää kirjallisuuden tutkijaan, joka pyrkii houkuttelemaan näkyviin monimutkaisen näytelmän taikka runon moninaiset ulottuvuudet.<sup>240</sup> *Gadamer* itse ilmaisee samankaltaisuuden vielä vahvemmin: ”[t]he meaning of a law that emerges in its normative application is fundamentally no different from the meaning reached in understanding a text”.<sup>241</sup>

Oikeudellisen ratkaisun tekijä ei kuitenkaan ole Dworkinin vertausta jatkaen yksinomaan kirjallisuudentutkija, vaan myös kirjailija.<sup>242</sup> Oikeudelliseen käytäntöön osallistuminen on myös uuden luomista<sup>243</sup>. Normien merkityssisältö ilmenee säännösten soveltamistilanteissa, jotka ovat aina uusia. Oikeudellinen ratkaisu on siten Gadamerin tapaan myös Dworkinille dialogia tradition ja traditiota tulkitsevan ratkaisijan (tai tutkijan) välillä. Keskeisin kirjallisuusmetafora Dworkinille onkin vertaus oikeudesta ketjuromaanina<sup>244</sup>. Tämä kuvastaa tulkitsejan ja tradition vuorovaikutusta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, johon osallistuvien tehtävää Dworkin kuvaa seuraavasti:

”— each novelist in the chain interprets the chapters he has been given in order to write a new chapter, which is then added to what the next novelist receives, and so on. Each has the job of writing his chapter so as to make the novel being constructed the best it can be, and the complexity of this task models the complexity of deciding a hard case under law as integrity.”<sup>245</sup>

Lainaus tuo esiin myös Dworkinin käsityksen *integriteetistä* oikeudellisen ratkaisun mittana. Käsitys oikeudesta integriteetinä on nähdäkseni täysin analoginen sen kanssa, mitä Gadamer kuvaa *oikean ymmärryksen* mitaksi: ”The harmony of all the details with the whole is the criterion of correct understanding. The failure to achieve this harmony means that understanding has failed”.<sup>246</sup> Tarkasteltaessa oikeutta tällaisena kokonaisuutena, ymmär-

<sup>239</sup> *Dostal* 2002, s. 3; ks. esim. *Gadamer* 2003, s. 308, 341.

<sup>240</sup> *Dworkin* 1986, s. 228.

<sup>241</sup> *Gadamer* 2003, s. 311. Lain tulkinta ja soveltaminen ovat siis Gadamerille yhtä: ”[...] meaning of a law that emerges in its normative application [...]” (mp.).

<sup>242</sup> *Dworkin* 1986, s. 229. Dworkin (mp.) korostaa myös sitä, ettei näiden roolien välille ole vedettävissä selkeää rajaa; ne ovat saman prosessin eri puolia.

<sup>243</sup> Ks. myös *Gadamer* 2003, s. 38.

<sup>244</sup> Ks. vertauksesta laajemmin *Dworkin* 1986, s. 228–238. Tällaista lähestymistapaa edustaa myös se, mitä *Tolonen* (2003, esim. s. 8–9) kutsuu hermeneuttiseksi jatkumoksi.

<sup>245</sup> *Dworkin* 1986, s. 229.

<sup>246</sup> *Gadamer* 2003, s. 291. Kyse on siis koherenssista. Tietoteoreettisen koherenssiteorian mukaan väite on tosi silloin, kun se on yhteensopiva muiden tosien väitteiden kanssa.

tämisen mahdollisuus näyttäytyy suurena haasteena. Oikeus ei ole millään muotoa yhtenäinen ”teksti”, vaan sisältää huomattavassa määrin jännitteisiä ja ristiriitaisiakin elementtejä.

Oikeudellisen tradition voitaisiin ajatella muodostuvan keskeisesti ”oikeuslähteistä”, mutta kyseinen metafora sopii huonosti hermeneutiikan perusajatukseen, kun juridisen hermeneutiikan keskeinen ajatus on, ettei oikeus ole mistään ammennettavissa vaan kyse on aina oikeuden luomisesta. Kyse on aina uudesta, yksittäisestä tilanteesta oli sitten kyseessä konkreettinen ratkaisutilanne (tulkinta *in concreto*) taikka oikeustieteilijän suorittama *in abstracto* -tulkinta. Yksi asian ulottuvuus voidaan ilmaista niin, että ”koskaan oikeuden soveltaja ei saa ehdotonta tukea abstraktisesta normistaan, aina hänen tulee luoda ratkaisunsa itsenäisellä ponnistelulla”<sup>247</sup>. Metaforan soveltumattomuudesta huolimatta ”oikeuslähteet” – kuinka ne sitten kulloinkin määritelläänkään – ovat luonnollisesti keskeisiä oikeudellisen tradition kantajia. Soveltamisakti edellyttää kuitenkin aina arvostelman tekemistä yksittäisessä tilanteessa.

Mielenkiintoinen on myös kysymys siitä, kuinka oikeustieteilijän ”esiymmärrys” vaikuttaa siihen, millaisiksi hän mieltää tulkitsemansa tyyppitapausten ”hypoteettiset faktat”. Vaikka lainoppi periaatteessa tähtää päätöksenteon normipremissin täsmentämiseen, on myös *in abstracto* -tulkintatilanteessa oltava edellä sanotun perusteella käsitys siitä, millaisissa tilanteissa täsmennettävää normia tullaan soveltamaan.<sup>248</sup> Tämä hypoteettinen tosiseikasto voi puolestaan vastata enemmän taikka vähemmän niitä konkreettisia tilanteita, joissa tulkittua säännöstä sovelletaan.

Jotakin oikeudellisen ratkaisun luomisprosessin luonteesta, siihen osallistumisesta ja sen lopputuloksesta kertoo se, kuinka Gadamer luonnehtii (aitoa) keskustelua, dialogia. Lainaus kuvastaa myös olemisen ja ymmärtämisen olennaisinta kielellisyyttä, kielen merkitystä kaikessa tulkitsemisessä ja ymmärtämisessä:

” – it is generally more correct to say that we fall into conversation, or even that we become involved with it. The way one word follows another, with the conversation taking its own twists and reaching its own conclusion, may well be conducted in some way, but the partners conversing are far less the leaders of it than the led. No one knows in advance what will ‘come out’ of a conversation. – – All this shows that a conversation has a spirit of its own, and that

<sup>247</sup> Ks. *Brusiin* (1938, s. 32), joka pitää kuitenkin ajatusta yliampuvana – niin ”syvällinen ja nerokas” kuin se hänen mielestään onkin. *Gadamer* (2003, s. 38) kirjoittaa vastaavasti: ” – the ordering of life by the rules of law and morality is incomplete and needs productive supplementation. Judgment is necessary in order to make a correct evaluation of the concrete instance”.

<sup>248</sup> *Nuutila* (1996, s. 155) ilmaisee asian selkeästi: ”[I]aki on luonteeltaan epätäydellinen, eikä tarjoa ilman soveltamistilannetta ylipäätään tulkinnan mahdollisuutta. Pelkän normin tulkinta tuottaa – jos se on ylipäätään mahdollista – vain epätäydellistä informaatiota” (kurs. lis.).



the language in which it is conducted bears its own truth within it – i.e., that it allows something to ‘emerge’ which henceforth exists.”<sup>249</sup>

Aidon dialogin luonteeseen kuuluu avoimuus. Se ei ole tilanne, jossa etsitään argumentteja yksinomaan oman alkuperäisen käsityksen – esiymmärryksen tai ennakkoluulon<sup>250</sup> – tueksi. Tämä voidaan mieltää myös oikeudellisen ratkaisun tekijän tietynlaiseksi eettiseksi maksimiksi. Hermeneuttinen kehä merkitsee ymmärtämistä paremmin tai esiymmärryksen muuttumista syvemmäksi tulkinnaiksi<sup>251</sup>. Tradition ja tulkitsijan dialogissa syntyy jotakin uutta, jonka oikeudellisen ratkaisun ollessa kyseessä voidaan kuvata olevan oikeudellisen tradition kokonaisuuden ymmärtämistä, tulkintaa tai soveltamista käsillä olevassa yksittäistapauksessa.<sup>252</sup>

### 3.6.3.3 Lainmukaisuus ja sopivuus

Oikeudellinen traditio ei ole suljettu systeemi vaan laajemman yhteiskunnallisen ja poliittisen olemisen tradition osa. Hermeneutiikan näkökulmasta myöskään oikeuspositivistinen vaatimus lain ja moraalien erottamisesta ei näin ollen ole mahdollinen. Oikeudellisessa ratkaisu- ja tulkintatoiminnassa oikeuden traditiolta ei voida saada yksiselitteisiä vastauksia, vaan ainoastaan joukko ratkaisumahdollisuuksia. Näiden ratkaisuvaihtoehtojen välillä valitseminen (arvostelman tekeminen) on päätös, joka välttämättä sisältää moraalisen ulottuvuuden. Tulkinta tai päätöksenteko ei näin ole yksinomaan tiedollinen operaatio.<sup>253</sup> Sekä ”tulkinta” että ”harkinta” asettuvat näin eräässä olennaisessa mie-

<sup>249</sup> Gadamer 2003, s. 383.

<sup>250</sup> Ennakkoluulon käsitteellä ei ole Gadamerille sitä negatiivista kaikua, jonka liittamisestä käsitteeseen Gadamer syyttää valistusta. Käsite tarkoittaa itse asiassa vain arvostelmaa, joka on tehty ennen kuin kaikki tilanteen määrittävät elementit on lopullisesti käyty läpi. Se ei siten välttämättä merkitse väärää tai perusteetonta arvostelmaa. Gadamerille ennakkoluulot päinvastoin ovat ymmärtämisen *edellytys*. Gadamer 2003, s. 270–271, 277.

Yksi keskeisimmistä gadamerilaisen hermeneutiikan opetuksista on olemisen, tulkinna ja ymmärtämisen *historiallisuus*. Ajattelu ei ole kantilaisen ”puhtaan järjen” asia, vaan järjen, joka on kiinni historiallisessa tilanteessaan. Vaikkei tällainen historiaansa kiinnittynyt järki voikaan kyseenalaistaa kaikkea, historiallisuuden ja traditiosidonnaisuuden tunnistaminen mahdollistaa itseymmärryksen lisääntymisen (esimerkiksi ennako-oletuksia paljastamalla) ja olemassa olevan kyseenalaistamisen: ”meitä ympäröivällä kulttuurisella ja yhteiskunnallisella todellisuudella ei ole mitään välttämätöntä perustaa, vaan sitä voidaan muuttaa kriittisen arvioinnin pohjalta paremmaksi ja oikeudenmukaisemmaksi”. *Meretoja* 2002, s. 67. Näin myös gadamerilainen hermeneutiikka osittaisesta valistuskritiikistään huolimatta tähtää ihmisen vapauttamiseen *Kantia* mukaillen itseaiheutetusta holhouksen tilasta ja kehottaa ihmisiä rohkenemaan käyttää ymmärrystään. Gadamer, kuten myös Kant, voidaan nähdä yhtäältä valistuskriitikkoina, toisaalta valistuksen projektin jatkajina.

<sup>251</sup> Nuutila 1996, s. 159.

<sup>252</sup> Ks. gadamerilaisesta hermeneutiikasta ja lainopista myös *Husa* 1997, s. 115–123.

<sup>253</sup> *Tontti* 2001, s. 235. Oikeustieteellinen tutkimuskin on osallistumista ja uuden luomista tradition sisällä. Myös oikeustieteen tulokset ovat sanotun perusteella normatiivisia, eikä tulkinta (ta-

lessä samaan asemaan: molemmissa on kyse valinnan tekemisestä. Tulkinta merkitsee *tulkintavaihtoehdon* valintaa, harkinta *ratkaisuvaihtoehdon* valintaa. Konkreettisessa ratkaisutilanteessa näiden erottaminen toisistaan ei kuitenkaan useinkaan liene mielekästä (kuin ehkä jälkikäteisesti).

Kun ratkaisija punnitsee kannanottoaan päätöspremiisien sisältöön, hän on samalla väistämättä enemmän tai vähemmän tietoinen niistä (enemmän taikka vähemmän varmoista) *lopputuloksista*, joihin kukin ratkaisuvaihtoehto johtaa.<sup>254</sup> Oikeussäännösten tulkinnan ja päätösharkinnan väliseen erotte luun pyrkimisen kannalta kuvaavaksi (ja ehkä myös tuhoisaksi) muodostuukin kysymys niin sanottujen teleologisten tai reaalisten argumenttien tai seurausharkinnan asemasta aiemmin kuvatussa käsittekonstruktiossa<sup>255</sup>. Kun reallinen tai teleologinen argumentointi ymmärretään eri normatiivisten tulkintavaihtoehtojen erityyppisten faktuaalisten seurausten kartoittamiseksi ja sen tulkintavaihtoehdon valinnaksi, jonka tuottamat seuraukset asetetaan painoarvoltaan etusijalle<sup>256</sup>, näyttää varsin selvältä, ettei säännösten tulkintaa ja päätösharkintaa voida tällöin erottaa toisistaan, mikäli tulkinnan ajatellaan olevan nimenomaan tulkintavaihtoehdon valintaa (jonka jälkeen sitten tapahtuisi varsinainen päätösharkinta). Teleologisen argumentoinnin yhteydessä käy hyvin ilmi, että oikeussäännösten tulkitsijakin (aina) suorittaa harkintaa – tai *soveltaa* – tulkintakannanottoa muotoillessaan. Tämä harkinta voi olla tiedostettua taikka tiedostamatonta, mutta se lienee aina jollakin tapaa mukana, olipa kyseessä siten päätöksentekijä konkreettisessa ratkaisutilanteessa taikka tulkintakannanottoa muotoileva oikeustieteilijä.<sup>257</sup> Teleologinen argumentointi kuvaa niin ikään edellä kuvattua oikeudellisen ratkaisutoiminnan luonnetta yksittäistapauksellisten faktojen ja yleisten normien välillä tapahtuvana yhteensulautumisena<sup>258</sup>. Teleologisessa argumentoinnissa nuo faktat vain sijoittuvat tulevaisuuteen. Kun edellä on tuotu esiin ympäristöoikeudellisten ratkaisujen tyypillinen kohdis-

---

pahtuipa se *in abstracto* tai *in concreto*) koskaan voi olla täysin objektiivista tulkitsijan ollessa osa tulkinnan kohdetta.

<sup>254</sup> Laakso 1990, s. 59. Useasti myös esitetään, että harkinta tosiasiaissa suoritetaan ainakin toisinaan järjestyksessä, jossa *ensin ratkaistaan lopputulos* (ratkaisun toivottava sisältö) ja sen jälkeen harkitaan ne oikeudelliset keinot, joilla lopputulokseen päästään. Ks. esim. Hollo 1976, s. 27. Epävarmuus ratkaisujen seurauksista on tyypillisesti läsnä ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa, jossa ratkaisut ovat yleensä tulevaisuuteen suuntautuneita ja tehdään erilaisen tiedollisen epävarmuuden vallitessa.

<sup>255</sup> Esimerkiksi Syrjänen (1999, s. 34) viittaakin nimenomaan Aarnion (1989, s. 239–241) esitykseen teleologisesta argumentoinnista lausuaan: ”Vaikka *tulkinta* ja *harkinta* voidaan teoreettisesti ja käsitteellisesti selvästi erottaa toisistaan, tarkkaa rajaa päätöksenteossa ei useinkaan voida vetää. Ne voivat esiintyä sekamuotoisina, toisiinsa kietoutuneina elementteinä”.

<sup>256</sup> Ks. Aarnio 1989, s. 240–241.

<sup>257</sup> Ks. oikeustieteen normatiivisuudesta esim. Tuori 2007, s. 24–26. Yksittäisten säännösten tulkintojen ohella normatiivisia ovat myös teoriat (mp.).

<sup>258</sup> Ks. esim. Aarnion (1989, s. 240) seurausharkinnan rakennetta hahmottava kuvio. Aarnio käyttää tässä yhteydessä myös ilmausta *takaisinkytkentä*.

tuminen tulevaisuuteen ja hankkeiden ja suunnitelmien oikeudellisen sallittavuuden perustuminen yleensä niiden vaikutuksiin, muodostaa seurausharkinta usein (mahdollisesti jopa useimmiten) hyvin keskeisen osan ympäristöoikeudellisen päätöksenteon *lakisäätöisiä* premissejä<sup>259</sup>.

Vaikka normien ja tosiasioiden välillä on *David Humesta* lähtien nähty selvä *looginen* ero ja näin on puhuttu erillisistä ”olemisen” (‘is’) ja ”pitämisen” (‘ought’) maailmoista, ei inhimillinen toiminta ole palautettavissa logiikkaan. Aina *valintoja* tehtäessä olemisen ja pitämisen välinen looginen kiulu ylitetään. Esimerkiksi jonkin havaitun faktuaalisen asiointilan nimeäminen ”ongelmaksi” on jo tällainen ylitys; normatiivisten arvostelmien tekeminen faktuaalisten asiointilojen perusteella on ihmiselle luontaista. Erottelun loppuun saakka johdonmukainen ylläpitäminen johtaisi todellisuudelle vieraisiin johtopäätöksiin.<sup>260</sup> Hume on pitkään ajateltu tekevän nimenomaan formaalisen havainnon (olemisesta ei voi loogisesti pätevästi päätellä pitämistä), mutta jo kauan on myös esitetty toisenlaisia näkemyksiä, joiden mukaan Hume tarkoituksena oli lähinnä sanoa, että tuo raja on syytä tunnistaa ja olla tarkkana, kun se ylitetään juuri siksi, ettei tällöin kyse ole enää logiikasta<sup>261</sup>.

Oikeudellisen ratkaisun tekemisen kannalta lopulta perustavimman dialektiikan muodostaakin *sisällöllinen* vastakkainasettelu siitä, mikä ratkaisutilanteessa on yhtäältä *lainmukaista* (ennakoitavaa), mikä taas oikein tai *sopivaa*<sup>262</sup> (ratkaisun hyväksyttävyyden – niin sanotusti kaikki näkökohdat huomioon ottaen – kannalta)<sup>263</sup>. Esimerkiksi *Peczenik* on määritellyt juristien perustavanlaatuisim-

<sup>259</sup> Ks. *Soininen* 2016, s. 110–112, jossa (s. 112) todetaan muun ohella, että ”[s]eurausharkinta oikeudellistuu viimeistään lainsäätäjän nimenomaisen käskyn kautta”. Ks. myös *Vihervuori* 1981, s. 42.

<sup>260</sup> Oikeustieteessä ja -teoriassa kyseinen kiulu on pitkään otettu periaatteellisella tasolla hyvin vakavasti, vaikka käytännössä juristit eivät liene koskaan tyytyneet Kelsenin oppien mukaisesti ainoastaan neutraalisti erittelemään oikeusnormien mahdollisia tulkintavaihtoehtoja. Olemisen ja pitämisen välisen loogisen kuulun näkemisellä nimenomaan loogisena, muttei tai ”enempänä”, voidaan myös esimerkiksi perustella laajemman metodisen monipuolisuuden hyväksymistä oikeustieteessä. Näin esim. *Husa* 1995, esim. s. 239–244.

<sup>261</sup> *McIntyre* 1959, s. 463–464. Tämä hyvin perusteltu luenta Hume moraali- ja filosofiaa liittämään Hume moraali- ja filosofiaa pikemminkin aristoteeliseen traditioon, ks. mt. s. 468.

<sup>262</sup> *Gadamer* 2003, s. 38: ”Both taste and judgment evaluate the object in relation to a whole in order to see whether it fits in with everything else – that is, whether it is ‘fitting’” (kurs. lis.). Kyse on tässäkin siis koherenssista.

<sup>263</sup> Sopivuus voitaneen määritellä (minkä hyvänsä) arvostelman suotavimmaksi (parhaaksi) mahdolliseksi sisällöksi. Se, mikä tekee sopivuudesta ongelmallisen, on kuitenkin sen *mitta* (jota on filosofian historiassa etsitty esimerkiksi ihmislunnon, käytännöllisestä järjestyksestä ja onnellisuuden tai hyödyn maksimoimisesta). Gadamerin ja Dworkinin käsityksiä voidaan kuvata koherenssiksi tai holistiseksi: sopivuuden mittana on kokonaisuus, sen ”integriteetti” tai ”harmonia”. Perusoikeusmuroksen jälkeisessä suomalaisessa oikeustieteessä integriteettiä on etsitty perusoikeusjärjestelmästä. Abstrakti näkökulma ohittaen sopivuutta voitaneen kuitenkin luonnehtia varsin tapauskohtaiseksi, hyvin kompleksiseksi ja moniulotteiseksi konstellatioksi erilaisia tekijöitä, kuten arvoja ja arvostelman erilaisia tosiasiallisia seuraamuksia.

maksi tehtäväksi löytää perusteltu ja punnittu *kompromissi* ennakoitavuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä<sup>264</sup>. *Tolonen* puhuu vastaavasti normivaateen ja asianmukaisuusvaateen keskinäisestä yhteensovittamisesta<sup>265</sup>. Tätä oikeuden keskeistä sisäistä jännitettä onkin eri näkökulmista kuvattu hyvin monilla eri akseleilla: muoto–sisältö, staattisuus–dynaamisuus, suljettu–avoin, stabiilisuus–joustavuus ja oikeus–oikeudenmukaisuus, joitakin esimerkkejä mainitakseni.<sup>266</sup> *Tuori* on kuvannut tämän asetelman oikeuden *ration* ja *voluntaksen* jännitteeksi ja kamppailuksi. Nämä eivät ole näkökulmia oikeuteen vaan koko oikeuden läpäisevä jännite.<sup>267</sup> Tätä jännitettä voidaan tarkastella myös valtiosäännön sisäisenä jännitteenä, kun valtiosääntö yhtäältä määrittelee sen, miten lainsäätäjät voi toteuttaa tahtoaan lakeja säätämällä, mutta toisaalta rajoittaa (muun ohella perusoikeuksin ja lakien perustuslain mukaisuuden valvontaan liittyvin mekanismein) lainsäätäjän mahdollisuuksia<sup>268</sup>.

<sup>264</sup> Ks. *Peczenik* 1995, s. 45.

<sup>265</sup> *Tolonen* 2003, s. 121.

<sup>266</sup> Ympäristöoikeudessa oikeuden luomiselle jää sen ominaispiirteistä johtuen usein huomattavan paljon tilaa. *Hollo* (YJ 3–4/1995, s. 31) on ilmaissut edellä mainitun jännitteen seuraavasti: ”joskus – – voidaan karrikoiden sanoa, että päätöksiä tehdään lainsäädännön nojalla mutta lainsäädännöstä huolimatta. Hyvät ratkaisut eivät aina ole oikeita eikä oikea ratkaisu aina ole hyvä”. Ratkaisijan ja ratkaisutilanteen merkitystä ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa *Hollo* on korostanut toisaalla: ”Ympäristösääntelyn dilemma on tietenkin, että intressit ovat usein erisuuntaisia, ja joustavuutta voidaan tulkitsijasta riippuen ja tilanteen mukaan käyttää eri intressejä tukkien ratkaisujen perustelemiseksi. *Hollo* 2004, s. 86.

<sup>267</sup> *Tuori* 2009, s. 432 ja *Tuori* 2007 passim., ks. esim. s. 39. *Tuori* (mp.) kirjoittaa: ”[m]oderniin oikeuteen kuuluvat sekä *voluntas* että *ratio*; ne eivät ole vain näkökulmia oikeuteen vaan ovat läsnä sen sisäisenä jännitteenä. Oikeustutkimuksen tulisi tarkastella niiden kulloisiakin suhteita ja välityksiä ja hylätä yksipuolisen voluntaristinen tai rationalistinen lähestymistapa”. Onkin epäilemättä niin, että jos näistä kahdesta valitaan puoli ja otetaan kritiikin kohteeksi vastapuoli, löytynee nasevalle kritiikille aina aiheita. Toisinaan tällöin saatetaan rekonstruoida vastapuoleksi jonkinlainen abstrakti malli (”olkiukko”), jota välttämättä kukaan ei puhtaassa muodossaan edusta tai kannata. *Raz* (2009, s. 373) on kirjoittanut tämäntyppisestä lähestymistavasta: ”[t]his allows one to construct one’s target by selecting features from a variety of authors so that the combined picture is in fact no one’s view, and all those cited as adhering to it would disagree with it.” Tämä näkyy usein myös siinä, että kun esimerkiksi pedagogisista syistä rakennetaan tietynlaisia ideaalimalleja edustamaan erilaisia käsityksiä oikeudesta (oikeuspositivismi, -realismi tai luonnonoikeusteoria), nämä mallit lienevät monesti sellaisia, etteivät ne tarkkaan ottaen tee oikeutta yhdellekään mallin väitetylle edustajalle. Luokittelussa häviää aina informaatiota.

<sup>268</sup> *Tuori* 2009, s. 345. *Tuori* (mp.) kirjoittaa: ”[v]altiosäännön tehtävänä ei ole ainoastaan perustaa modernin oikeuden positiivisuus vaan samanaikaisesti auttaa sitä ratkaisemaan rajojensa ongelma tavalla, joka on sopusoinnussa positiivisuuden kanssa ja joka ei enää vaadi vetoamista ikuisiin, ajasta ja paikasta riippumattomiin luonnonoikeudellisiin periaatteisiin.”

Myös hallinto-oikeus on jännitteen kannalta keskeisessä asemassa: ”Yhtäältä juuri hallinto-oikeuden avulla on toteutettu *voluntaksen* poliittisia tavoitteita. Toisaalta hallinto-oikeuden yleiset periaatteet ja yksityisten käyttöön tarjoamat oikeusturvakeinot ovat antaneet suojaa *voluntaksen* ylilyöntejä vastaan ja näin toteuttaneet *rationille* kuuluvia tehtäviä.” Hallinto-oikeus sekä luo viranomaisille toimivaltaa että asettaa rajoituksia niiden toiminnalle. *Tuori* 2009, s. 360–361.

Lainmukaisuus ja sopivuus voivat ratkaisutilanteissa suhtautua toisiinsa eri tavoin. Karkeasti eriteltynä ne voivat ratkaisutilanteessa olla yhteneväisiä, tai tulkinnalla on mahdollista päätyä molemmat vaatimukset täyttävään ratkaisuun (vaikka tietty jännite näiden välillä olisikin havaittavissa)<sup>269</sup>. Lainmukaisuus ja sopivuus voivat kuitenkin olla yksittäisessä ratkaisutilanteessa myös suhteessa toisiinsa niin, ettei molempia vaatimuksia voida riittävästi samanaikaisesti toteuttaa vaan lain soveltaminen yksittäistapauksessa johtaisi ei-sopivaan lopputulokseen. On periaatteessa mahdollista myös, että laki jo sellaisenaan (yleisenä normina) on ei-sopiva, toisin sanoen se johtaa säännönmukaisesti ei-sopiviin ratkaisuihin.<sup>270</sup> Oikeusperiaatteiden näkökulmasta tällaiset lainmukaisuuden ja sopivuuden ristiriitatilanteet voidaan usein pukea myös sääntö–periaate-kollisioiksi: yksittäinen sovellettava sääntö on ristiriidassa myös oikeusjärjestyksessä – sen kokonaisuudessa tai osakokonaisuudessa – tärkeäksi tunnustetun arvon tai arvojen kanssa<sup>271</sup>. Oikeusjärjestyksen yhteyttä muuhun yhteiskuntaan heijastaa myös se, että lainmukaisuuden ja sopivuuden ristiriitatilanteissa oikeusnormeille saattaa oikeuskäytännössä muodostua ”joustavia tulkintoja”, tulkintoja, jotka eivät ainakaan *prima facie* mitenkään mahdu säännöksen sanamuodon puitteisiin<sup>272</sup>. Joustavien tulkintojen muodostuminen voi toisaalta liittyä myös siihen, että yksittäisen säännöksen sisältö on ristiriidassa (eli se ei ole koherentti) sääntelyn systematiikan kanssa. Tälläkin on sinänsä kytköksensä oikeusjärjestyksen ulkopuolelle, kun systematiikka on kytköksissä sääntelyn tavoitteisiin, jotka taas viittaavat suoraan sääntelyn ulkopuoliseen todellisuuteen.<sup>273</sup>

Kanta siihen, miten tällaisiin ristiriitatilanteisiin tulisi suhtautua, riippuu kuitenkin lopulta käsityksistä oikeudesta. Luonnonoikeudellisissa käsityksissä esimerkiksi ”Jumalan tahdon vastaista” eli ”ihmisten yhteiseen hyvinvointiin ojentumatonta” lakia tulee jättää noudattamatta<sup>274</sup>. Mikäli perusoikeudet halutaan nähdä tällaisena positiivisen oikeuden luonnonoikeudellisena aineksena, voidaan esimerkiksi PL 106 ja 107 §:t (samoin kuin oppi perus-

<sup>269</sup> Aarniolaisen laintulkinnan teorian ydin lienee juuri ajatus siitä, että oikeuslähteiden sallimissa puitteissa (muttei sen pidemmälti) pyritään ”parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen”. Ks. esim. *Aarnio* 1987, s. 7–8. Erimielisyyttä vallitsee tietenkin usein sen suhteen, millaisia ratkaisuvaihtoehtoja mainitut puitteet sallivat niin kuin senkin suhteen, mikä tämä paras mahdollinen lopputulos on.

<sup>270</sup> Hyväksyttävyyttä voidaan jakaa yksittäistapaukselliseen ja normin yleiseen hyväksyttävyyteen; esim. *Kavonius* 2003, s. 14. Normin yleiseen ei-sopivuuteen liittyy myös kysymys kansalaistottelemattomuudesta ja sen oikeutuksesta. Kansalaistottelemattomuuden teoriaa on kehitellyt *Rawls* (1983, s. 363–391); ks. myös *Pöyhönen* 1988, s. 51 alav. 121.

<sup>271</sup> Ks. *Pöyhönen* 1988, s. 41–44. Tällöin on kyse tavallaan (materiaalistuneen) oikeuden sisäisestä ristiriidasta samantyyppisesti kuin Pöyhönen on erottanut oikeuden *sisäisen* ja oikeuden *ulkokaisen contra legem* -tilanteen, ks. mt. s. 39.

<sup>272</sup> Ilmaus ”joustava tulkinta” on lainattu *Tähdeltä* (1995, esim. s. 133). Hieman tämän kaltaisesti joustavasta tulkinnasta oli nähdäkseni kyse jäljempänä mainitussa, perusoikeusmyönteiseen tulkintaan liittyneessä vuosikirjaratkaisussa KHO 2002:23.

<sup>273</sup> Sääntelyn systematiikkaan ja tavoitteisiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä nimenomaan kaavoitus- ja rakentamisoikeuden näkökulmasta.

<sup>274</sup> Ks. *Akvinolainen* 2002, s. 626–628, 630–631 (96. kysymyksen artiklat 4 ja 6). Viittauksella yhteiseen hyvinvointiin on tietenkin yhteytensä politiiaan ja yleiseen etuun.

oikeusmyönteisestä tulkinnasta) nähdä ilmentymäksi tämän tyyppisestä käsityksestä lainmukaisuuden ja sopivuuden keskinäisyydestä<sup>275</sup>. Positiivistinen käsitys taas antaa suuremman painoarvon lainmukaisuudelle myös sen johtaessa yksittäistapauksessa ei-sopivaan lopputulokseen. Kärjistäen: ”To-teutukoon oikeus, vaikka maailma tuhoutuisi”<sup>276</sup>. Jännitteen hallitsemiseksi yksittäisissä ratkaisutilanteissa on oikeustieteessä pyritty kehittämään erilaisia välittäviä malleja, joissa lainmukaisuuden ja sopivuuden vaatimukset on pyritty eriasteisesti tasapainottamaan<sup>277</sup>. Tämä voidaan perustellusti nähdä oikeustieteen keskeiseksi tehtäväksi<sup>278</sup>. Esimerkiksi oikeuslähdeopilliset käsitykset ja kannanotot ilmentävät varsin vahvastikin niiden taustalla vaikuttavia käsityksiä oikeudesta<sup>279</sup>. Nykyään tuskin onkaan mahdollista löytää puhdasoppisia oikeusfilosofian arkkisuuntauksien (luonnonoikeuden, oikeuspositiivismin ja oikeusrealismin) edustajia valtaosan sijoittuessa johonkin kohtaan näiden ääripäiden muodostamaa kenttää. Esimerkiksi juuri perusoikeuksiin kiinnittyvien ajattelutapojen voidaan ajatella sijaitsevan jossakin tämän kentän keskivaiheilla, kun perusoikeuksien on sanottu sijaitsevan alueella, jossa oikeus, moraali ja politiikka leikkaavat toisiaan<sup>280</sup>.

Myös itse MRL:n mukaista poikkeamisinstrumenttia voidaan pyrkiä tarkastelemaan välineenä lainmukaisuuden ja sopivuuden jännitteen hallitsemiseksi, onhan kyse jossakin mielessä lainlievennysinstrumentista, yksittäistapauksellisesta yleisen säännön noudattamatta jättämisestä<sup>281</sup>. Poikkeamissääntelyssä ei kuitenkaan ole kyse aivan samalla tavalla materiaaliseen oikeudenmukai-

<sup>275</sup> On tosin ainakin periaatteessa mahdollista, että perusoikeuksienkin soveltaminen joko tulkin-tavaikutuksensa tai PL 106 §:n välityksin johtaisi jossakin yksittäistapauksessa ja jollakin mitalla ei-sopivaan lopputulokseen. On huomattava, että ratkaisija myös perusoikeuksien punnintatilanteessa voi ulkopuolisen tarkastelijan mielestä punnita perusoikeuksia virheellisesti. Myös perusoikeuspunnintojen – ja ehkä erityisesti niiden – yhteydessä ratkaisija joutuu tekemään arvovalin-toja. Ks. myös *Wilhelmsson* LM 2004, s. 213–214, erit. alav. 36.

<sup>276</sup> Ks. *Karhu* 2003, s. 804.

<sup>277</sup> Tällaisia ovat esimerkiksi *Niemen* (1996, erit. s. 326–356) ”presumptiivinen positivismi” ja *Karhun* (LM 2003, s. 803–807, *Pöyhönen* 2000, erit. s. 186–201) ”presumptiivinen kontekstua-lismi”. Edellinen on nimensä mukaisesti näistä lähempänä perinteistä sääntölähtöistä oikeuspositivistista käsitystä jälkimmäisen painottaessa (etukäteisistä kategorioinneista vapaata) tilanneherkkää, ongelmalähtöistä ja perusoikeuksiin kiinnittyvää tarkastelua. Sääntölähtöisen ja tilanneherkän lähestymistavan eroa suhtautumisessa ratkaisutilanteeseen kuvaten niitä voitaisiin ehkä karrikoiden kutsua myös ”mikä sääntö soveltuu” -lähestymistavaksi ja ”mikä hätänä” -lähesty-mistavaksi (joista jälkimmäinen tietenkin näin kuvattuna vaikuttaa inhimillisemmältä!). Kon-tekstualismista ks. esim. *Niemi* 2002, s. 195–197.

<sup>278</sup> Välittävästä lähestymistavasta ks. *Tuori* 2007, s. 39.

<sup>279</sup> *Nuotio* LM 2004, s. 1269. Oikeuslähdeoppi sinänsä onkin lähellä konkreettista ratkaisutoi-mintaa (mt. s. 1268), ja sen voidaan nähdä olevan (yksi) välittävä tekijä oikeuskäsitysten ja konkreettisen ratkaisutoiminnan välillä. Ks. myös *Soininen* 2016, s. 54–57.

<sup>280</sup> *Pöyhönen* 2000, s. 135. Myös perusoikeuksiin on sinänsä mahdollista omaksua joko muodol-lisempi taikka sisällöllisempi lähestymistapa, ks. *Nuotio* LM 2004, s. 1269–1270.

<sup>281</sup> Ks. tämäntyyppisestä harkinnasta laajemmin *Pöyhönen* 1988, s. 37–51, joka pukee väitöskir-jassaan kysymyksen sopivuudesta ja lainmukaisuudesta olennaisesti sääntöjen ja periaatteiden väliseksi ristiriitatilanteeksi.

suuteen liittyvästä laista poikkeamisesta kuin esimerkiksi veronkantolain mukaisessa verosta vapauttamisessa, jonka edellytykset viittaavat suoraan kohtuuskäyttöön<sup>282</sup>. Vaikka kyse ei poikkeamisen osalta olekaan aivan yhtä moraalierkäästä päätöksenteosta, on poikkeamisinstrumenttikin säädetty sen mahdollistamiseksi, että yksittäistapauksessa on saatavissa aikaan sopiva – tässä tapauksessa lähinnä tarkoituksenmukainen – ratkaisu silloinkin kuin sen jokin säännös tai määräys muutoin estäisi. Silloin kun sääntöjärjestelmä yksittäistapauksessa tuottaisi jossain mielessä epäsovivan lopputuloksen eivätkä järjestelmän tavoitteet yksittäistapauksessa edellytä säännön noudattamista, säännöstä on mahdollista poiketa.<sup>283</sup> Nimenomaan tämä tulisi nähdä poikkeamisinstrumentin funktioksi. Oma asiansa on se, että poikkeamista tosiasiallisesti käytetään huomattavassa määrin myös muiden menettelyiden (erityisesti kaavoituksen) sijasta yksinomaan siksi, että se on helpompaa ja nopeampaa.

Edellä sanotun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että oikeudelliseen ratkaisuun kohdistuu myös odotuksia tai suoranaisia vaatimuksia, jotka eivät perimmiltään ole palautettavissa oikeudelliseen sääntelyyn. Oikeuden toteutumisen lisäksi ratkaisuilta edellytetään niiden yksittäistapauksellista sopivuutta, mikä heijastuu myös päätöksenteon premisseihin. Tämä muodollisen ja sisällöllisen tai yleisen ja yksittäistapauksellisen välinen jännite tulee edelleen ilmi seuraavissa luvuissa.

## 3.7 HARKINTA OIKEUSVALTIOSSA

### 3.7.1 Harkintavalta, lainalaisuusperiaate ja hallinnon oikeusperiaatteet

Edellä näkökulma oli sen suuntainen, että oikeuden stabiilisuus lähinnä haittaa yksittäistapauksessa oikean ja sovivan ratkaisun joustavaa tekemistä. Oikeusvaltioajattelu kuitenkin lähtee siitä, että juuri tuo sama stabiilisuus *suojaa* yksilöitä julkisen vallan mielivallalta. Oikeusvaltioajattelu perustuu aiemmin kuvatulla tavalla ajatukseen yksityisten subjektien vapaudesta ja hallintoviran-

<sup>282</sup> VeronkantoL 38 a.1–2 §: Veronkantoviranomainen voi hakemuksesta myöntää vapautuksen tämän lain nojalla kannettavasta verosta ja maksusta sekä niiden viivästyseuraamuksista ja muista seuraamuksista. Vapautusta ei kuitenkaan voi myöntää tuloveron ennakosta, korkotulon lähdeverosta eikä metsänhoitomaksusta. Vapautus voi olla osittainen tai täydellinen.

Vapautus voidaan myöntää: 1) jos vero- tai maksuvelvollisen veronmaksukyky on sairauden, työttömyyden, elatusvelvollisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi olennaisesti alentunut tai jos siihen on verovelvollisen velkajärjestelyn vuoksi erityisiä syitä; tai 2) jos veron periminen on muusta erityisestä syystä ilmeisesti kohtuutonta.

<sup>283</sup> Perusoikeusjärjestelmä kykenee valottamaan myös poikkeamispäätöksentekoon liittyviä arvonäkökohtia; moraaliluottuvuus liittyy erityisesti yhdenvertaiseen kohteluun, ympäristöarvoihin ja omaisuudensuojaan.

omaisten lakisidonnaisuudesta. Yksityisten vapautta voidaan oikeusvaltiossa rajoittaa ainoastaan lailla ja viranomaiset ovat yksityisiä koskevassa päätöksenteossään näihin lakeihin tiukasti sidottuja. Kansalaisten valitsema lainsäädäntöelimen määrittelee julkisessa lainsäädäntöprosessissa yksityisten oikeudet ja velvollisuudet ja hallintoviranomaisten tehtävä on toimia tämän lainsäätäjän tahdon toimeenpanijana. Kansalaisten käytössä on myös tehokkaat oikeusturvakeinot sen varalta, että hallinnossa tehtävät päätökset olisivat lainvastaisia.<sup>284</sup>

Kun harkintavalta käsitetään edellä kuvatulla tavalla viranomaisen vallaksi valita erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä, myös hallinnon lainalaisuuden ja viranomaisen harkintavallan välillä voidaan nähdä jännite. Ero kuitenkin liudentuu, kun tulkinta nähdään asianmukaisesti tulkintavaihtoehtojen valintana – jolloin ratkaisu oikeastaan pääsääntöisesti aivan rutiiniluontoisimpia ratkaisuja lukuun ottamatta näyttäytyy harkintaa sisältävänä. Oikeudellisen sääntelyn perinteisimpien tavoitteiden, kuten ennakoitavuuden ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumista päätöksenteossa, on katsottu parhaiten turvaavan päätöksenteon PL 2.3 §:ssä ilmaistun lainalaisuusperiaatteen, mutta lainalaisuusperiaate ei tarkemmin osoita perusteita harkinnan käytölle säännösten asettaman toisinaan hyvinkin väljän kehyksen sisäpuolella<sup>285</sup>. Joustavin normein säännellyn päätöksenteon ja harkintavallan voidaan katsoa ainakin *prima facie* rapauttavan oikeuden ennakoitavuutta sekä avaavan oven viranomaisten mielivallalle. Samoin sen arvioiminen, onko viranomaisen päätös lainvastainen, vaikeutuu, silloin kun päätöksenteko on säännelty väljästi. Kysymys on toisin sanoen jännitteestä viranomaisen harkintavallan ja yksilön *muodollisen oikeusturvan* välillä.<sup>286</sup>

Oikeusturva voidaan jakaa muodolliseen ja aineelliseen oikeusturvaan. Muodollinen oikeusturva edellyttää, että päätöksenteko on ennakoitavaa ja yhdenmukaista. Oikeusturvan muodollista puolta kutsutaan myös oikeusvarmuudeksi, ja sen asettamat vaatimukset kohdistuvat keskeisesti itse päätöksentekoprosessiin: muodollinen oikeusturva toteutuu silloin, kun päätöksenteko tapahtuu tietyn, objektiivisesti tarkasteltavissa olevan rationaalisen prosessin seurauksena<sup>287</sup>. Ehkä tärkein muodollisen oikeusturvan ulottuvuus onkin vaatimus samanlaisten tapausten ratkaisemisesta samalla tavalla, ja tämä oikeusturvan muodollinen ulottuvuus on nimenomaan perinteisessä

<sup>284</sup> *Länsineva* 1998a, s. 263.

<sup>285</sup> *Laakso* 1990, s. 203; ks. *Syrjänen* 1999, s. 35.

<sup>286</sup> Esim. *Aer* (2000, s. 157) kirjoittaa: ”Kysymys harkinnasta oikeudellisten sääntöjen soveltamisessa on vieras formaaliseen rationaliteettiin nojautuvalle oikeudelliselle ajattelutavalle, sillä säännöksiin sisältyvä harkinnanvaraisuus luo oikeudellista epävarmuutta ja vähentää järjestelmän ennakoitavuutta.”

<sup>287</sup> Äärimuodossaan mainittu rationaalisuus merkitsisi muodollista, loogista ratkaisumallia, jonka premissit on mahdollista arvioida luotettavasti etukäteen; tällöin myös oikeusvarmuus (ennakoitavuus) toteutuu täydellisesti, kun ratkaisujen lopputulokset ovat ennakoitavissa matemaattisella tarkkuudella. Oikeusvarmuudesta (ja myös kohtuudesta) yhteiskunnallisena ja oikeudellisena arvona ks. esim. *Brusiin* 1938, s. 68.



oikeusvaltiokäsityksessä olennainen vaatimus<sup>288</sup>. Oikeusturva *aineellisessa* mielessä taas edellyttää ratkaisulta ennakoitavuuden ohella myös sisällöllistä hyväksyttävyyttä, jota on edellä kutsuttu myös sopivuudeksi. Se kohdistuu siten itse päätöksentekoprosessin lopputulokseen; olennaiseksi muodostuu tässä suhteessa ratkaisujen perustelevuus ja legitimitetti.<sup>289</sup>

Oikeusturvan sisällöllinen vaatimus koskeekin sitä, mitä viranomaisen harkintavallalta on edellytettävä. Kansalaisten viranomaisiin kohdistama oikeusturvaodotus tarkoittaa, että näiden tulee käyttää harkintavaltansa tavalla, joka täyttää korkeat laatuvaatimukset.<sup>290</sup> Harkintavallan itsessään ei voidakaan ainakaan lähtökohtaisesti katsoa olevan jännitteinen oikeusturvan aineellisen elementin kanssa. Ideaalimuodossaan sillä nimenomaan pyritään tapauskohtaiseen, käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottavaan päätöksentekoon<sup>291</sup>. *Summum ius summa iniuria*: oikeusnormien joustamattomalla ja kirjaimellisella soveltamisella saatetaan joutua säännösten tarkoituksen ja tavoitteiden vastaisiin ja kohtuuttomiin lopputuloksiin<sup>292</sup>. Näin myös muodollisen ja aineellisen oikeusturvan välillä vallitsee aiemmin kuvattu laillisuuden ja sopivuuden jännite. Itse oikeudenmukaisuuden käsitteenkin sisällä voidaan vastaavan sisältöisesti puhua sen kahdesta ulottuvuudesta, muodollisesta (tai yleisestä) ja sisällöllisestä (yksittäistapauksellisesta) oikeudenmukaisuudesta, jolloin oikeudenmukaisuus itsessään näyttäytyy sisäisesti samalla tavoin jännitteisenä käsitteenä.<sup>293</sup>

Harkintavallan olemassaoloa voidaan näin näkökulmasta ja korostuksista riippuen pitää joko ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista ehkäisevänä (ei-toivottavana) taikka joustavuutta ja kohtuullisuutta lisäävänä (toivot-

<sup>288</sup> Ks. esim. *Aarnio* 2002, s. 4.

<sup>289</sup> EIF VII/*Nuotio*, s. 929–931, *Aarnio* 1989, s. 186–188. Oikeusturvan aineellinen ulottuvuus ei ehkä perinteisessä oikeusvaltiokäsityksessä ole aivan yhtä merkittävä kuin muodollinen oikeusvarmuus, mutta ratkaisujen tietynasteista hyväksyttävyyttä voidaan pitää myös oikeusjärjestyksen tehokkuuden ja sitä kautta itse oikeusvaltion säilymisen edellytyksenä (vaikka pitäydyttäisiin asettamasta oikeusvaltiolle erityisiä sisällöllisiä vaatimuksia). Ks. päätösten perustelevuuden funktioista *Soininen* 2016, s. 37–44.

<sup>290</sup> EIF VII/*Nuotio*, s. 930.

<sup>291</sup> Ks. esim. harkinnan tätä ulottuvuutta korostava *Syrjänen* 1999, s. 36.

<sup>292</sup> EIF VII/*Klami*, s. 1085. Klamin mukaan lainalaisuusperiaate näyttääkin ”vaativan, että kaikessa virkatoiminnassa on lakia tarkoin noudatettava – ‘älystä’ ei siinä puhuta mitään.”

<sup>293</sup> Ks. esim. *Brusiin* 1938, s. 70, jonka mukaan oikeusvarmuus (muodollinen oikeudenmukaisuus) ja kohtuus (sisällöllinen oikeudenmukaisuus) ovat kuitenkin saatettavissa sopusointuun konkreettisissa ratkaisuissa. *Aer* (2000, s. 157) taas kirjoittaa erityisesti hallinnollisen harkinnan näkökulmasta: ”Yhdenvertaisuus lain edessä ja oikeussuojan tarve edellyttävät formaalia ja rationaalista ’objektiivisuutta’ hallinnolta – –. Tämän pyrkimyksen kanssa *ristiriidassa* on vaatimus yksittäistapauksellisesta materiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, mikä merkitsee päätöksentekoa eettisten ja käytännöllisten arviointien perusteella.” (kurs. lis.).

Oikeudenmukaisuus on moraalii- ja yhteiskuntafilosofian keskeisimpiä käsitteitä. Oikeudenmukaisuutta koskevista filosofisista tutkimuksista ainakin viimeisten sadan vuoden ajalta vaikutusvaltaisin lienee *Rawlsin* oikeudenmukaisuusteoria (*Rawls* 1983).

tavana) oikeudellisen ratkaisutoiminnan elementtinä. Erityisesti oikeusturva kuitenkin edellyttää, että harkinnan laatuvaatimukset täyttyvät; viranomaisen harkinnan on näin ollen myös voitava olla kontrollin kohteena. Lakisidonnaisuuden vaatimus ei yksinään kykene täyttämään tätä kontrollifunktiota.

Harkintavallan käyttämistä ohjaaviksi ja rajoittaviksi tekijöiksi on hallinto-oikeudessa kehitetty – Suomessa olennaisesti *Merikosken* toimesta – harkintavallan rajoitusperiaatteita, joita perinteisesti ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Nämä periaatteet saivat luottamuksensuojaperiaatteen ohella ilmaisunsa myös kirjoitetun lain säännöksissä, kun hallintolaki ja sen 6 § säädettiin vuonna 2006. Voimassa olevaa oikeutta ne sinänsä olivat jo sitä aikaisemmin.<sup>294</sup> Ne ovat hallinto-oikeuden keskeistä ainesta oikeudenalan itseymmärryksen kannalta ja niiden voidaan katsoa liittyvän ylipäätään sen asemaan itsenäisenä oikeudenalana<sup>295</sup>.

Periaatteet muotoiltiin alkujaan viranomaisen vapaata harkintaa rajoittaviksi tekijöiksi, mutta nykyään niiden katsotaan koskevan yhtä lailla myös normiperusteista päätöksentekoa<sup>296</sup>. Tämä on perusteltua jo yksinomaan siksi, ettei laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden rajaa ole edellä kuvatulla tavalla tarkoin osoitettavissa. Kun otetaan huomioon, mitä edellä on sanottu oikeuden materiaalistumisesta ja joustaviin normeihin perustuvan oikeudellisen ratkaisutoiminnan luonteesta, periaatteiden soveltuminen myös oikeusharkintaiseen päätöksentekoon näyttää välttämättömältä. Harkintavallan rajoitusperiaatteet näyttävät sitä paitsi ylipäätään ilmentävän länsimaisen oikeuden ja oikeusvaltion tietynlaisia keskeisiä ideoita.

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat ja rajoittavat ratkaisuvaihtoehtojen valintaa lain asettaman kehyksen sisäpuolella, oli tämä kehys millainen tahansa. Niiden tehtävänä on estää päätöksentekijää käyttämästä harkinnassa periaatteiden vastaisia ja siten kiellettyjä päätöspremissejä<sup>297</sup>. Harkintavallan

<sup>294</sup> HL 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännöksen viimeisestä virkkeestä havaitaan, että myös ns. luottamuksensuojaperiaate on saanut säännöksessä positiivioikeudellisen ilmauksensa. Periaate on vakiintunut varsinaisia harkintavallan rajoitusperiaatteita myöhemmin, ja se liittyy olennaisesti hallintopäätösten pysyvyyteen ja siihen, että vilpittömin mielin toimineen oikeussubjektin tulee voida luottaa viranomaisen toimintaan. Ks. periaatteesta esim. *Mäenpää* 2013, s. 161–166, *Schwarze – Laakso – Kuutti-niemi* 1999, s. 188–209; *Laakso* 1990, s. 230–235. Ks. luottamuksensuojaa koskevasta oikeuskäytännöstä esim. KHO 1998:52.

<sup>295</sup> *Koillinen* (2012, s. 88), joka kirjoittaa tähän liittyen, että ”vasta valtion ymmärtäminen positiivisen oikeusjärjestyksen konstituimaksi ja näin myös sen sitomaksi mahdollisesti ne käsitteelliset lähtökohdat, jolle 1800-luvulla itsenäistynyt hallinto-oikeus saksalaisessa oikeustieteessä rakentui.”

<sup>296</sup> Näin esim. *Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, s. 47.

<sup>297</sup> *Syrjänen* 1999, s. 258.

rajoitusperiaatteiden rikkominen muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen muutoksenhaussa, ja harkintavallan väärinkäyttö toimii eräänlaisena yläkäsitteenä, jota näillä periaatteilla kontrolloidaan<sup>298</sup>. Se harkinta, joka tapahtuu harkintavallan rajoitusperiaatteiden asettamissa puitteissa, muodostaa varsinaisen ”aidon” harkinnan alan.<sup>299</sup> Tämän alan määrittely puolestaan on periaatteiden tulkintaa ja soveltamista.

Oikeusvaltion näkökulmasta harkinnan rajoitusperiaatteet ovat hallinnon lainalaisuusideologian ilmenemismuotoja. Ne ovat sisällöllisesti joustavien normien osalta itsessään ohueksi jäävän lainalaisuusperiaatteen operationaalisia, sitä konkretisoivia elementtejä, ja näin ne muodostavat olennaisen osan oikeusvaltiollista hallinnon kontrollijärjestelmää.<sup>300</sup> Erityisesti yhdenvertaisuusperiaate, mutta myös muut mainitut periaatteet, voidaan nähdä suorastaan oikeusvaltion ideaan sisältyvinä olennaisina rakenneperiaatteina: siinä määrin keskeisiä niiden ilmaisemat maksimit oikeusnormien kohteina olevien samantyyppisestä kohtelusta, ratkaisutoiminnan riippumattomuudesta ja toimivallan käytön suhteellisesta ja sisällöllisestä rajoittamisesta ja viranomaisten mielivallalta suojaamisesta ovat oikeusvaltion idean kannalta.

### 3.7.2 Harkintavalta ja perusoikeusjärjestelmä

Valtiosäännön ja sen perusoikeusjärjestelmän voidaan ajatella muodostavan oikeusjärjestyksen ydinaineksen, ja näin ollen lainalaisuusperiaate koskee myös (ja ehkä jopa korostetusti) perusoikeussäännöksiä<sup>301</sup>. Olennaisen osan viranomaisen harkintavallan ja perusoikeusjärjestelmän suhteessa muodostaa kuitenkin myös aiemmin käsitelty perusoikeusmyönteisen laintulkinnan malli.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ei kuitenkaan tule ajatella olevan vailla periaatteellisiakin ongelmia<sup>302</sup>. Helppoa se ei ainakaan ole. Perusoikeudet muo-

<sup>298</sup> Syrjänen 1999, s. 147.

<sup>299</sup> Laakso 1990, s. 203–204.

<sup>300</sup> Laakso 1990, s. 246, 252, 263.

<sup>301</sup> Perustuslakia kutsutaankin usein ”lakien laiksi”. Perusoikeussääntelyä voitaneen pitää tärkeimpiä valtiosäännön peruseriaatteita koskevan PL 1 luvun ohella valtiosäännön keskeisimpänä elementtinä. Ks. HE 1/1998 vp, s. 35, 71, 78.

<sup>302</sup> Ks. esim. Husa Oikeus 2003 passim., joka kritisoi ”perusoikeusinnostusta” muun ohella siitä, että samalla on sivuutettu (myös PL 3 §:ään kirjattu) vallanjako-oppi. Tässä tutkimuksessa vallanjako-opin loppuun saakka ylläpitämisen mahdollisuuksiin (erityisesti ympäristöoikeuden näkökulmasta) suhtaudutaan ehkä jo lähtökohtaisesti hieman skeptisemmin, vaikka vallanjako-oppi ideaalina on syytä ottaa ehdottoman vakavasti. Kysymys siitä, kuka ja missä laajuudessa perusoikeussäännöksiä saa tulkita ja punnita niiden keskinäistä painoarvoa samoin kuin niiden mahdollista jännitteisyyttä tai ristiriitaa tavallisen eduskuntalain kanssa yksittäistapauksissa, on sekä tärkeä että ongelmallinenkin. Oikeusjärjestyksen ylikonstitutionalisoitumisen mahdollisuuden voidaan nähdä olevan ongelmallinen nimenomaan (myös PL 1 luvun valtiosäännön peruseriaatteisiin sisältyvien) demokratian ja vallanjaon kannalta. Ks. esim. Tuori LM 2003, s. 916. *Helin*

dostavat järjestelmän, joka sisältää tyypillisesti yksittäisessä ratkaisutilanteessa joukon myös keskenään jännitteisiä ja vastakkaisia perusoikeusargumentteja. Tällainen tilanne vallitsee ympäristöoikeudessa tyypillisesti esimerkiksi PL 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden välillä. Julkisen vallan ja yksityisen välisen perusoikeuksien vertikaalisuhteen ohella on ympäristöoikeudellisissa perusoikeusmyönteisessä tulkinnaissa otettava lisäksi huomioon perusoikeusulottuvuus kaikkien ratkaisun kannalta relevanttien tahojen osalta. Syntyvät vastakkainasettelut ovat aina riippuvaisia kulloisestakin ratkaisutilanteesta, ja ympäristöoikeudellisissa horisontaalisuhteissa esimerkiksi kahden eri yksilön samat perusoikeudet voivat usein olla vastakkain. Jännitteet liittyvät siihen, että yhden yksilön oikeudet ja vapaudet on sovittava yhteen toisten yksilöiden (joita periaatteessa voivat olla myös vielä syntymättömätkin yksilöt) oikeuksien ja vapauksien sekä koko yhteisön etujen – yleisen edun – kanssa.<sup>303</sup> *Vihervuori* toteaaakin, että jos ympäristöperusoikeudelta kieltäisiin vaikutus horisontaalioikeussuojaan liittyviin, ympäristöoikeuden kannalta keskeisiin suhteisiin, jäisi säännöksen merkitys melko vähäiseksi<sup>304</sup>.

Perusoikeuskonstellatiot yksittäisessä ratkaisutilanteessa voivat siis olla hyvin monimutkaisia, eivätkä perusoikeudet voi välttämättä usein antaa kovinkaan selkeitä ohjeita sen suhteen, miten jokin yksittäinen asia tulisi ratkaista, kun kyse on perusoikeuksien keskinäisten painoarvojen punninnasta yksittäisessä tapauksessa.<sup>305</sup> Kyse on tapauskohtaisen perusoikeuskonstellatiion muodostamisesta ja tasapainoilusta ja optimoinnista erisuuntaisten ja osin ristiriitaistenkin näkökohtien välillä. Perusoikeusjärjestelmästä on luultavasti mahdollista muodostaa useita, arvo- ja intressipainotuksiltaan erilaisia mutta silti suhteellisen johdonmukaisia järjestelmiä, jotka tuottavat yksittäisessä ratkaisutilanteessa toisistaan poikkeavia johtopäätöksiä sen suhteen, mikä tulkintavaihtoehdoista olisi ratkaistavassa asiassa ”perusoikeusmyönteinen”.<sup>306</sup>

---

(2012, esim. s. 30) puhuu hyvin laajaa perusoikeusargumentaation alaa kannattavien osalta perus- ja ihmisoikeusaktivismista, jolle on ainakin Helinin mukaan luonteenomaista myös se, ettei lakia ja lainsäätäjän tavoitetta pidetä tässä argumentaatioissa samalla tavalla merkityksellisenä kuin perinteisessä laintulkinnassa. Tämä tietenkin johtaa myös aktivismi-ilmauksen käyttöön. Vastakkaisesta näkökulmasta *Koillinen* (2012, s. 41) ei pidä Suomen nykyisen valtiosääntöoikeudellisen doktriinin näkökulmasta ylioikeudellistumista uhkana, vaan toteaa tuomarivaltion uhan sijasta voitavan ehkä puhua suorastaan *alikonstitutionalisoitumisesta*.

<sup>303</sup> Ks. *Länsineva* 1998b, s. 113.

<sup>304</sup> *Vihervuori* 2011, s. 771.

<sup>305</sup> *Kuusiniemi* (2013, s. 226) kirjoittaa: ”Perustuslainmukaisessa laintulkinnassa ei kysymys ole vain laintulkinnasta perustuslain mukaisesti, vaan myös perustuslain tulkinnasta. Perusoikeussäännökset antavat tulkitsijalle vain lähtökohdan, joka mahdollistaa tulkitsijan arvostusten mukaan erisuuntaisia tulkintoja. Usein perusoikeussäännökset ovat kollisiosuhteissa, jolloin ne ovat eräänlaisia tulkintaa suuntaavia näkökohtia. Perusoikeussäännösten avulla ei pidä etsiä arvopaata, yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua. Kaikissa tilanteissa yleisluonteinen perusoikeusajattelu ei edes vie tulkintaa merkittävästi eteenpäin.”

<sup>306</sup> *Mielityinen* 2006, s. 131. Mielityinen nostaa perusoikeussäännösten abstraktisuuden ja väl-

Esimerkiksi pyrittäessä käyttämään oikeusturvanäkökohtia perusoikeusmyönteisen tulkinnan elementtinä, voi lopputuloksen kannalta olla olennaistakin merkitystä sillä, painotetaanko oikeusturvan muodollista vai sisällöllistä ulottuvuutta. Perusoikeusargumentit ja niiden perusteella muodostettavat ratkaisut ovat (vähintäänkin) samanlaisten kiistojen kohteena ja syntyvät samankaltaisen prosessin tuloksena kuin tavallisenkin lain säännösten tulkintaan perustettavat ratkaisut.

Perusoikeusjärjestelmällä ja ratkaisujen perusoikeusulottuvuuksien tunnistamisella voi kuitenkin olla merkitystä käytännön soveltamistilanteissa oikeusjärjestykseen kirjattuna sen keskeisten arvojen luettelona. Perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla lainsäätäjän perustuslaissa ilmaiset arvot ja tavoitteet voivat välittyä lain soveltamiseen<sup>307</sup>. Näin niiden hyödyntäminen ratkaisuperusteena periaatteessa tukee oikeudenmukaisuuden, mahdollisesti myös tarkoituksenmukaisuuden toteutumista.<sup>308</sup> Voidaan sanoa, että siinä missä hallinnon lainalaisuusperiaate ja sitä konkretisoivat hallinnon oikeusperiaatteet korostavat (ainakin pääsääntöisesti<sup>309</sup>) oikeusturvan muodollista ainesosaa, perusoikeuksilla on merkityksensä aineellisen oikeusturvan toteuttamisessa<sup>310</sup>.

Kysymystä ei kuitenkaan tule ymmärtää joko/tai-kysymykseksi, sillä perusoikeusjärjestelmä sisältää myös hallintotoimintaan kohdistuvia, muodollisiksi luonnehdittavia elementtejä. Tällaisten perusoikeuksien tulkintavaikutus voi kohdistua myös esimerkiksi hallintotoimintaa koskeviin menettelysäännöksiin viranomaisen harkintavaltaa rajoittaen. Esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi tai saada perusteltu päätös voi edellyttää kuulemista tai päätöksen perustelemista sellaisissakin tilanteissa, joissa hallintolaki tai jokin erityislaki ei siihen lähtökohtaisesti velvoita. Kun menettelysäännöksen soveltamisala on tulkinnanvarainen, menettelyllisen perusoikeuden tulkintavaikutus puoltaa säännöksen laajempaa soveltamisalaa.<sup>311</sup>

Näin esimerkiksi PL 20.2 §:n toimeksiantosäännös yksilön vaikutusmah-

---

yyden ohella esiin (mt., s. 129–130) muun muassa sen, että perusoikeussäännöksiltä puuttuu kiinteä yhteys myös kulloinkin sovellettavan säännöksen tai kyseessä olevan oikeudenalan omiin, täsmällisempiin tavoitteisiin. Näin ajattelee selvästi myös *Helin*, esimerkiksi korostaessaan (2012, s. 30) sitä, ”miten tärkeää on, että ihmisoikeusperiaatteita soveltava ymmärtää riittävän hyvin sitä alaa, joka joutuu [perusoikeus]arvioinnin kohteeksi”.

<sup>307</sup> *Kuusiniemi* 2013d, s. 228. Perusoikeuksien arvosisältöä korostetaan myös v. 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissä: ”Perusoikeusuudistus pyrkii määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta ajatellen”. HE 309/1993 vp, s. 15 (kurs. lis.).

<sup>308</sup> *Mielityinen* 2006, s. 128.

<sup>309</sup> Erityisesti suhteellisuusperiaatetta voidaan tavoitteiden ja keinojen punnintaa edellyttävänä pitää sisällöllisenä pikemmin kuin muodollisena.

<sup>310</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 14: ”Ehdotetulla säännöstöllä pyritään parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alueella sekä luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin” (kurs. lis.).

<sup>311</sup> Ks. *Kulla* 1998, s. 61.

dollisuuksien edistämisestä häntä itseään ja elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa voi vaikuttaa valitusoikeuden määräytymiseen tulkintavaikutuksen kautta. Aiemmin mainitun vuosikirjaratkaisun KHO 2010:6 ohella esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:76 perustuslain tulkintavaikutus oli vastaavasti osaltaan perusteena sille, että valitusoikeuden katsottiin metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettua rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa asiassa kuuluvan seudulliselle linnustonsuojelujärjestölle (ään. 4–1). Asiassa oli merkitystä myös lintudirektiivillä ja yhteisön oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimuksella, kun MetsästysA 25 a §:n 2 momentissa tarkoitettulle poikkeamiselle rauhoitusajoista ei ollut säädetty lajin kannat tai lisääntymisedellytykset huomioon ottavaa edellytystä. Ensimmäisessä tapauksessa kyse oli kuntalain mukaisen valitusoikeuden tulkinnasta (vaikka MaastoliikenneL:sta vielä tuolloin puuttui nimenomainen säännös siitä, miten muutosta haetaan moottorikelkailureittisuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen), jälkimmäisessä tapauksessa hallintovalitukseen liittyvän valitusoikeussäännöksen tulkinnasta.<sup>312</sup>

Perusoikeudet ovat osaltaan osoittamassa keskeisiä arvo- ja tavoitenäkökohtia, joita monimutkaisissa ratkaisutilanteissa tulee tunnistaa ja ottaa huomioon, ja perusoikeusnäkökulma voikin vähintäänkin helpottaa olennaisimpien oikeudellisten ongelmien tunnistamisessa ja auttaa niiden ratkaisemisessa sekä muodollisen että aineellisen oikeusturvan asettamat vaatimukset täyttävällä tavalla<sup>313</sup>. Mikäli yksittäisessä ratkaisutilanteessa tunnistetaan merkityksellinen perusoikeuslottuvuus, voi perusoikeuksien merkitys olla yksittäisessä ratkaisutilanteessa merkittävä.

Ympäristösääntelylle tyypillinen ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välinen punnintatilanne oli kyseessä vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:57. Tapauksessa oli kyse asiasta, jossa kalastuslain 37 a §:n 1 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella 294/2011 verkkokalastus osakaskuntien vesialueella oli saimaannorpan kuuttien suojelemiseksi kielletty vuositain 15.4.–30.6. Asetus oli voimassa 15.4.2011–31.12.2015. Asiassa oli kysymys kalastuslain 37 §:n 1 momentin mukaisesta luvasta poiketa asetuksella säädetystä verkkokalastuksen kiellosta.

Päätöksestä valittaneet osakaskunnat vaativat vahvistettavaksi, että asetus 294/2011 jätetään Suomen perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta niihin.

<sup>312</sup> Tätä vastaavaa poikkeuslupaa koskevat säännökset sisältyvät nykyisin MetsästysL:iin, ja tällaisen poikkeuslupan edellytyksiä koskevassa 41 b §:ssä edellytyksenä on nykyisin myös se, ettei päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä. Ks. ratkaisusta KHO 2004:76 tarkemmin *Vihervuori* 2011, s. 769. Yleisesti ympäristöperusoikeussäännöksestä ja järjestöjen vireillepano- ja valitusoikeuksista mt. s. 764–766, muista kuin yllä esimerkkeinä mainituista KHO:n valitusoikeutta ja PL 20.2 §:n tulkintavaikutusta koskevista kohtuullisen lukuisista vuosikirjaratkaisuksista mt. s. 769–771, joissa perusoikeusmyönteinen tulkinta on myös toisinaan jäänyt vähemmistöön.

<sup>313</sup> Ks. *Länsineva* 1998b, s. 112.

Perusteeksi valittajat esittivät, että mainittu asetus sekä sen valmistelu ja antaminen loukkasivat perustuslaissa perusoikeuksiksi säädettyjä omaisuuden suojaa ja oikeusturvaa ja että asetus oli ristiriidassa kalastuslain 37 a §:n 1 momentin kanssa. Korkein hallinto-oikeus viittasi päätöksensä perusteluissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon kalastuslain muuttamisesta (PeVL 20/2010 vp) ja totesi, että asiassa esillä olevassa sääntelyssä ei ollut kysymys pakkolunastuksesta, vaan omaisuuden käyttörajoituksista, ja sääntelyä oli arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Asetuksen 294/2011 mukaisesti vuosittain 15.4.–30.6. voimassa oleva kielto koski verkkokalastusta, mutta ei muita kalastusmenetelmiä, jotka olivat asetuksen estämättä käytettävissä myös tuolloin. Myös verkkokalastus oli alueella mahdollista muulloin kuin edellä mainittuna aikana. Kiellon tarkoituksena oli KHO:n mukaan turvata uhanalaisen, erityisesti suojeltavan saimaannorpan säilyminen ja suotuisan suojelutason saavuttaminen. Osakaskuntiin kohdistuvaa omistusoikeuden rajoitusta oli punnittava vasten perustuslain 20 §:stä ilmenevää ympäristöperusoikeuksia koskevaa säännöstä. Kuten perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan todennut, kalastuslain 37 a §:n 1 momentin mukaisen sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei sen mainittu tavoite huomioon ottaen ollut epäilystä. Momentti ei ollut perustuslain vastainen sillä osakaskuntien valituksessa esitetyllä perusteella, että se loukkaa omaisuuden suojaa. Tämän vuoksi sen nojalla annettua asetusta ei ollut jätettävä perustuslain 107 §:n perusteella soveltamatta.<sup>314</sup>

Vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla oli kalastuslain 37 §:n 1 momentin 1 kohtaan perustuva mahdollisuus hakea lupaa kielletyn pyydyksen tai kalastustavan käyttämiseen. Samoin näillä tahoilla oli hakemuksen tultua hylätyksi oikeus valittaa päätöksestä, jolloin myös asetuksen perustuslain tai muun lain mukaisuus voi tulla arvioitavaksi. Näin ollen asetusta 294/2011 ei ollut jätettävä soveltamatta myöskään sillä perusteella, ettei osakaskunnilla ollut ollut mahdollisuutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Samalla perusteella asiassa tehdyt ratkaisut eivät KHO:n mukaan loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tai perustuslain 21 §:ssä säädettyjä oikeusturvan takeita.

<sup>314</sup> KHO totesi perustuslakivaliokunnan lausunnosta kyllä myös ilmenevän, että kalastuslain 37 a §:n 1 momentin mukainen sääntely, jonka mukaan kalastusoikeuden rajoitus ei itse asiassa perustu lakiin vaan asetukseen, on periaatteellisesti ongelmallinen. Toisaalta valiokunta oli KHO:n perustelujen mukaan todennut momentin säännöksen myös poikkeuksellisen tarkaksi ja yksityiskohtaiseksi. Säännöksen tarkkuuden ja yksityiskohtaisuuden huomioon ottaen valiokunta oli päättänyt siihen, ettei se ole perustuslain vastainen.

KHO totesi ratkaisunsa perusteluissa myös, että asetus oli julkaistu Suomen säädöskokoelmassa. Vaikka asetuksen maantieteellinen soveltamisala oli rajoitettu, asetuksella oli annettu säädösvallan alaan kuuluvia yleisiä säännöksiä kalastuksesta asetuksen soveltamisalueella. Asetuksen soveltaminen ei rajoittunut vain asianomaisiin vesialueen omistajiin tai osakaskuntien osakaisiin, vaan sillä rajoitettiin kenen tahansa kalastusta alueella, jota se koski. Asetuksen valmistelu ja antaminen eivät olleet hallintoasian käsittelyä, joka olisi johtanut hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun valituskelpoiseen hallintopäätökseen. Vesialueen omistajat eivät näin ollen olleet KHO:n mukaan asetukseen nähden asianosaisia, joita olisi tullut ennen sen antamista kuulla hallintolain 34 §:n mukaisesti ja joilla olisi tullut olla mahdollisuus valittaa asetuksen antamisesta.

Niin ikään kalastuslainsäädäntöön liittyneessä tapauksessa KHO 2002:23 (ään. 4–1) korkein hallinto-oikeus puolestaan tulkitisi silloisen KalastusL 11.2 §:n säännöstä kotirauhaa koskevan perusoikeuden (PL 10 §) valossa niin, että säännöksessä mainitun ”liiallisen häirinnän” katsottiin voivan kohdistua myös kotirauhaan<sup>315</sup>. Asiassa eri mieltä olleen oikeusneuvoksen tapaan voidaan esittää arvio, ettei tällainen tulkinta ollut säännöksen sanamuodon perusteella sen alkuperäisenä tarkoituksena. Tämä näyttäytyy varsin selväpiirteisenä esimerkkinä perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta tilanteessa, jossa muut laintulkinta-argumentit olisivat puoltaneet ehkä pikemminkin toisen suuntaista ratkaisua. Tulkinta sinänsä mahtui sanamuodon puitteisiin.

Kaavoitus- ja rakentamisasioiden osalta äänestysratkaisussa (5–4) KHO 2003:102 vähemmistöön jääneiden hallintoneuvosten äänestyslausunnossa viitattiin perustuslain perusoikeusluvun yhdenvertaisuus- (PL 6 §), omaisuusdenuojo- (PL 15 §), oikeusturva- (PL 21 §) ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta koskeviin (PL 22 §) säännöksiin, vaikka vähemmistö perustelikin kantansa ensisijaisesti lain esitöihin ja systematiikkaan liittyvillä näkökohdilla. Kyseessä olevassa tapauksessa enemmistön kannan mukaisesti jätettiin valitusoikeuden puuttuessa tutkimatta valitus, jonka tehneen henkilön omistaman tilan osalta rantayleiskaava (siihen sisältyvine rakennusoikeuksineen) oli hallinto-oikeudessa kumottu.<sup>316</sup>

<sup>315</sup> Mikäli jokamiehenoikeudet olisi aikanaan otettu mukaan perusoikeusluetteloon, olisi tapauksessa käsillä ollut ehkä hieman moniulotteisempi perusoikeuksien tulkintatilanne. Ks. jokamiehenoikeuksista perusoikeusuudistuksen yhteydessä *Vihervuori* 2011, s. 781–782.

<sup>316</sup> Tilanne johtui MRL 191.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Puheena olevassa tapauksessa oli kyse siitä, että rantayleiskaavapäätös oli kumottu vain osittain (yhden tilan osalta), joka johti mainitun säännöksen johdosta siihen, että maanomistajan näkökulmasta – jolla selvästi oli asiassa intressi ja oikeussuojan tarve – valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä puuttui kokonaan. Kyse ei siis ollut, kuten KHO:n vähemmistön lausunnossa todettiin, maanomistajan jatkovalitusoikeuden rajoittamisesta vaan valitusoikeuden kieltämisestä kokonaan ja asian ratkaisemisesta yhdessä tuomioistuinaesteesta.

On jokseenkin selvää, ettei tällaista kaavan osittaista kumoamista koskevaa tilannetta osattu lain valmistelu- ja säätämisvaiheessa arvioida ja säännöstä ajateltiin sovellettavan tilanteissa, joissa kaavapäätös on kumottu kokonaisuudessaan. Valituskieltosäännöstä perusteltiin sillä, että kunnalla on asiassa vahvin intressi ja poikkeuksen valituskiellosta muodostavat ainoastaan tapaukset, joissa ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja. Säännöksen perustelutkin kuitenkin hieman ontuvat tältä osin, sillä esimerkiksi rantayleiskaavat laaditaan olennaisilta osin myös yksityisten etujen vuoksi; niissä on kyse paljolti rakentamismahdollisuuksien tasapuolisesta jakamisesta. Tätä indikoi esimerkiksi MRL 76 §:n säännös yleiskaavan laatimiskustannuksista ranta-alueella, jonka mukaan jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääsääntöisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, voidaan enintään puolet kaavan laatimiskustannuksista periä maanomistajilta.

Ratkaisussa KHO 2003:102 esiin tullut tilanne sai jatkoa KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:12 (ks. myös samana päivänä annettu lyhyt ratkaisuseloste KHO 22.3.2006 T 639), joka valitusoikeuskysymyksen osalta ratkaistiin samalla tavalla kuin KHO 20013:102, mutta jossa kirjelmä tutkittiin purkuhakemuksena ja korkein hallinto-oikeus palautti asian menettelyvirheen vuoksi hallinto-oikeudelle siltä osin kuin hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen kantelijoiden tilalle osoitetun asuinpientalojen alueen (AP) osalta. Ks. ratkaisusta valitus-



Perusoikeusmyönteisen tulkinnan ja PL 106 §:n mukaisen säännöksen soveltamisen keskinäinen suhde on muotoiltavissa niin, että jos ristiriita on ehkäistävässä perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla, se ei voi olla ilmeinen, ja kääntäen jos ristiriita ei ole poistettavissa laintulkinnan keinoin, se on PL 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeinen<sup>317</sup>. Ratkaisutilanne tapauksessa KHO 2003:102 nähdäkseni lähellä jopa sitä (ei mitenkään yksiselitteistä<sup>318</sup>) rajalinjaa, onko ristiriita poistettavissa perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla vai onko kyse PL 106 §:n tarkoittamasta tilanteesta. Säännöksen sanamuoto on sinänsä varsin yksiselitteinen, eikä sisällä erityisen tulkinnanvaraisia ilmauksia. Kyse ei myöskään ollut varsinaisesti eri perusoikeuksien välisestä punnintatilanteesta, vaan kaikki perusoikeusargumentit olisivat puoltaneet vähemmistön kannan mukaista ratkaisua ja säännöksen soveltamiselle sen lähtökohtaisen sanamuodon vastaisesti olisi ollut selvä perustuslaista johtuva peruste. Perustuslaista johdettava argumentti enemmistön kannan puolesta olisi lähinnä vain edellä käsitelty lainalaisuusperiaate ymmärrettyinä niin, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lain *sanamuotoa*. Toki sanamuodon mukaisen tulkinnan taustalla sinänsä vaikuttaa oikeusvaltiollinen vallanjako, lainalaisuusperiaatteen *contra legem* -kielto ja lainsäätäjän kunnioittamisasenne sekä tässä nimenomaisessa tapauksessa myös kaavoitusmonopoli ja sen taustalla oleva perustuslaissakin suojattu kunnallinen itsehallinto<sup>319</sup>, joilla on yhteys oikeusturvan muodolliseen ulottuvuuteen. Valittajan aineellisen oikeusturvan näkökulmasta tämän ratkaisun lopputulos oli kuitenkin yksiselitteisen negatiivinen.<sup>320</sup>

---

oikeuskysymyksen osalta kriittisesti *Lavapuro* LM 2006 passim., joka huomauttaa (mt. s. 871), että enemmistön ”[v]alitusrajotussäännöksen soveltamiseen liittyvien perustelujen niukkuus ja säännöksen sanamuodon sanatarkka referointi luovat tässä kehyksessä oletuksen siitä, että KHO:n ratkaisut ovat ikään kuin suora seurausta MRL:n sanamuodonmukaisesta soveltamisesta. Useiden tapausten mittainen ennakkopäätösjakumo vahvistaa tätä oikeudellista tilaa ja vaikuttaa tuottavan siihen tiettyä oikeusvarmuutta.” Korkein hallinto-oikeus reagoi tilanteeseen siten, että se esitti PL 99.2 §:n nojalla 12.6.2007 valtioneuvostolle ryhtymistä tuolloin MRL 191.3 §:n sisältämän säännöksen osalta lainsäädäntötoimiin mainitun säännöksen tarkistamiseksi oikeusturvan yleisiä periaatteita vastaavaksi viitaten muun ohella mainittuihin vuosikirjaratkaisuihin. KHO viittasi myös siihen, että MRL:n muutoksenhakujärjestelmää oli tarkistettu 1.3.2007 voimaan tulleella lailla 1441/2006, mutta tässä yhteydessä ei sisällöllisesti tarkistettu mainittua julkaistujen ratkaisujen perusteella ongelmallista säännöstä, joka tällä muutoksella siirtyi 191 §:n 4 momentiksi. Tämä esitys ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin; kyseinen säännös on edelleen voimassa asiallisesti saman sisältöisenä.

<sup>317</sup> *Tuori – Lavapuro* 2011, s. 813.

<sup>318</sup> Ks. esim. *Ojanen* LM 2005, s. 926–927.

<sup>319</sup> Ks. enemmistön perustelut vastaavassa ratkaisutilanteessa KHO 2006:12, jossa säännöksen sanamuodon ohella todettiin, että kaavan laatiminen, hyväksyminen ja muuttaminen on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyissä rajoissa kunnan harkinnassa. Tätä periaatetta ilmentää osaltaan edellä mainittu maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 3 momentin säännös. Yksityisellä maanomistajalla ei siten ole oikeutta vaatia tietynsisältöisen kaavan laatimista.

<sup>320</sup> Enemmistön kantaa ei ratkaisussa KHO 2003:102 perusteltu muutoin kuin viittaamalla MRL 191.3 §:n sanamuotoon. Ks. ratkaisun perusteluihin liittyen kuitenkin *Kuusiniemi* 2005, s. 231, jossa ratkaisuun osallistuneen näkökulmasta kirjoitetaan, että ”enemmistön ja vähemmistön perustelujen välinen ’epäsuhta’ johtuu yksinkertaisesti siitä, että enemmistö ratkaisi asian lain sanamuodon mukaisesti, kun taas vähemmistö joutui etsimään *contra legem* -tyyppiselle ratkaisulle perustelut kauempaa. Jokainen varmasti myös ymmärtää, että 5–4 äänestykseen päätynees-

Rakennussuojelulain 9 §:n mukaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta mahdollisesti johtuvia korvauksia koskeneessa ratkaisussa KKO 2004:26 korkeimman oikeuden enemmistö (ään. 5–2–2–2) totesi PL 106 §:n säännöksen soveltuvan tapaukseen niin, että RakSL 11 §:n sanamuodon katsottiin kyseisessä tapauksessa olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain omaisuussuojasäännöksen kanssa, ja edelleen se tulkitsi mainittua säännöstä sen sanamuotoa laajentavasti niin, että myös väliaikaisesta toimenpidekiellosta johtuvasta vahingosta voitiin määrätä 11 §:n mukaisia korvauksia. Kyse oli ensimmäisestä kerrasta, kun korkein oikeus sovelsi PL 106 §:ää.<sup>321</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:58 oli kyse ympäristönsuojelumääräysten lainmukaisuudesta. Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ei sinänsä ollut KHO:n mukaan estettä sisällyttää vaatimuksia, jotka olivat ankarampia kuin silloiseen nitraattiasetukseen 931/2000 sisältyvät säännökset.

---

sä jaoston täysistunnon äänestyksessä likipitäen kaikki mahdolliset argumentit ovat pöydällä, ja kukin tuomari tekee ratkaisunsa niistä tietoisena, eikä vain lain sanamuotoon tukeutuen.” Tapauksesta laajemmin ks. mt. s. 228–234. Ks. tapauksesta ja perus- ja ihmisoikeuksista lainkäytössä myös *Ojanen* LM 2004, s. 337–346.

Ks. myös hieman vastaavan kaltainen korkeimman oikeuden äänestysratkaisu (3–2) KKO 2002:91 ja *Lavapuron* (2003 passim.) kommentti ratkaisusta, jossa (s. 236) korkeimman oikeuden enemmistön tapauksessa omaksuma (perinteinen) käsitys perustuslain ja tavallisten lakien – kyseisissä tapauksessa rikoslain – suhteesta lainkäytössä on tiivistetty tautologiaan ”perustuslaki on perustuslaki ja rikoslaki on rikoslaki”. Muotoilu sopii osin myös yllä käsitellyyn tapaukseen, vaikka rikosoikeuden osalta laillisuusperiaatteella on toki aivan oma, korostettu asemansa.

Lainsäätäjän kunnioittamisasenteesta ks. *Määttä* 2011, s. 207, 209–211.

<sup>321</sup> *Ojanen* (LM 2005 passim.) on kritisoinut ratkaisua katsoen muun ohella, että korkein oikeus ei riittävällä tavalla huomioinut käyttörajoituksen luonnetta ja sen suhdetta omaisuussuojasäännöksen rakenteeseen ja ydinsisältöön. Ojaseen mukaan (mt. s. 923) tapauksessa oli kyse ”mitä suurimmassa määrin sellaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta, josta ei ollut tarkoitettu suorittaa korvausta edes rakennussuojelulain säätämisen aikana voimassa olleen omaisuussuojakäsityksen mukaan”. Ratkaisun suurimpana puutteena Ojanen (mt. s. 925) kuitenkin pitää sitä, että siinä on jätetty huomiotta omaisuussuojasäännöksen tulkintaympäristön muutos rakennussuojelulain säätämisen jälkeen, erityisesti perusoikeusudistuksen ja ympäristöperusoikeuden säätämisen myötä. Ojaseen mukaan yleisesti ottaen ”perustuslain 20 § on vaikuttanut omaisuussuojasäännöksen tulkintoihin siten, että nykyään voidaan hyväksyä entistä pitemmälle meneviä omaisuuden käyttörajoituksia korvauksitta ilman, että tilanne näyttäytyisi ongelmallisena omaisuussuojan kannalta – eikä ainakaan merkitsisi ilmeistä ristiriitaa perustuslain kanssa perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla.”

Ojaseen mukaan korkeimmassa oikeudessa oli ollut esillä jo tätä ennen useampia läheltä piti-tilanteita PL 106 §:n soveltamiskynnyksen suhteen. Ojanen (mt. s. 928) kirjoitti voivan olla mahdollista, että ”korkein oikeus oli vähitellen ajautunut jalkapallosta tuttuun tilanteeseen, jossa joukkue on tahkonnut jo useita otteluita saamatta palloa pömpeliin. Tällöin kuparisen rikkomiseen tarvitaan joskus ns. ’räkämaali’, joka pitäisi kuitenkin liputtaa paitsiona tai joka on muutoin tulkinnanvarainen taikka joka joskus menee jopa omiin. Vahvasti tuon kaltaisen tilanteen makua on ratkaisussa KKO 2004:26.”

Kaksi oikeusneuvosta päätyi samaan lopputulokseen kuin KKO:n enemmistö mutta perusoikeusmyönteisen laintulkinnan keinoin. Vähemmistöön jääneiden mukaan osakeyhtiön kärsimä vahinko ei ollut sellainen, että RakSL 11 §:n säännöksen sanamuoto *kyseisessä tapauksessa* olisi ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tapaus oli sikäli muista tässä mainituista poikkeava, että lain säätämisvaiheessa oli kysymyksiin otettu nimenomaisesti kantaa ja perustuslakivaliokunta oli pohtinut säännöksen perustuslainmukaisuutta väliaikaisten toimenpidekieltojen osalta.

Siten ei myöskään ollut sellaisenaan kiellettyä antaa kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä, joilla asetukseen tai direktiiviin sisältyvät ohjeelliset vaatimukset muutettiin sitoviksi velvoitteiksi. Lannan varastointia ja levitystä koskevien määräysten tuolloin voimassa olleen ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaisuutta koskevassa ratkaisussaan KHO muun ohella totesi, että perustuslain omaisuuden suoja ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttivät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n sääntöeseen. Kunkin määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä oli sen tarpeellisuus paikallisissa oloissa.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:3 (ään. 5–2) korkein hallinto-oikeus käytti sekä perusoikeusmyönteistä tulkintaa että lintudirektiivin tulkintavaikutusta ratkaistessaan turvetuotannon ympäristölupaan liittyen kysymyksen LSL 39.2 §:ssä tarkoitetun suuren petolinnun pesäpuun suojelun ulottuvuudesta. KHO käytti niin ikään systemaattisia ja säännöksen tavoitteisiin liittyviä argumentteja. KHO:n mukaan LSL 39.2 §:n esitöiden perusteella rauhoitus merkitsi sitä, että puun kaataminen tai vahingoittaminen oli kielletty. Lainkohta oli kuitenkin sijoitettu eläinlajien suojelua koskevat rauhoitussäännökset sisältävään 39 §:ään eikä kasvilajien suojelua koskevaan 42 §:ään. Pesäpuu oli siten tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä. Pesäpuun suojeleminen oli mielekästä vain sillä edellytyksellä, että puu oli käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. Pesäpuun suojelemista koskevan sääntelyn voitiin päätellä liittyvän siihen, että suuret petolinnut olivat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden vakiintuneesti käyttämät pesäpuut sijaitivat. Pesäpuun suojelemista koskeva säännös voi täyttää tarkoituksensa vain sillä edellytyksellä, että pesintärauhaa häiritsevät tekijät voitiin riittävästi ehkäistä muita säännöksiä soveltamalla. Luontodirektiivin ja perusoikeuksien tulkintavaikutuksen<sup>322</sup> osalta KHO totesi, että luonnonsuojelulain 39 §:llä on pantu täytäntöön lintudirektiivin 5 artiklan velvoitteet. Mainittujen velvoitteiden alueellinen kohdentuminen riippuu siitä, missä lajin yksilöt kulloinkin lisääntyvät, eikä velvoitteita ole sidottu tiettyyn alueeseen. Suomessa säännöllisesti pesiviä suuria petolintuja, joita lain 39 §:n 2 momentti käytännössä koskee, ovat ainoastaan maakotka, merikotka ja kalasääski. Lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan viimeisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on myös Natura 2000-verkostoon sisältyvien suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huoventuminen. Mainittu säännös ei ole suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta etenkin yhdessä perustuslain 20 §:n 1 momentin vastuuta ympäristöstä koskevan säännöksen kanssa sillä on vaikutusta luonnonsuojelulain säännösten tulkintaan. Johtopäätöksensä korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin tarkoituksen saavuttamiseksi mainitun pykälän 1 momentin 3 kohtaa oli perusteltua tulkita niin, että viimeksi mainitussa kohdassa tarkoitettu kielto koski myös tuotan-

<sup>322</sup> KHO viittasi ympäristöperusoikeuden ohella ratkaisussaan myös PL 15 §:n omaisuuden suoja-sääntöeseen.

nollisen toiminnan harjoittamista. Teollisessa mittakaavassa harjoitettu turvetuotanto ei myöskään ollut luonnonsuojelulain 48 §:n 1 momentin poikkeussäännöksessä tarkoitettua alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan, joka olisi sallittua 39 §:n estämättä. Kun alueen olosuhdeiden lisäksi otettiin huomioon se selvitys, jota oli saatu kalasääsken elämänkierrosta ja palaamisesta toistuvasti pesimään samaan puuhun, sekä toisaalta rajalliset mahdollisuudet harjoittaa turvetuotantoa kalasääsken lisääntymisajan ulkopuolella, turvetuotannon sijoittamisesta ympäristölupahakemuksen lohkoille 3–8 olisi aiheutunut luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettu seuras. Tämän vuoksi hakemuksessa tarkoitettua toimintaa ei voitu sallia.<sup>323</sup>

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että perusoikeudet rajoittavat harkintavaltaa (viranomaisen valtaa valita vaihtoehtoisten oikeusseuraamusten välillä) lainalaisuusperiaatteen mukaisesti ensinnäkin niin, että niitä tulee noudattaa oikeusjärjestyksen yhtenä osana PL 2.3 §:n mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa. Hallintopäätöksenteon ja tämän tutkimuksen aiheen kannalta keskeisin säännös tästä näkökulmasta on PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, joka on oikeastaan jokaisessa asiassa merkityksellinen<sup>324</sup>. Tämän lisäksi niillä on olennaisesti normihierarkiaan perustuva tulkintavaikutus alemmanasteisten säännösten soveltamisessa, mikä edellyttää perusoikeusmyönteisimmän tulkintavaihtoehdon valintaa useammasta mahdollisesta. Tulkintavaikutus muotoaa näin viranomaisen mahdollisuuksia valita vaihtoehtoista ratkaisuvaihtoehtoista välillisesti, lain säännösten tulkinnan välityksellä. Perusoikeudet ohjaavat harkintaprosessia kuitenkin myös siten, että ne auttavat tunnistamaan yksittäisissä ratkaisutilanteissa oikeusjärjestyksen arvoperustan kannalta relevantteja kysymyksiä ja asetelmia.<sup>325</sup>

Olennaista on nähdäkseni havaita, että perusoikeusmyönteistä tulkintaa käytetään muiden lainopin tulkintametodien *rinnalla*. Perustuslain mukainen lain-

<sup>323</sup> Oman, kohtuullisen lukuisan joukkonsa KHO:n vuosikirjaratkaisuja muodostavat ne ratkaisut, joissa ympäristöperusoikeussäännöksen tulkintavaikutus on ollut mukana pohdittaessa järjestöjen valitusoikeutta. Ks. esim. aiemmin mainitut KHO 2004:76 ja KHO 2010:6, sekä KHO 2007:74. Ratkaisuissa KHO 2003:99, KHO 2005:42 ja KHO 2006:54 järjestöjen valitukset jäivät äänestyksen jälkeen tutkimatta. Vähemmistö olisi tutkinut näissäkin tapauksissa valitukset muun ohella ympäristöperusoikeuteen nojaten. Ks. ratkaisuista *Vihervuori* 2011, s. 769–771. Lainkäytössä ympäristöperusoikeuteen on viitattu useimmin juuri valitusoikeutta koskevien ratkaisujen yhteydessä; *Kuusiniemi* 2013d, s. 227. Ks. KHO:n ympäristöperusoikeutta koskevasta oikeuskäytännöstä myös *Kokko* 2008, s. 326–340. Kokko kirjoittaa (mt. s. 341), että ”[v]astuussäännös on myös PL 20.2 §:n ohella ollut perusoikeusmyönteisen tulkinnan pohjana, kun luonnon- ja ympäristönsuojeluyhdistyksille on muutoksenhaussa annettu tavallisen lain menettelyllisten säännösten tulkinnan perusteella mahdollisuudet vaikuttaa ainakin jälkikäteisesti ympäristöä koskevaan viranomaisten päätöksentekoon.”

<sup>324</sup> Yhdenvertaisuus edellyttää, että viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>325</sup> Ks. perusoikeuksien erilaisista vaikutustavoista laajemmin esim. *Tuori* LM 2003, s. 931–940; ks. myös *Miettinen* 2001, s. 104–117.

tulkinta ei toimi irrallaan muista lain tulkinnan keinoista vaan osana niitä ja senkin merkitys ratkeaa viime kädessä tapauskohtaisesti<sup>326</sup>. Perusoikeusnäkökulmaan ja perusoikeusmyönteiseen tulkintaan erityisesti tämän tutkimuksen kohteena olevan sääntelyn kannalta palataan lupaedlytyksiä koskevan tulkintalainopillisen tarkastelun yhteydessä.

### 3.7.3 Hallinto ja oikeus: hallinnon oikeudelliset käytännöt ja harkintadoktriini

#### 3.7.3.1 Tarkastelun lähtökohdat

Edellä on tuotu esiin erottelu hallinnon ja lainkäytön välillä, mitä oppi harkintavallan kahtiajaosta näyttää edellyttävän. Samalla tulisi tehdä ero myös oikeuden ja ei-oikeuden välillä. Mikäli pyrittäisiin tekemään jonkinlaista sisällöllistä erottelua oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä olisi tarkasteltava myös, minkälainen ero ”hallinnon” ja ”oikeuden” välille on tehtävissä tapauksissa, joissa hallinnossa tehdään kansalaisia koskevia päätöksiä

<sup>326</sup> Esimerkiksi *Helin* (2012, s. 17) – epäilemättä tässä kohden karrikoiden – kuvaa perusoikeuksiin nojaavan laintulkinnan tietyllä tapaa erilliseksi muusta laintulkinnasta ja samankaltaiseksi kuin käsiteläinopissa (ja myös periaateargumentaatiossa). Perusoikeuksiin voidaan kuitenkin suhtautua monella tavalla, ja tällaisen muista tulkintameteista irrotetun laintulkinnan jäädessä muun ohella oikeuskäytännön perusteella varsin todellisuudelle vieraaksi, perusoikeusmyönteistä laintulkintaakin on mielekästä tarkastella osana muuta laintulkintaa. Jäljempänä kirjoituksessaan (mt. s. 21) *Helin* eritteleeekin muutamia erilaisia tapoja suhtautua perusoikeuksiin optimointikäskyinä osana muuta lainsoveltamista ja toteaa, että ”perusoikeuksien argumentaatiovaikutus voimistuu sitä mukaa, mitä suuremmassa määrin hyväksytään se, että perusoikeuteen vetoamalla voidaan syrjäyttää alan vakiintuneet oikeuslähdeperiaatteet.” Näin ehdottomasti on, mutta vierastan ajatusta, että perusoikeusargumentointi ja perusoikeuksien vaikutus yksittäiseen ratkaisutilanteeseen tapahtuisi aina samanlaista kaavaa noudattaen. Esimerkiksi edellä käsitelty ratkaisu KHO 2003:102 on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa perusoikeudet – osana muuta relevanttia oikeudellista argumentaatiota – olisivat voineet ja niiden olisi nähdäkseni pitänytkin johtaa siihen, että (kaikilla oikeudenaloilla keskeinen) lain sanamuodon mukainen tulkinta olisi joutunut väistymään ratkaisun olosuhteissa, jotka epäilemättä johtivat lopputulokseen, jota lainsäätäjä ei lain säätämisvaiheessa ole ajatellut taikka tarkoittanut. Jossain toisessa laintulkintatilanteessa eri premessin konstellaatio olisi kuitenkin ollut toisenlainen.

Vuosikirjaratkaisujen KHO 2003:102 ja KHO 2006:12 osalta voidaan sinänsä keskustella siitä, sisältyykö myös kaavan *osittainen* kumoaminen nykyisin MRL 191.4 §:ään sisältyvän jatkovalituskieltosäännöksen sanamuotoon, erityisesti kun kyse on poikkeussäännöksestä muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevasta pääsäännöstä; ks. *Lavapuro* LM 2006, s. 863–865. Kaavan osittaisen kumoamisen ongelmallisuus liittyy kunnallisvalituksen luonteeseen ja hallintotuomioistuimen toimivaltaan, joista mainittujen vuosikirjaratkaisujen johdosta valtioneuvostolle 12.6.2007 tekemässään PL 99.2 §:n mukaisessa esityksessä lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä KHO totesi, että tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole valtaa kumota kaavaa laajemmalti kuin valituksessa on vaadittu, mutta toisaalta kumoamispäätöksellä ei saa asiallisesti muuttaa hyväksytyyn kaavan sisältöä vaan kumotun osan tulisi muodostaa itsessään mielekäs suunnittelukokonaisuus.

enemmän tai vähemmän oikeusnormein säännellysti. Oikeuden ja ei-oikeuden (eli oikeuden ja muun yhteiskunnan<sup>327</sup>) edellä käsitellyn rajanvedon vaikeus tai viimekätinen mahdottomuus on nykyään yleisesti tunnettu ja tunnustettu<sup>328</sup>, mutta kysymystä on syytä tarkastella myös hallintotoiminnan näkökulmasta.

Se, että oikeus on osa muuta yhteiskuntaa, ja sen implikaatiot ovat keskeinen osa *Brusiinin* teosta ”Tuomarin harkinta normin puuttuessa”<sup>329</sup>. Tarkasteltuaan aukkoharkinnan apukeinoja hän päätyy yhteenvetona toteamaan, että ”*kaikki aukkoratkaisujen harkinnassa käytettävät apukeinot selvittelevät yhteiskunnallista todellisuutta sanan laajassa merkityksessä, mutta eri näköpis-teistä käsin.*”<sup>330</sup>

Hallinnon ja lainkäytön erottelu on mielenkiintoinen sikäli, että hallintolainkäyttö Suomessa on ollut alkujaan osa hallintoa ja irtautunut siitä vähitellen, niin että se on nykyisin itsestään selvästi lainkäyttöä<sup>331</sup>. Sinänsä tällä seikalla on ollut heijastusvaikutuksensa myös harkintavaltadoktriinin sisältöön ja siinä tapahtuneeseen kehitykseen. Erityisesti sillä on merkityksensä korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välisen KHOL:n toimivallanjakosäännöksen olemassaolon kannalta: kun hallintolainkäyttö on ollut alkujaan osa hallintoa, on ollut selvää, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee ratkaistavaksi asioita, joiden ratkaisu riippuu pääasiassa niiden tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.<sup>332</sup>

Edellä oikeudellista ratkaisutoimintaa on tarkasteltu lähinnä oikeusharkintaan, toisin sanoen lain soveltamiseen, keskittyen ja erityisesti joustavien normien sävyttämää ympäristöoikeudellista päätöksentekoa ajatellen.<sup>333</sup> Erityisesti tällaisessa ympäristössä oikeudellinen soveltamisratkaisu ei koskaan tyhjene mekaaniseksi yleisen normin soveltamiseksi, vaan siinä on aina mukana ratkaisijan aktiivinen panos ja tiukan oikeuspositivistisesta näkökulmasta ei-oikeudellisiksi kuvattavia tekijöitä, kuten arvo- ja tavoitenäkökohtia. Ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa kyse on usein hankkeiden tai suunnitelmien toteuttamisen vaikutuksiin liittyvien arvostelmien tekemisestä. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan tilannetta hallinnon ja oikeuden rajanvedon suunnasta tukeutuen ajatukseen näiden toimimisesta toisistaan poikkeavien rationaalisuuden muotojen pohjalta.

<sup>327</sup> Ks. esim. *Tolonen* 2003, s. 54.

<sup>328</sup> Esimerkiksi kriittinen oikeuspositivismi sanoutuu sängen selvästi irti käsityksestä oikeuden autonomiasta suhteessa muuhun yhteiskuntaan. Ks. *Tuori* 2000, erit. s. 218–219.

<sup>329</sup> ks. esim. *Brusiin* 1938, s. 1.

<sup>330</sup> *Brusiin* 1938, s. 246.

<sup>331</sup> Ks. tästä kehityksestä esim. *Mäenpää* 2007, s. 45–50.

<sup>332</sup> Ks. *Mäenpää* 2008, s. 123–124 ja *Kotkas* LM 2011, s. 1131–1132.

<sup>333</sup> Se, mitä silmällä pitäen tarkastelut tehdään, vaikuttaa aina tavalla tai toisella myös tarkastelun tuloksiin.

### 3.7.3.2 *Rationaalisuuden muodot*

*Tuori* on nojannut merkittävässä määrin weberiläiseen rationaalisuuden muotojen erotteluun sulkiessaan hallinnon ”oikeudellisten käytäntöjen” ulkopuolelle. Siinä missä tuomioistuimet lainsoveltamistoiminnassaan pitävät silmällä oikeuden sisäistä rationaalisuutta (*normirationaalisuus*), hallinto pitää silmällä täytätönpanotehtävässään oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa ja sen tavoiteltua tilaa (*tavoiterationaalisuus*).<sup>334</sup> Tuorinkin mukaan laillisuusharkintaiset hallintopäätökset ja tuomioistuinten teleologinen argumentaatio ovat omiaan liudentamaan mainittujen päätöksentekotyyppejen eroa, mutta eivät kuitenkaan missään tapauksessa poista sitä<sup>335</sup>.

On nopeasti havaittavissa, että mainitun kaltainen rationaalisuuden muotojen erottelu perustuu samoihin näkökohtiin, joilla suomalainen hallinto-oikeustiede on perinteisesti erottanut hallinnon ja lainkäytön.<sup>336</sup> On kuitenkin jo aiemmin sanotun perusteella kyseenalaista, onko tämän kaltainen kategorinen erottelu

<sup>334</sup> *Tuori* 2000, s. 155, laajemmin esim. *sama* 1988, s. 21–35. Lienee syytä huomata, että Tuorin kriittinen oikeuspositivismi on rekonstruktio ja sellaisena tietynlainen ideaalimalli. Tämä teksti tuo oman sävynsä siinä esitettyihin kategoriointeihin. Tässä lähtökohdat ovat ainakin osin varsin toisenlaiset.

<sup>335</sup> *Tuori* 2000, s. 160. Tuori seuraa *Weberiä* tässä kohden varsin tarkkaan. Weber (1978, s. 644–645) näkee hallinnon juuri niin, että se sille asetetun toimivallan ja hallintoa rajoittavien oikeusnormien puitteissa pyrkii toteuttamaan muita, ”ulko-oikeudellisia” tavoitteita, mutta tunnistaa myös hallinnon ja lainkäytön tietyt samankaltaisuudet. Myös Weber (mp.) kuitenkin toteaa: ”But none of these guaranties can eliminate the basic contradiction between adjudication and ’government’”.

Toisaalla Tuori (LM 2003, s. 919) kirjoittaa: ”– hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku koskee hallintoasioita, jotka on ratkaistu ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien nojalla ja joissa oikeusnormit ovat määritelleet vain puitteet. Tämä on tietysti yleistys: tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusperusteiden keskinäinen painotus vaihtelee – –.” Tällainen yleistys ei ympäristöoikeuden näkökulmasta näytä osuvalta (jos joustaviin normeihin perustuvankin päätöksenteon katsotaan olevan ”oikeusharkintaista”). Näin ei ole edes MRL:n poikkeamispäätöksentekoa tarkasteltaessa, jossa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla voidaan katsoa olevan esimerkiksi säännönmukaisia hallintolupia koskevaan päätöksentekoon verrattuna keskeisempi merkitys. Esimerkiksi *Uotila (Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, s. 42) näkeekin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat toissijaisiksi suhteessa oikeusharkintaan: ”Suorittaessaan virkatoimia ja erityisesti tehdessään hallintopäätöksiä hallintoviranomaiset soveltavat esillä olevaan tapaukseen lakia tai alemmanasteisia säädöksiä. Ajateltakoon vaikkapa hallintoluvan myöntämistä. Säännönmukaisesti laki tai asetus säätelee niistä edellytyksistä, joiden tulee olla täytetyt, jotta lupa voitaisiin myöntää. Monet näistä edellytyksistä ovat jokseenkin yksiselitteisiä – –, toiset taas enemmän harkinnanvaraisia – –. Vielä senkin jälkeen, kun on todettu, että säädetyt edellytykset ovat olemassa, saattaa viranomaisen harkintavallan laajuus vaihdella. Niinpä eräissä tapauksissa oikeudellinen sääntely lähtee siitä, että jos luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa, lupa on myönnettävä. Toisissa tapauksissa taas tilanne on sellainen, että luvan edellytysten ollessa olemassa viranomainen voi harkintansa mukaan joko myöntää luvan tai olla myöntämättä sitä.” Lieneekin niin, että Tuori ja Weber pitävät ensisijaisesti silmällä hieman toisen tyyppistä, abstraktin yhteiskuntateorian tason hallintoa verrattuna siihen, mitä esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan.

<sup>336</sup> Myös Merikosken ajattelu oli siis hyvin samankaltaista, ks. *Aer* 2005, esim. s. 33–35.

oikeuden ja hallinnon välillä ylläpidettävissä (kuin enintään ideaalimallin tasolla) sitouduttaessa oikeusvaltion keskeisiin ideoihin. Ajateltaessa esimerkiksi sen kaltaista yksittäistä kansalaista koskevaa hallinnollista päätöksentekoa kuin tässä tutkimuksessa, ei voitane pitää mahdollisena, että tämän tyyppisessä hallinnollisessa ratkaisussa voitaisiin oikeusnormit nähdä vain viranomaisen harkintavaltaa rajoittavina tekijöinä sen toteuttaessa erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita.<sup>337</sup> Demokraattisessa oikeusvaltiossa hallinnon voidaan toteuttavan tehtävänsä ensisijaisesti soveltamalla ja täytäntöön panemalla eduskunnan säätämiä lakeja. Näin myös hallinnon tavoitteiden tulisi olla määrittely näissä laeissa, eikä hallinto varsinaisesti itse päätä siitä, mitä tavoitteita se kulloinkin katsoo parhaaksi edistää. Lisäksi oikeusharkintaisten lupien käsitteleminen muodostaa muutoinkin merkittävän osan oikeusvaltion hallinnon toimintaa.

### 3.7.3.3 *Vallankäytön kontrolloitavuus: hallinnon oikeudelliset käytännöt*

Oikeusvaltion ideaan sisältyy vaatimus julkisen vallan käytön kontrolloitavuudesta<sup>338</sup>. Tämä huomioon ottaen ei ole mielekäästä sulkea hallintoa kategorisesti oikeudellisten käytäntöjen ulkopuolelle (vaikkei tällä poissuljennalla mitään oikeusvaikutuksia nähtäisikään). Pyrittäessä tarkastelemaan oikeudellisia käytäntöjä voikin olla oikeusvaltion näkökulmasta perustellumpaa suorittaa tarkastelu katsomatta sitä viranomaista (esimerkiksi akselilla hallintoviranomaisen–lainkäyttöviranomaisen), joka päätöksen tekee. Tästä näkökulmasta myös hallintoviranomaisen tehdessä yksityisen oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja koskevaa oikeusharkintaista päätöstä rinnastuisi päätöksenteko lähinnä oikeudelliseen ”lainkäyttöratkaisuun” ja päätöstä voidaan ja tulee näin myös jälkikäteen arvioida samoilla kriteereillä. Näin myös sekä teoreettisesti että käytännössä ongelmallisena näyttäytyvä hallinnon ja hallintolainkäytön ”aste-ero” saataisiin ehkä entistä paremmin hallintaan<sup>339</sup>. Tällainenkaan suhtautuminen ei

<sup>337</sup> Tähän lopputulokseen päätyy samaa teemaa koskevassa laajemmassa Tuori-kritiikissään myös Koillinen (2002, s. 70–73).

<sup>338</sup> Vallankäytön kontrollointi ei kuitenkaan koske yksinomaan julkisen vallan käyttöä, vaan esimerkiksi perusoikeuksien toteutuminen on turvattava myös yksityisten välisissä (valta)suhteissa. Ks. HE 309/1993, s. 75; *Länsineva* 2002, s. 99–105.

<sup>339</sup> Ks. tämän rajanvedon ongelmista esim. *Tuori* LM 2003, s. 917–919, joka muun ohella (s. 917) toteaa, että ”hallinto-oikeudellisella muutoksenhauulla on tietyllä tavalla *määrittelemätön luonne lainkäytön ja hallinnollisen päätöksenteon rajamaastossa*” (kurs. lis.). Tuori viittanee tässä nimenomaan hallintovalituksin tapahtuvaan muutoksenhakuun, joka oli tuolloin mahdollista tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein ja joka historiallisesti on kehittynyt alkujaan osana hallintoa. Ks. myös *Tarukannel* (2002, erit. s. 63–64), joka katsoo kysymyksen hallintolainkäytön luonteesta tiivistyvän kysymykseen hallintoviranomaisen harkintavallasta. *Vihervuori* kysyy siirtämisinstitutiota koskevassa artikkelissaan (2013, s. 225–226), ”onko sitten itse harkintakaan näissä tapauksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa lopulta mitenkään eri-



tietenkään kykene poistamaan harkintavaltaan liittyvää ikuisuusproblematiikkaa, ja tämäkin kanta on itse asiassa samankaltainen kuin mitä jo Merikoski on edustanut eikä siten lainkaan uusi<sup>340</sup>.

Ympäristöoikeuden näkökulmasta tämän suuntaista kantaa on puolustanut *Määttä*<sup>341</sup>. Lieneekin niin, että erityisesti ympäristöoikeudellisiin normeihin perustuvassa (mutta aiemmin esitetyn mukaisesti muussakin oikeudellisessa) päätöksenteossa tavoiterationaaliseksi luonnehdittava argumentaatio ei voi yhtä kiskesti kadota siirryttäessä toimeenpaneavasta hallinnollisesta päätöksenteosta ideaalimallissa oikeuden toteuttamiseen tähtäävään lainkäyttöön. Ympäristöoikeuden aineelliset säännökset edellyttävät korostetusti kannanottoja niin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, arvoihin kuin myös luonnontieteellisiin ja muihin tosiseikkoihin, jotta niiden tulkinnasta voitaisiin edes puhua ja jotta niiden soveltaminen tulisi ylipäätään mahdolliseksi.<sup>342</sup> Ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa lähes aina arvetetaan tulevaisuudessa ilmeneviä vaikutuksia lainsäädännössä määritetyin kriteerein. Ympäristöoikeudellinen näkökulma näyttää korostavan näitä edellä esiin tuotuja piirteitä, jotka sinänsä pätevät kaikkeen oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn instrumentaalisuudella ja tavoitehakuisuudella on yhteytensä tähän. Toisaalta aiemmin on tuotu esiin se, että tavoitteet näyttävät olevan enemmän taikka vähemmän välttämätön osa lain tulkintaa ja soveltamista kaikessa lainsoveltamisessa.

Tässäkään yhteydessä ei kuitenkaan voida unohtaa hallinnollisen päätöksenteon moninaisuutta. Se, miten viranomaisen päätöksenteko on yksittäisessä tapauksessa säännelty, vaikuttaa siihen, missä määrin nämä eri rationaalisuuden muodot vaikuttavat ja niiden on sallittua vaikuttaa kulloisessakin päätöksentekotilanteessa. Viranomaisilla on eri asteisesti oikeudellisiin ja sallittuihin tarkoituksenmukaisuuspremissihin perustuvaa päätösvaltaa, ja rationaalisuuden muodot heijastelevat näitä eri premissejä. Kuitenkaan laillisuuspremissihin

---

tyislaatuista? Tosiasiaan lienee, että tuomioistuin ainakin itse katsoo toimivansa samanlaisen oikeudellisen rationaliteetin pohjalta asiakategoriasta riippumatta, politiikan ja tarkoituksenmukaisuuden varaan rakentamatta.” Toisaalla samassa artikkelissa Vihervuori tuo vielä esiin tuolloin muodollisesti mahdollisiin tarkoituksenmukaisuusvalituksiin liittyen sen, että hallinto-oikeudet periaatteessa olisivat voineet tutkia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä (silloinkin kuin kysymyksen ratkaiseminen riippui niistä ”pääsääntöisesti”), KHO taas ei. Tähän liittyen Vihervuori kirjoitti (mt. s. 235–236), että tästä huolimatta ”ei mielestäni ole vähimmäissäkään määrin kestävä lähteä siitä ajatuksesta, että ratkaisut tehtäisiin eri oikeusasteissa erilaisista periaatteellisista lähtökohdista, jopa niin, että hallinto-oikeus voisi vanhaa hallinnonsisäisen muutoksenhaun perinnettä seuraten ja samalla ylimmästä oikeusasteesta poiketen tehdä myös selviä tarkoituksenmukaisuusratkaisuja.” Tämä ero on sittemmin poistunut.

<sup>340</sup> Merikoskelle ”hallintoa” oli nimenomaan vapaaharkintainen hallintotoiminta, kun taas laillisuusharkintaisen päätöksenteon hän rinnasti ”lainkäyttöön”

<sup>341</sup> Ks. *Määttä* 2002, s. 62–63.

<sup>342</sup> Ks. *Kuusiniemi* (2001, s. 172–173), joka on käsitellyt arvojen ja tavoitteiden merkitystä ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa myös ns. Vuotos-tapausta (KHO 2002:86) esimerkkinä käyttäen; ks. *sama* 2003 passim.

perustuva päätöksenteko ei ole viime kädessä aivan puhtaasti normirationaalista, ja tavoiterationaalinenkin päätöksenteko on yleensä enemmän taikka vähemmän oikeudellisen kontrollin piirissä.

Tavoiterationaalisuuden näkökulmasta normirationaalisuuden vaatimukset saattavat näyttäytyä rajoituksina. Normirationaalisuuden näkökulmasta tavoiterationaalisuus taas näyttäytyy riskinä. Onkin oikeudellisesti ongelmallista, jos erilaisia intressejä toteutettaessa normirationaalisuuden asettamia reunaehtoja ei tunnisteta tai niistä ei piitata tavoiterationaalisuuden saadessa liian suuren merkityksen päätöksenteossa. Oikeudellinen sääntely auttaa kuitenkin myös tunnistamaan erilaisia päätöksentekoon liittyviä tavoitteita. Edellä sanotunkaan perusteella ei liene aina selvää, että tavoiterationaalisuuden kannalta olennaiset tavoitteet on yksittäistapauksessa tunnistettu päätöksentekijän toimesta oikein. Mikäli tavoitteita ei tunnisteta oikein, saatetaan yleisen edun sijasta edistää perusteetta muita intressejä. Lähtökohtaisesti yleisen edun määrittely on tietenkin poliittisen sfäärin tehtävä.

### 3.7.3.4 *Hallinto-oikeudellinen harkintadoktriini rationaalisuuden muotojen ilmentäjänä*

Toiselta puolen oikeusvaltiolliset vaatimukset puoltavat tässä käsitellyn kaltaisten hallintopäätösten rinnastamista pikemminkin normirationaaliseen päätöksentekoon, toisaalta taas tavoiterationaalisella päätöksenteolla on väistämätön osansa myös lainkäytössä. Rationaalisuuden muodot eivät siten sellaisenaan tyydyttävästi käy hallintopäätöksen ja lainkäyttöratkaisun erottelukriteereiksi muutoin kuin abstraktissa ideaalimallissa, jolloin erottelu jää väistämättä ainakin ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta todellisuudelle vieraaksi. Muussa tapauksessa ”hallinto” jouduttaisiin määrittelemään äärimmäisen suppeasti.

Rationaalisuuden muotoihin perustuva erottelu on pohjimmiltaan aivan samankaltainen kuin edellä merikoskelaiseksi nimetty hallinnon ja lainkäytön erottelu ja siten myös itse harkintavallan kahtiajako-oppi. Näin ollen, mikäli haluttaisiin tehdä mainittuihin rationaalisuuden muotoihin perustuva erottelu, näyttäisi se sopivan myös laillisuus- ja vapaaharkintaisen hallintopäätöksen erottelukriteeriksi (mikä näyttää vastaavan paremmin myös Merikosken käsitystä), ja paremmin kuin esimerkiksi tuomioistuinten toiminnan (oikeudellisen käytäntönä) erottamiseksi hallinnossa tehtävistä hallintopäätöksistä.

Kuitenkin siinä missä oikeudellinen ratkaisutoiminta – tässä yhteydessä mukaan lukien sekä lainkäyttöviranomaisten että hallintoviranomaisten tekemät lainsoveltamisratkaisut – lopulta näyttäytyy edellä kuvatulla tavalla normi- ja tavoiterationaalisen toiminnan sekamuotona<sup>343</sup>, on vaikeaa nähdä tarkoituksenmukaisuuspremissihin perustuvaa päätöksentekoakaan kaikilta osin puhtaan

<sup>343</sup> Oikeudellisen ratkaisutoiminnan normirationaalista aspektia on tietenkin tässä esitetyistä varauksista huolimatta pidettävä sille luonteomaisena ja ensisijaisena.

tavoiterationaalisenä toimintana, sillä siinä määrin erilaisten normien sääntelemää tällainen päätöksenteko näyttää pääsääntöisesti olevan<sup>344</sup>. Ylimmän hierarkiason näissä oikeudellisissa puitteissa muodostaa perustuslaki. Olennaisen osan tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudellista normiohjausta muodostavat myös hallintolain 6 §:ssä positiivisoikeudellisen ilmaisunsa saaneet harkintavallan rajoitusperiaatteet, jotka muun sääntelyn ohella saattavat asettaa varsin tiukatkin rajat harkinnan käytölle. Kun päätöksenteon kohteita on kohdeltava yhdenvertaisesti, harkinnan on oltava vieraista vaikuttamista vapaata, toimivaltaa tulee käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on lainsäädännöllä annettu, ja käytettyjen keinojen tulee olla hyväksyttävässä suhteessa toimenpiteellä tavoiteltaviin päämääriin, näyttää harkinta myös merkittävältä osin normirationaaliselta. Myös perus- ja ihmisoikeudet ovat tarkoituksenmukaisuusharkinnassa merkityksellisiä. Niiden merkitystä voidaan perustella esimerkiksi perusoikeussäännöksissä säädetyillä julkisen vallan perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismvelvollisuuksilla, joista keskeisin on PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen<sup>345</sup>. Turvaamisvelvollisuus koskee niin lainsäätäjää, tuomioistuimia kuin hallintoakin, vaikka turvaamisvelvollisuuden ensisijaisimpana toteuttajana pidettäisiinkin lainsäätäjää<sup>346</sup>.

Tämä ei tietenkään muuta sitä seikkaa, että muodollisesti nämä harkinnan ja rationaliteetin muodot ovat sinänsä eroteltavissa alkuperäisen merikoskelaisen mallin mukaisesti. Se mikä kaiken oikeudellisen normatiivisen ohjauksen jälkeen jää jäljelle, muodostaa vapaan harkinnan alan, jonka puitteissa viranomaisen saa vapaasti toteuttaa niitä tavoitteita niillä keinoin, joita sillä yleisen edun toteuttamiseksi on.<sup>347</sup>

<sup>344</sup> Jo PL 2.3 §:n nojalla on yksiselitteistä, ettei tarkoituksenmukaisuuspremissiä ei nojassa päätöksenteossa sen paremmin kuin puhtaasti oikeudellisessakaan päätöksenteossa voida rikkoa lakia.

<sup>345</sup> Eri perusoikeuksien osalta on kuitenkin säädetty myös erikseen erilaisista turvaamis- ja edistämismvelvollisuuksista, ks. esim. PL 14.3 §, 17.2 §, 18.2 §, 19.4 § ja ympäristöä koskevan päätöksenteon osalta erityisesti 20.2 §. Tämän kaltaiset säännökset ovat helposti luonnehdittavissa julkisuudenomaisiksi, mutta erityisesti perusoikeuksien järjestelmäluonteesta näkökulmasta tällainen käsitys on kritiikille altis.

<sup>346</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 75. HM 16 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (mp.) todetaan: ”Ehdotetut perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole kuitenkaan riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.”

<sup>347</sup> Toisaalta ympäristöön liittyvän päätöksenteon näkökulmasta voi olla huomionarvoista, että perusoikeuksiin ja yksilöiden oikeusasemaan liittyvä keskustelu koskee pääsääntöisesti nimenomaan yksilöitä ja heidän oikeuksiaan, yksilöiden velvollisuuksien ja vastuun jäädessä valtiosääntönäkökulmasta vähäisempään asemaan; ks. *Arajärvi* 2009, s. 389. PL 20.1 §:ssä puhutaan kuitenkin nimenomaan kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta, ja ympäristö vastuuseen liittyvät seikat usein näyttävät jonkun yksilön oikeuksia rajoittavana tekijänä yk-

Voidaan tosin yleisellä tasolla olettaa, että lähtökohtaisesti sellainen päätöksenteko, johon katsotaan sisältyvän sallittuja tarkoituksenmukaisuuspremissettä, ei ole yleensä ainakaan yhtä usein ”perusoikeusintensiivistä” kuin päätöksenteko, jonka on lainsäädäntövaiheessa katsottu edellyttävän oikeusharkintaista päätöksentekoa. Toisaalta esimerkiksi kaavapäätöksenteossa päätöksentekijän laaja harkintavalta johtuu olennaisesti (perustuslain suojaamasta) kunnallisesta itsehallinnosta ja siitä, että maankäytöstä päättäminen on katsottu sen keskeiseksi osaksi, eikä niinkään siitä, että se olisi jollakin tapaa neutraalia perusoikeuksien näkökulmasta.

Tarkoituksenmukaisuuspremissettä perustuvat ratkaisut voivat olla, erityisesti silloin kun ne koskevat tavalla tai toisella yksityisiä kansalaisia, edellä sanotun perusteella nähdäkseen hyvin usein *oikeudellisesti kiperiä*. Ajatus voi tuntua intuitiivisesti oudolta, kun kyse on ”hallinnosta”, perinteisesti oikeuden ulkopuolisten (toisin sanoen poliittisiksi määriteltävien) tavoitteiden vapaaksi katsotusta toteuttamisesta. Tällaiset ratkaisut kuitenkin usein edellyttävät erilaisten periaatteiden punnintaa sen ratkaisemiseksi, mikä ratkaisussa on *oikeudellisesti* mahdollista (mitkä tarkoituksenmukaisuuspremissettä ovat sallittuja/kiellettyjä). Ei välttämättä ole aina helposti havaittavissa ja ratkaistavissa, mitä periaatteita ja niiden konstellaatioita ja millä tavalla niitä tuossa harkinnassa olisi otettava huomioon.<sup>348</sup> Oikeudellisesti mahdollisen ja oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa olevien seikkojen erottelu toisistaan yksittäisessä tapauksessa voi olla vaikeaa. Tämä pätee niin sellaiseen päätöksentekoon, jossa tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala voidaan jo lähtökohtaisesti kuvata hyvin kapeaksi (kuten poikkeamispäätöksenteossa), kuin toisinaan myös sellaiseen päätöksentekoon, jossa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdille jää periaatteessa suuri ala (kuten maankäytön suunnittelussa). Kysymys on siitä, että kun päätöksenteon premissettä sisältyy sekä oikeudellisia että sallittuja tarkoituksenmukaisuuspremissettä, on nämä esimerkiksi hallintotuomioistuimen toimi- ja ratkaisuvallan näkökulmasta aiheellista erottaa. Oikeudellisen ja ei-oikeudellisen erottelu ei usein ole yksiselitteistä.

---

sittäisessä ratkaisutilanteessa.

<sup>348</sup> Vrt. *Aer* (2000, s. 159), joka kirjoittaa *Syrjäsen* (1999, s. 66–74) päätöksentekotilanteiden jaottelua tarkastellessaan: ”Yleisellä tasolla annetut normit antavat hallintoviranomaiselle laajoja toimintamahdollisuuksia; ratkaisutilanne ei ole normatiivisesti kiperä, vaan pikemminkin ainakin oikeudellisesti hyvin helppo.” Kuitenkin heti perään hän toteaa: ”Kiperänä ratkaisutilanteena voidaan pitää esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa joudutaan vakavasti pohtimaan sitä, millä tavoin oikeusperiaate rajoittaa viranomaisen toimintamahdollisuuksia.” *Aer* jatkaa: ”Näiden rajojen vetäminen ei kuitenkaan tapahdu harkintavaltaa käyttävän viranomaisen toimesta, vaan tuomioistuimen tehtäviin kuuluu ratkaista kysymys siitä, voidaanko viranomaisen toimintaa pitää kyseisessä tapauksessa oikeudellisesti hyväksyttävänä muiden osapuolten kannalta”. On toki niin, että viime kädessä harkintavallan rajat ratkaistaan yksittäistapauksissa hallintolainkäytössä, mutta jo PL 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteen nojalla myös hallintoviranomaisiin kohdistuu ehdoton vaatimus siitä, että viranomaiset ovat päätöstä tehdessään selvillä siitä, minkälaiset ratkaisut ja päätöksentekopremissettä ovat oikeudellisesti mahdollisia.

## 3.8 RATKAISUTOIMINNAN HAASTEISTA JA NIIHIN VASTAAMISESTA

### 3.8.1 Oikeuden materiaalistuminen, päätösten justifikaatio ja oikeusturva

Perinteisen oikeusvaltioajattelun mukaan kansalaisten valitsema lainsäädäntöelin määrittelee vapaiden yksityisten subjektien oikeudet ja velvollisuudet, ja hallintoviranomaiset ovat näihin lakeihin sidotut. Toisaalta yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien ohella kansalaisten valitsema lainsäädäntöelin määrittelee ainakin ideaalidemokratiassa myös yhteisesti tärkeinä tai välttämättöminä pidettyjä yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita, joita voidaan kutsua myös yleisiksi eduiksi. Näiden tavoitteiden toteuttaminen oikeusvaltiollisissa muodoissa on kuitenkin tuottanut edellä kuvatulla tavalla haasteita sekä oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle että oikeustieteelle<sup>349</sup>. Oikeuden avoimuus arvojen ja tavoitteiden suuntaan merkitsee sitä, että lain noudattaminen tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa vähintäänkin suhteellistuu ja PL 2.3:n edellyttämä muodollinen lakisidonnaisuus menettää merkitystään. Kun kyse on erilaisista arvo- ja tavoitepunninnoista, ei lainsoveltajakaan voi piiloutua moraaliselta ja poliittiselta vastuulta lainsäätäjän selän taakse<sup>350</sup>.

Oikeuden materiaalistuminen merkitsee sitä, että ratkaisutoiminnan oikeellisuuden muodollisten kriteerien rinnalle täytyy nostaa sisällöllisiä kriteereitä, kun joustavien normien tulkinnassa ei voida välttämättä useinkaan puhua ”aidosta” tulkinnasta (joka merkitsee viime kädessä sääntöilmäisun korvaamista toisella sääntöilmäisulla<sup>351</sup>), vaan kyse on myös arvojen ja tavoitteiden punninnasta. *Hydénin* ilmausta hyödyntäen voidaan sanoa, että joustavilta normeilta (normiformulaatioilta) usein puuttuu selvä normatiivinen sisältö<sup>352</sup>. Tämä

<sup>349</sup> Ks. Esimerkiksi *Mäenpää* (HT 1983, s. 1): ”– yhteiskunnallisen muutoksen valtavirta on siivuttanut kapeampaan sivu-uomaan ajautuneen hallinto-oikeuden yleiset opit: teoria ja tosiasiat eivät enää vastaa adekvaatisti toisiaan”. Toistakymmentä vuotta myöhemmin *Eriksson* (Oikeus 1995, s. 219) näkee tilanteen yhä samankaltaisena: ”Perusväittämäni – on, että hallinto-oikeustiede edelleen teoreettisilta ja dogmaattisilta lähtökohdiltaan pohjautuu klassiseen vallan kolmijako-oppiin ja että nämä lähtökohdat eivät enää ole kestäviä”.

<sup>350</sup> Ks. *Lämsineva* 1998a, s. 264. Voidaan asettaa kyseenalaiseksi, onko tämä koskaan ollut mahdollista. Laintulkinnassa ja soveltamisessa on lopulta siis aina kyse uuden luomisesta ja perimältään normatiivisten, ei yksinomaan tiedollisten valintojen tekemisestä. Jotkut valintatilanteet ovat helpompia ja toiset vaikeampia, mutta tällainen valinta aina tehdään.

<sup>351</sup> Ks. *Heinilä* Oikeus 2005, s. 273–274.

<sup>352</sup> *Hydén* 1997, s. 107, joka korostaa myös niitä ongelmia, joita tämä aiheuttaa lainopille sellaisena kuin se perinteisesti on ymmärretty. Ks. tästä esim. *Määttä* 1999, s. 51–53. *Hydén* puhuu tässä yhteydessä normatiivisen sisällön puuttumisesta *puitelakeihin* liittyen, mutta nähdäkseni ilmausta voidaan perustellusti käyttää myös joustavista (punninta)normeista puhuttaessa. Esimerkiksi *Makkonen* (1981, s. 218) on todennut ”yleislausekkeiden” osalta, ”– etteivät ne saata antaa tuomarille riittävää mittapuuta yksityisiä ratkaisuja varten”. Puitelaeista, punnintanormeista

normatiivinen sisältö syntyy vasta sen seurauksena, että joustavia normeja tarkastellaan erilaisten sääntelyn *taustalla* olevien arvojen ja tavoitteiden – ai-neellisten kriteerien – valossa. Oikeuden perusarvot ja legitimitetti kuitenkin näyttävät edellyttävän, että nämä sisällölliset kriteeritkin olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä löytämään oikeuden sisältä. Tästä näkökulmasta on korostettu perusoikeuksien merkitystä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, niin hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Erityisesti vallankäytön kontrolloitavuuden ja oikeusturvan toteutumismahdollisuuksien kannalta on painotettava edellä sanotun perusteella argumentaation avoimuutta ja ratkaisutoiminnassa tehtyjen valintojen perustelemista myös muiden kuin vain perinteisesti oikeuden sisäisiksi käsitettyjen kriteerien osalta, kun edellä on perusteltu kantaa, ettei tällaisen seikkojen läsnäololta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa voida välttyä.<sup>353</sup>

### 3.8.2 Vallanjako-opin rapautuminen ja demokratiavajeen paikkaaminen

#### 3.8.2.1 Oikeuden politisoituminen

Joustavalla ja avoimella sääntelyllä siirretään väistämättä enemmän tai vähemmän valtaa lainsäätäjältä lain soveltajille (niin tuomiovallan kuin toimeenpanovallankin käyttäjille). Monissa tapauksissa hallintoviranomaisille on tarkoituksellisesti jätetty valinnanvaraa poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävien keinojen suhteen. Tätä tapahtuu kuitenkin myös ilman, että se olisi lainsäätäjän nimenomainen (taikka julkilausumatonkaan) tavoite. Oikeuden avoimuus merkitsee toisinaan sitä, että keskeistenkin arvojen ja tavoitteiden keskinäiset painoarvot jäävät viime kädessä hallinnossa ja lainkäytössä ratkaisuiksi. Tämä on kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallista kansanvaltaisuuden ja edelleen vallankäytön legitimitetin näkökulmasta. Perinteisen vallanjako-opin epätasapainosta seuraavia erisuuntaisia vääristymiä on voitu luonnehtia esimerkiksi käsitteillä tuomarivaltio ja hallintovaltio.<sup>354</sup> Paitsi oikeuden materiaalistumisella, myös sen mahdollisella ylikonstitutionalisoitumisella saattaa olla tämän kaltaisia vaikutuksia.<sup>355</sup> Tuomarivaltioistumiseen mahdollisesti vai-

ja tavoite/keino-normeista ks. esim. *Kuusiniemi* 1992, s. 127–128; *Laakso* 1990, s. 22–26.

<sup>353</sup> Sinänsä päätösten perustelemisellakin on perusoikeudellinen perustansa osana PL 21 §:ssä viitattuja hyvän hallinnon takeita. Ks. päätöksen perustelemisesta ja PL 21 §:stä esim. *Hurskainen* 2003, s. 37–48.

<sup>354</sup> Kuten *Länsineva* (LM 2004, s. 280–281) huomauttaa, se, minkä tuon vallanjaon oikean tasa-painon katsotaan olevan, on mitä suurimmassa määrin näkökulmasta riippuvainen asia. Vallanjako on silti yhtenä PL 1 lukuun kirjattuna valtiosäännön peruseräteenä otettava vakavasti. Ks. hallintovaltioistumiskeskityksestä liittyen oikeuden materiaalistumiseen esim. *Aer* 2000, s. 23–24 ja siinä viitattu.

<sup>355</sup> Ks. esim. *Tuori* (LM 2003, s. 915–916), joka on artikkelissaan laajemmin analysoinut uudis-

kuttava kehityskulku on perusoikeusmurroksen ohella ollut myös Suomen oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisella (Euroopan Unionin jäsenyydellä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisella)<sup>356</sup>.

On syytä huomata, että vallanjako-oppi on ideaali ja sellaisena se ei voi koskaan toteutua täydellisesti. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vallanjako-oppia erityisesti siitä näkökulmasta, että joustavat normit siirtävät valtaa toimeenpano- ja tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille. Tämä ei suinkaan ole ainoa mekanismi, joka etäännyttää vallanjakoideaalia todellisuudesta, vaan eri valtakeskusten välillä tapahtuvia erilaisia (ja mahdollisesti erisuuntaisiakin) siirtymiä olisi yksilöitävissä laajemminkin. Esimerkiksi toimeenpanovaltaa käyttävällä hallinnolla on osansa lainsäädäntövallan käyttämisessä myös alemmanasteista norminantovaltaa käyttäessään ja soft law -tyyppisen aineiston tuottajana<sup>357</sup>, eikä unohtaa tässä suhteessa voida myöskään hallinnossa tapahtuvan lainvalmistelun tosiasiallisesti keskeistä merkitystä. Lisäksi on esimerkiksi viitattu hallituksen vahvistuneeseen rooliin lainsäätäjänä osana EU:n neuvostoa<sup>358</sup>. Tarkastelussa on syytä erottaa toisistaan vallan tietoinen siirtäminen ja vallan tosiasiallinen siirtyminen<sup>359</sup>.

Esimerkiksi *Tuori* on todennut perusoikeudellistumisen voivan johtaa yhtäältä oikeuden politisoitumiseen, toisaalta politiikan oikeudellistumiseen<sup>360</sup>. Jo pelkästään oikeuden materiaalistumiskehitystä voidaan kutsua tavallaan oikeuden politisoitumiseksi, kun tällä ymmärretään sitä, että ”tuomioistuimet käyttävät poliittisluonteista harkinta- ja päätösvaltaa”.<sup>361</sup> Perusoikeusmurroksen voidaan kuitenkin ajatella edelleen edistäneen tämän kaltaista kehitystä ja siihen liitty-

---

tuneen perusoikeusdoktriinin aiheuttamia mahdollisia ylikonstitutionalisoitumisen uhkia ja hahmotellut myös keinoja niiden torjumiseksi. Ympäristöperusoikeuden ja kestäväen kehityksen näkökulmasta ks. *Hollo* 2004, s. 84–85. Nimenomaan perusoikeudet ovatkin tällä vuosituhannella Suomessa tuomarivaltiota ja vallanjakoa koskevan keskustelun yleisenä aiheena.

<sup>356</sup> Ks. yksityiskohtaisemmin *Tuori* LM 2003, s. 921–923. Sittemmin myös Euroopan unionin perusoikeuskirjasta on Lissabonin sopimuksen myötä tullut velvoittava osa EU-oikeutta.

<sup>357</sup> Ks. soft law’sta erityisesti ympäristöoikeudessa *Määttä* 2005 passim.

<sup>358</sup> Ks. *Husa* Oikeus 2003, s. 5.

<sup>359</sup> Ks. *Aarnio* (2002, s. 7–8), joka erottaa mainittujen lisäksi myös sen, kuinka paljon valtaa (aktiivisin toimin) *otetaan* (esimerkiksi tuomioistuimille).

<sup>360</sup> Lienee jossain määrin tarkastelijasta riippuvainen asia, kumpaa pidetään suurempana ongelmana. Kun valtiosääntö sijaitsee oikeuden ja politiikan rajapinnassa, siihen voidaan perustellusti ottaa sekä oikeudellinen että poliittinen näkökulma. *Tuori* (2009, s. 346) kirjoittaa edelleen: ”Se, mikä valtiosääntölakimiehelle valtiosäännössä näyttäytyy itseisarvoisena – vaikkapa perusoikeussuoja – voi poliitikon perspektiivistä olla keino tai este politiikan tavoitteiden toteutumiselle. Liiallista yleistämistä on syytä varoa, mutta silti voinee väittää valtiosääntöjuristin olevan taipuvainen omaksuma ration ja poliitikon voluntaksen näkökulman.”

<sup>361</sup> *Tuori* LM 2003, s. 917. Oikeuden materiaalistuminen ja oikeuden perusoikeudellistuminen eivät missään nimessä ole toisistaan täysin erillisiä asioita. Myös perusoikeuksien ala on laajentunut ja sisällöllistynyt (klassisista vapausoikeuksista) oikeuden materiaalistumiskehityksen tuloksena.

vät useat perusoikeusdoktriinin elementit, kuten PL 106 §<sup>362</sup>. Tätä voidaan pitää joko hyvänä taikka huonona asiana. Poliitiikan oikeudellistuminen, toisin sanoen perusoikeuksien (perusoikeusdoktriinin syvenemisen ja yksityiskoh- taistumisen kautta) aikaansaama lainsäätäjän vapaan poliittisluonteisen toiminnan rajoittaminen, saatetaan senkin nähdä muodostavan ongelmia vallanjaon ja kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Tämä voi seurata, jos perusoikeudet ja perusoikeusdoktriini ulottavat vaikutuksensa liian syvälle valtion rakenteisiin.<sup>363</sup> Perusoikeuksien keskeisenä tehtävänä on kuitenkin nimenomaan suojata yksilöitä, myös poliittisen vallan käytöltä. Demokratiaankaan vedoten ei voida syrjäyttää perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeuden politisoitumisen osalta taas voidaan korostaa perusoikeuksien sitä ulottuvuutta, että niillä voidaan pyrkiä ankkuroimaan väljentyneeseen ja avoimeen sääntelyyn perustuvaa punnintaa ja päätöksentekoa entistä paremmin oikeusjärjestyksen sisäisiin kriteereihin. Ei ole yllättävää, että perustuslaki on huomion keskipisteenä oikeuden ja poliitiikan jännitettä tarkasteltaessa, kun valtiosääntö voidaan nähdä nimenomaan oikeudellisen ja poliittisen järjestelmän suhteiden välittäjänä<sup>364</sup>.

Perusoikeuksien ja kansanvaltaisuuden välistä jännitettä painottavaan kritiikkiin on kuitenkin toisaalta sanottava, etteivät perusoikeudet sinänsä millään tapaa väistämättä merkitse ratkaisutoiminnassakaan hyödynnettyinä – lainsäätäjään perusoikeudet ovat jo pitkään velvoittaneet eri tavoin – poliittisen vallan siirtymistä demokraattisen kontrollin ulottumattomiin<sup>365</sup>. Ajatus siitä, että (tiettyllä tapaa fiktiivistä) kansan tahtoa toteuttava eduskunta säätäessään tuon kansan tahtoa toteuttavan lain samalla tietäisi, millaisen ratkaisun se kussakin mahdollisessa yksittäisessä ratkaisutilanteessa tahtoo, on mieletön. Kaikkia yleisen lain soveltamisessa eteen tulevia konkreettisia ratkaisutilanteita ei ole mahdollista arvioida etukäteen, ja vielä vaikeampaa on arvioida tuon lain soveltamisen lopputuloksia (ratkaisujen sisältöjä) näissä yksittäisissä, olosuhteiltaan vaihte-

<sup>362</sup> Ks. myös *Aarnio* (2002, s. 8–12), joka pitää joustavien normien välityksin tapahtunutta lainsäädäntövallan siirtoa demokraattisessa järjestyksessä muodostettuna työnjakona lainsäätäjän ja lainkäyttäjän välillä, mutta varoittaa nimenomaan perusoikeuksiin liittyvistä tuomarivallan suuntaan vaikuttavista tekijöistä.

<sup>363</sup> Ks. *Tuori* LM 2003, s. 916, 924, ja saksalaisen kehityksen – josta suomalainenkin perusoikeusdoktriini on tässä suhteessa keskeisiä elementtejään omaksunut – ja keskustelun osalta erit. s. 925–928. Esimerkiksi *Aarnio* (2002, s. 11) varoittaa ”tarkoitusharkinnan juridisoimisesta” (oikeuden materiaalustumiskehityksen osalta samasta asiasta ovat huomauttaneet aiemmissa jaksossa mainitulla tavalla esimerkiksi *Eriksson* ja *Klami*).

<sup>364</sup> *Tuori* 2009, s. 344 ja siinä viitattu. *Tuori* (mp.) kirjoittaa: ”Lainsäädäntötoimet ovat yhtä aikaa sekä oikeudellisen että poliittisen järjestelmän operaatioita: lainsäätämässä poliittinen järjestelmä pääsee vaikuttamaan oikeudelliseen.”

<sup>365</sup> On myös niin, että (ainakin) osa perusoikeuksista (erityisesti vaali- ja osallistumisoikeudet) ja niiden toteutuminen käytännössä on myös kansanvaltaisuuden toteutumisen välttämätön ehto. Tällaisten oikeuksien ollessa keskeisiä valtiojärjestyksen perusperiaatteiden kannalta on perusteltua, että ne on sisällytetty erityisen pysyvyyden omaaviin perustuslain perusoikeussäännöksiin. Ks. ja vrt. *Jääskinen* 2004, s. 111–115 ja siinä viitatu lähteet.



levissa tilanteissa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kansanvallan ja perusoikeuksien jännite suhteellistuu, eikä kyse liene lainkaan joko/tai-valinnasta<sup>366</sup>. Mikäli tällaisessa etukäteen ennakoimattomassa tilanteessa tuon yleisen lain soveltaminen johtaa selkeästi sopimattomaan ja perusoikeuksien kanssa ilmeisessä ristiriidassa tai jännitteisessä suhteessa olevaan lopputulokseen, ei tuon yleisen normin soveltamisen yksittäistapauksellinen sivuuttaminen (PL 106 §:n välityksin) tai jännitteen poistaminen perusoikeusmyönteisen tulkinnan keinoin ole ristiriidassa kansanvaltaisuuden kanssa.<sup>367</sup>

Oikeuden politisoituminen, johtuipa se sitten oikeuden materiaalistumisesta tai perusoikeudellistumisesta, synnyttää joka tapauksessa helposti tietynlaista demokratiavajetta. Lainsäädäntövallan vuotaminen toimeenpano- ja tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille siirtää tuon vallan käytön edustuksellisen demokraattisen kontrollin saavuttamattomiin. Tämä demokratiavaje korostuu silloin, kun kyse on yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjen arvojen ja tavoitteiden (yleisten etujen) keskinäisten painoarvojen ja tapauskohtaisten etusijajärjestysten ratkaisemisesta. Nykyisessä yhteiskunnallisessa ympäristössä tuntuu oudolta ajatella, että hallinto- tai lainkäyttöviranomaisilla olisi ehdoton monopoliase- ma sen määrittelyssä, mikä on näin määritellyn yleisen edun mukaista.<sup>368</sup> Tämä edelleen korostuu, kun kyse on ympäristöoikeudellisesta päätöksenteosta, joka tyypillisesti koskee jotakin tiettyä, paikallisilta erityisolosuhteiltaan ainutlaatuista aluetta (ja yleensä tietyn ihmisjoukon, mutta myös muiden eliölaajien) elinympäristöä. Lisäksi, vaikka ratkaisut ovat yksittäistapauksellisia, ne koskevat kuitenkin toisinaan ympäristöoikeuden alalla huomattavan suuria ja kansallises- tikin merkittäviä hankkeita.

Voidaan myös kysyä, missä määrin julkinen valta tosiasiallisesti on kykenevä toteuttamaan yleistä etua. Yleisen edun toteutumisen näkökulmasta esimerkiksi *Uusitalo* on antanut varsin synkän kuvan suomalaisesta vallankäytöstä. Hänen mukaansa päätöksenteko on pitkälle (taloudellisten) *erityisintressien* toteuttamista yleisen edun kustannuksella. Tämä koskee Uusitalon mukaan erityisesti maapolitiikkaa sekä suuria taloudellisia intressejä koskevaa kaavoitusta ja maankäyttöä, joissa taloudelliset erityisintressit ja yleinen etu ovat usein ristiriitaisia. Uusitalon mukaan kunnat jakavat kaavoitusmonopolinsa avulla tukea alueensa taloudellisille erityisintressiryhmille, mikä on usein vaikeasti yh-

<sup>366</sup> Vrt. *Jääskinen* 2004 passim., esim. s. 114–115, jossa jännite on nähdäkseni rakennettu paljolti esittämällä demokratia sellaisena enemmistön valtana, johon käsitteellisesti kuuluu sen täydellinen rajoittamattomuus. Perusoikeudet jokaiselle kuuluvina kuitenkin suojaavat myös vähemmistöjä enemmistön vallankäytöltä.

<sup>367</sup> Tämän kaltaisesta normin ennakoimattomasta soveltamistilanteesta esimerkkeinä toimivat aiemmin käsitellyt ratkaisut KHO 2003:102 ja KHO 2002:23.

<sup>368</sup> *Aarnio* (2002, s. 7) näkee erityisesti hallintotuomioistuinten merkityksen yhteiskunnallisen vallan käyttäjinä kasvaneen.

teen sovittavissa maankäytön suunnittelun laadullisten tavoitteiden kanssa.<sup>369</sup> Oikeustaloustieteen käsittein edellä kuvatun kaltaista tilannetta kutsutaan *regulaatioloukuksi*: väljästi säännellyssä päätöksenteossa otetaan liiaksi huomioon esimerkiksi ympäristön kuormittajien intressit, jolloin yleinen etu tulee sivuutetuksi<sup>370</sup>. Kansanvalta saattaa näin ollen tulla korvatuksi erityisintressiryhmien vallalla ja yleisen ja yksityisen edun erottaminen käy vaikeaksi<sup>371</sup>. Myös poliittiseen sfääriin kuuluvassa yleisen edun määrittelyssä voitaisiin eettistä ohjeuoraa etsiä hermeneutiikan opetuksista.

### 3.8.2.2 Harkinta demokraattisessa oikeusvaltiossa

Edellä on kuvattu useissa kohdin sitä, että lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa valtaa siirtyy toimeenpanovaltaa käyttävälle hallinnolle ja edelleen myös tuomioistuimille (mahdollisesti sellaisten seikkojen ohella, jotka perustellusti kuuluisivat toimeenpanovaltaa käyttävälle hallinnolle). Kokonaisuus on moniulotteinen, mutta keskeisin näkökulma tässä lienee päätöksenteon demokraattisen legitimitetin ja kansalaisten vaikuttamis- ja kontrollimahdollisuuksien turvaaminen muiden oikeusvaltiollisten näkökohtien ohella.<sup>372</sup>

Johdonmukainen ja itsestään selvältä vaikuttava askel vallanjako-opin rapautumisen aiheuttaman demokraatiavajeen paikkaamiseksi on kansalaisten (suora) osallistuminen heitä ja heidän elinympäristöään koskeviin yksittäistapauksellisiin ratkaisuihin, joissa joustavista normeista johtuen joudutaan tekemään poliittisiksikin luonnehdittavissa olevia valintoja<sup>373</sup>. Tämä ei tietenkään merkitse

<sup>369</sup> *Uusitalo* 1990 passim., erit. s. 296, 299.

<sup>370</sup> Ks. esim. *K. Määttä* YJ 2/1999, s. 23. Erityisintressien voidaan toisaalta epäillä yhtä lailla saavan liian suuren painoarvon myös lainsäätäjän toiminnassa. Ks. esim. mt. s. 18. Regulaatioloukun indikaattorina voidaan nähdä olevan sen, että ainakin *Uusitalon* (1990, s. 292) arvion mukaan Suomessa on kuntien rakennusmaan hankintaa varten ollut voimassa varsin käyttökelpoinen lainsäädäntö (viitaten LunL 31 §:ään). Kuitenkin kyseistä keinoa on käytetty sen voimassaoloaikana hyvin harvoin. *Uusitalon* mukaan muut syyt kuin kirjoitetun lain puuttuminen ovat estäneet kuntia harjoittamasta yleisen edun mukaista maapolitiikkaa. Maapoliittisia keinoja on myös MRL:n voimassaoloaikana olennaisesti lisätty, ja voidaan arvioida, että ainakaan lain suomien keinojen puuttuminen ei ole toimivan maapolitiikan esteenä.

<sup>371</sup> Ks. *Littow* 2006, s. 24.

<sup>372</sup> PL 2.1 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoonnutunut eduskunta. Tämä korostaa nimenomaan lainsäädäntövallan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat tähän nähden toissijaisia. Säännöksen perustelujen mukaan Suomen valtiojärjestyksen kansanvaltaisuus ilmenee ensinnäkin valtiollisen ja muun julkisen vallan käytön järjestämisessä demokraattisesti, mihin liittyy erityisesti kansan välittömillä vaaleilla valitseman edustuslaitoksen asema ylimpänä valtioelimenä samoin kuin julkisen vallan käytön perustuminen viime kädessä eduskunnan säätämiin lakeihin. Olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestyksestä on myös kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla. HE 1/1998 vp. s. 73.

<sup>373</sup> Esimerkiksi *Länsineva* (LM 2004, s. 281) tuo esiin myös suoran osallistumisen keinoille annettavan merkityksen ryhdyttyä uudelleen pohtimaan vallanjako-oppia ja totunnaisten käsitys-

ratkaisujen sisällöstä äänestämistä, vaan osallistumisen mahdollistamista ratkaisujen mahdollisimman laajan tietopohjan aikaansaamiseksi ja erilaisten näkökulmien huomioon ottamiseksi. Nykyaikaisessa ympäristölainsäädännössä, kuten MRL:ssa onkin perustuslain monessakin yhteydessä edellyttämällä tavalla huomattavassa määrin lisätty kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa heitä ja ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, ja muun ohella Århusin sopimus<sup>374</sup> on omiaan edistämään kansalaisten ympäristöä koskevia tiedonsaanti- ja vaikuttamismahdollisuuksia ja -oikeuksia.<sup>375</sup> Tähän sisältyy myös päätöksenteon lainmukaisuuden oikeudellinen kontrolli. Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän osalta nimenomaan muutoksenhakumahdollisuuksiin on kohdistunut kuitenkin myös selvästi aivan toisen suuntaista painetta.

Erilaisten suoran osallistumisen menettelytapojen vaikuttava käyttäminen on merkittävin keino kuvatus kaltaisen demokratiavajeen paikkaamisessa ja yleisen edun ja hyvän elinympäristön laadun toteuttamisessa. *Kumpulan* mukaan kansalaisosallistumisen kannalta onkin keskeistä, että kansalaiset tunnustetaan aidon dialogin osapuoliksi toimijoina, tiedon tuottajina ja ratkaisijoina eikä yksinomaan maallikoina, tiedon vastaanottajina tai kuluttajina<sup>376</sup>. Yksityisten intressien ohella kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä tulisi olla oma roolinsa myös kulloisenkin yleisen edun määrittelemisessä. Tämän tutkimuksen aiheen kannalta on olennaista havaita se, että hankkeiden toteuttaminen yksittäistapauksellisilla luvilla maankäytön suunnittelun sijasta kaventaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia olennaisesti.

Intressien punnintaan perustuvien päätösten perustelemisen ja punnittujen arvojen ja intressien julkittuominen on keskeisessä asemassa joustaviin, tavoitteisiin ja arvoihin ojentuviin normeihin perustuvan päätöksenteon hyväksyttävyyden ja kontrolloitavuuden kannalta. Myös päätösten perustelut on nähtävä osaksi tätä dialogia. Kuten *Aarnio* toteaa: ”demokratia, vallankäytön kontrolli, avoimuus ja perusteluvollisuus kulkevat – – rinnan”. Ratkaisujen legitimaatio edellyttää välttämättä, että päätösten kohteet voivat ymmärtää ja ehkä näin myös hyväksyä annetut päätökset.<sup>377</sup>

---

ten ajanmukaisuutta.

<sup>374</sup> Århusissa kesäkuussa 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Ks. sopimuksen sisällöstä yksityiskohtaisesti *Kumpula* 2004, s. 77–110.

<sup>375</sup> Oikeuden politisoitumiskehityksellä ei kuitenkaan liene juuri osallistumismahdollisuuksien lisäämistä perusteltu.

<sup>376</sup> *Kumpula* 1997, s.151.

<sup>377</sup> *Aarnio* 1989, s. 184 ja päätösten perustelemisen merkityksestä laajemmin s. 181–192, *Soininen* 2016, s. 37–44.

II KAAVOITUS- JA  
RAKENTAMISOIKEUDEN  
JÄRJESTELMÄSTÄ



---

## 4 Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet

### 4.1 LAIN TAVOITTEISTA JA SYSTEMATIIKASTA

Pyrittäessä selvittämään lain ja lainsäätäjän tarkoitusta ja tavoitteita tukeudutaan keskeisesti lainvalmisteluaineistoon ja lain tavoitesäännöksiin.<sup>1</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää poikkeuksellisenkin paljon tavoitesäännöksiä, kun lain yleisen tavoitteen (MRL 1 §) ohella lakiin sisältyvät erityiset tavoitesäännökset koskien sekä alueiden käytön suunnittelua (MRL 5 §) että rakentamisen ohjausta (MRL 12 §). Tästä näkökulmasta voisi ajatella, että lain tavoitteet ovat ilmeiset. Yksittäisten säännösten tavoitteiden ja lainsäätäjän tarkoituksen osalta taas voidaan tukeutua siihen, mitä lain esitöissä on sanottu siitä, mihin näillä säännöksillä on pyritty. Lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden määrittelemine ei kuitenkaan ole aina yksinkertaista.

Nykyisessä lainsäädäntökäytännössä varsinaisiin tavoitesäännöksiin voidaan suhtautua monella tavalla.<sup>2</sup> Toisinaan niiden merkitystä vähätellään, mutta esimerkiksi *Määttä* on korostanut niiden merkitystä ja asemaa myös käytännön lain tulkinnassa.<sup>3</sup> MRL:n osalta *Syrjänen* on korostanut lain alueiden käytön suunnittelun tavoitesäännösten merkitystä kaavojen sisältövaatimusten tulkinna.<sup>4</sup> Syrjäsen mukaan myös MRL:n ”yleisiä säännöksiä koskeva luku on

---

<sup>1</sup> Tältä osin voidaan todeta, ettei sääntelyn tarkoitusta tai tavoitteita koskeva oikeustieteellinen käsitteistö ole ”erityisen selkeää tai vakiintunutta”, mikä heijastuu myös siihen, että tavoitteellisella ja teleologisella laintulkinnalla on saatettu tarkoittaa joko samaa tai eri asiaa ja joskus jopa reaali-argumentaation (seurausharkinnan) käsitteellä tarkoitetaan samankaltaista asiaa (*Tala* 2005, 218; *Määttä* 2011, s. 218–219). Näin siitä huolimatta, että teleologinen laintulkinta eli lain tarkoitukseen perustuva argumentaatio on hyvin vanhaa perua; ks. esim. *Laakso* 2012, s. 357, alav. 521.

<sup>2</sup> Esim. *Tala* (2005, s. 218–221) tunnistaa lain tavoiteenasetteluun kolmenlaisia lähestymistapoja, jotka vaihtelevat ”vakavasta ja myötämielisestä” ”vähättelevään ja kyyniseen”.

<sup>3</sup> *Määttä* 2011 passim.

<sup>4</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 157, jossa erityisesti MRL:n eduskuntakäsittelyssä tehtyjen ratkaisujen valossa todetaan, että ”vaikka tavoitesäännös ei välittömästi ole muutoksenhaun kohteena, sillä voidaan arvioida olevan käytännössä huomattava merkitys myös muutoksenhaun kannalta, kun se ohjaa sisältövaatimussäännösten soveltamista”. Lain eduskuntakäsittelyssä lakiin sisällytettiin sen 5.2 §, jonka mukaan 5.1 §:ssä säädettyjä tavoitteita toteuttavista kaavojen sisältövaatimuksista säädetään kunkin kaavamuodon osalta jäljempänä MRL:ssä. Kaavojen sisältövaatimusten katsottiin konkretisoivan sen tavoitteita kunkin kaavamuodon osalta. Ks. YmVM 6/1998, s. 10. MRL 12 §:n mukaisten rakentamisen ohjauksen tavoitteiden merkitystä yksittäisissä hankkeissa ja lupamenettelyissä on taas kuvattu enintään välilliseksi, ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 179. Toisaalta tavoitesäännösten vaikutustapaa voidaan aina kuvata tietyllä tapaa välilliseksi, silloin kun ne lähtökohtaisesti konkretisoidaan suoraan sovellettavissa säännöksissä. Rakentamisen ohjausta koskevat säännökset ja rakentamisen ohjausta koskeva päätöksenteko poikkeavat kuitenkin luonteeltaan jossain määrin sitä tavoitesuuntautuneemmasta maankäyttöä koskevasta päätöksenteosta.

keskeinen lain soveltamisen kannalta, sillä luku määrittelee lain tarkoituksen, keskeiset tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.”<sup>5</sup> *Määttä* on pitänyt suorastaan hämmäntävänä sitä, miten lakien tavoitesäännöksiin on lainvalmistelussa suhtauduttu väheksyen ja pitäen niitä ei-velvoittavana lain elementtinä.<sup>6</sup>

Lakien tavoitesäännökset näyttävätkin saavan myös ympäristöoikeudellisessa oikeuskäytännössä säännöllisesti merkitystä, erityisesti niin kutsutuissa kiperissä ratkaisutilanteissa.<sup>7</sup> Tilanteissa, joissa on epäselvää minkälaista ratkaisua lainsäädäntö käsillä olevassa yksittäistapauksessa edellyttää tai minkälaiset ratkaisut se sallii, korostuvat lainsäätäjän tarkoitukseen ja lainsäädännöllä tavoiteltuihin asiantiloihin liittyvät argumentit lain tulkinnassa. Toisaalta tavoiteargumentaatiolla on nähty olevan luontainen asemansa sellaisilla oikeudenaloiilla, joilla sääntely on selvästi instrumentalistista ja tavoitehakuista; yksi tällainen oikeudenalala on ympäristöoikeus<sup>8</sup>. Tässä tutkimuksessa arvioidaan MRL:n poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuinstrumentteja erityisesti MRL:n suunnittelujärjestelmän ja sen tavoitteiden näkökulmasta pyrkien paikantamaan se, mikä on näiden instrumenttien systemaattinen paikka tässä järjestelmässä ja minkälaisia vaikutuksia niillä tämän järjestelmän ja lain tavoitteiden näkökulmasta on.<sup>9</sup>

Erityisesti kaavoitus- ja rakentamisoikeuden ollessa kyseessä on syytä huomioida, että lain tavoitteiden paikantamisessa on kyse moniulotteisesta tehtävästä. Tavoitteet eivät ole kaikilta osin välttämättä helposti löydettävissä tavoitesäännösten ja esitöiden selväsanaisista lausumista. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyy merkittäviä taloudellisia ja muita intressejä, mikä näkyy muun ohella siinä, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistaminen on ollut varsin vaikeaa siihen sisältyvien poliittisten jännitteiden ja ristiriitojen johdosta.<sup>10</sup> Tämä heijastuu myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain

<sup>5</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 112.

<sup>6</sup> *Määttä* 2011, s. 208.

<sup>7</sup> Ks. *Määttä* 2011, s. 221. Esimerkiksi aiemmin mainitussa yhdistyksen valitusoikeutta moottorikelkkareittisuunnitelman hyväksymispäätöksestä koskeneessa ratkaisussa KHO 2010:6 KHO antoi merkitystä lopputuloksen kannalta myös MaastoliikenneL 1 §:stä ilmenevälle tarkoitukselle ehkäistä moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureiteillä aiheutuvia, lainkohdassa tarkoitettuja haittoja ja edistää liikenneturvallisuutta sekä tähän tarkoitukseen liittyvälle kunnan velvollisuudelle sovittaa reitti muille lähialueille suunniteltuihin moottorikelkkailureitteihin. Ratkaisussa käytettiin myös ympäristöperusoikeussäännöksen tulkintavaikutusta päädyttyä ratkaisuun, että yhdistyksellä oli valitusoikeus päätöksestä.

<sup>8</sup> *Laakso* 2012, s. 362.

<sup>9</sup> Lain tavoitteenasettelu on keskeinen kiinnostuksen kohde toisaalta myös lainsäädäntötutkimuksessa, jossa pyritään selvittämään, miksi ja miten lainsäädäntö syntyy ja kuinka se laaditaan, miten lainsäädäntöä toteutetaan ja millaisia ovat sen vaikutukset, ks. *Tala* 2005, s. 217–218.

<sup>10</sup> Rakennuslain kokonaisuudistuksesta alettiin keskustella jo noin kymmenen vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Jo tällöin tarvetta perusteltiin sillä, että lukuisten muutosten seurauksena laki oli tullut hankalaksi ja vaikeasti tulkittavaksi sitä soveltaville. Vuonna 1984 lakiehdotus rakennuslainsäädännön uudistamiseksi oli kirjoitettu jo hallituksen esityksen muotoon, mutta se ei

esitöihin, joiden keskeisenä tosiasiallisena tehtävänä tämän kaltaisessa toimintaympäristössä on ollut pyrkiä mahdollisuuksien mukaan edesauttamaan lakiesityksen hyväksymistä.

Tämä seikka lienee vaikuttanut myös MRL:ssä käytettyyn käsitteistöön. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevan MRL 137 §:n otsikkoa ”Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella” voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana, kun kyse ei ole käytännössä rakennuslupamenettelystä vaan suunnittelutarveratkaisumenettelystä, jossa noudatettavat menettelysäännökset poikkeavat rakennuslupamenettelystä ja jonka osalta myös esimerkiksi muutoksenhakua koskeva sääntely poikkeaa merkittävästi rakennusluvasta.<sup>11</sup>

Lain ja sen yksittäisten tavoitteiden määrittelyyn liittykin joukko ongelmia. Lain tavoitesäännökset ovat usein niin abstrakteja, että niiden apu laintulkinnalle jää vähäiseksi. Kun tavoitesäännökset ilmaisevat sääntelyn yleisen tason tavoitteen tai tavoitteet, saattaa niiden merkitys yksittäisen säännöksen tulkinnan mittapuuna olla rajallinen. Tietyille säännöstölle, kuten MRL:lle, voi myös olla osoitettavissa joukko tavoitteita, jotka voivat olla keskenään jännitteisiä. Ja vaikka laille olisikin osoitettavissa jokin ”päätaivoite”, esiintyy siihen sisältyvän säännösten sisäisissä suhteissa erilaisia osa- tai alatavoitteita ja säännöstöön voi sisältyä moniulotteinen tavoitejärjestelmä, joka on kyettävä purkamaan määrittäessä yksittäisten säännösten erillistavoite tai -tavoitteet.<sup>12</sup>

Pyrittäessä arvioimaan MRL:n järjestelmää lain tavoitteiden ja niiden toteutumisen näkökulmasta, muodostavat lain julkilausutut tavoitteet kuitenkin oikeuslähdeopillisesti perustelluimman lähtökohdan tarkastelulle. Itse tavoitteellinen laintulkinta voidaan hajottaa useita eri muotoja käsittäviin osatekijöihin, joiden voidaan katsoa olevan väljästi hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Käytännön lainsoveltamisessa nämä muodot kuitenkin sekoittuvat keskenään. Tavoitteellisen laintulkinnan muotoja ovat:<sup>13</sup>

---

edennyt eduskuntaan saakka. Vuonna 1994 hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi raukesi eduskunnassa. Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 41.

<sup>11</sup> Toki suunnittelutarveratkaisumenettelyä voidaan pyrkiä tarkastelemaan tästä poiketenkin, ks. *Aer* 2010, s. 23. Myös *Jääskeläinen ja Syrjänen* puhuvat säännöksen otsikkoa seuraten ”laajennetusta rakennuslupaharkinnasta”, ks. esim. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 195. Suunnittelutarveratkaisu-nimitystä käytetään MRL:ssä ainoastaan valitusoikeutta koskevan MRL 193 §:n otsikossa. Näyttää jossain määrin erikoiselta, että MRL 137.6 §:ssäkin, jossa säädetään siitä, että suunnittelutarveratkaisuasiassa ei sovelleta rakennuslupamenettelyä vaan poikkeamismenettelyä koskevia säännöksiä, puhutaan ”rakennuslupa-asian” ratkaisemisesta suunnittelutarvealueella. MRL:ia säädettäessä ongelmalliseksi koetusta taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä pyrittiin jäljempänä kuvatulla tavoin pääsemään eroon, mikä lienee vaikuttanut yksittäisten säännösten muotoiluun.

<sup>12</sup> *Laakso* 2012, s. 359–360. Ks. teleologisesta argumentaatiosta laajemmin mt. s. 357–362 ja *Aarnio* 1989, s. 239–241 ja *Määttä* 2011, s. 218–221.

<sup>13</sup> *Määttä* 2011, s. 219.



1. lakiperusteinen tavoitteellinen laintulkinta eli lakien tavoitesäännösten käyttäminen lain epäselvien säännösten tulkinnassa
2. esityösidonnainen tavoitteellinen laintulkinta eli lainsäätäjän historiallisen tarkoituksen selvittäminen lainvalmisteluaineistojen avulla
3. systeemiargumentteja tukeva tavoitteellinen laintulkinta eli sovellettavan sääntelyalueen hahmottaminen johdonmukaisena kokonaisuutena a) lakien tavoitesäännösten ja/tai b) esitöistä selvitettävän lainsäätäjän historiallisen tarkoituksen avulla
4. teleologinen laintulkinta eli koko oikeudellisen järjestelmän metatavoitteisiin, arvolähtökohtiin ja poliittisiin päämääriin tukeutuva argumentaatio (erityisesti EU-oikeudessa)
5. seurausharkintaa koskevia valintoja tukeva tavoitteellinen laintulkinta, jossa oikeudellisen ratkaisun seurauksia ja vaikutuksia arvioidaan a) lakien tavoitesäännösten ja/tai b) esitöistä selvitettävän lainsäätäjän historiallisen tarkoituksen ja/tai c) sääntelyalueen johdonmukaisuutta korostavien systemaattis-tavoitteellisten argumenttien ja/tai d) oikeudellisen järjestelmän metatavoitteiden, perustavien arvolähtökohtien ja poliittisten päämäärien kautta.<sup>14</sup>

Ensimmäisen kohdan mukaisesta tavoitteellisesta tulkinnasta oli kyse esimerkiksi aiemmin mainitussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:56, jossa oli kyse kaavamääräyksen lainmukaisuudesta. Kaavamääräys edellytti, että kaavan kaikilla korttelialueilla rakennusten tuli olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina oli käytettävä puuta. Erillispientalojen korttelialueella (AO) rakennusten tuli lisäksi asemakaavamääräyksen mukaan olla massiivipuusta rakennettuja. Kaavaselostuksen mukaan kaavan tarkoituksena oli, että alue varataan puurakentamiselle. Kaavalla oli tarkoitus muodostaa omaleimainen ja yhtenäiseen rakentamiseen perustuva aluekokonaisuus. Valituksen mukaan päätös oli lainvastainen, koska siinä oli annettu asemakaavamääräyksiä rakennusten runkomateriaaleista. Asemakaavassa rakennusten runkomateriaaliksi on määrätty puu ja massiivipuu, ja rakennusmateriaaleja koskevat asemakaavamääräykset ohjaavat rakentamista laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin kaavalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista tehdä. Valituksen mukaan asemakaavamääräyksiä oli perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja että betonielementin valmistus aiheuttaa ilmastokuormitusta moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Valituksessa viitatus tutkimuksen mukaan betonirakentamisen ja puurakentamisen aiheuttamassa ympäristö-  
rasituksessa ei ollut eroa, kun otettiin huomioon rakennuksen koko elinkaaren aika.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Määntä* 2011, s. 219. Muotojen hierarkkisuus merkitsee (mp.) sitä, että ensisijaisesti lain tavoitteellinen tulkinta on ankuroitava kirjoitetun lain säännöksiin (kohta 1), toissijaisesti lain esitöihin (kohta 2) ja niin edelleen. Tämä hierarkia tietenkin heijastaa vallitsevaa tuomariniideologiaa eli laintulkintaoppia.

<sup>15</sup> Valituksen mukaan asemakaavamääräys oli myös EU-oikeuden vastainen. Kaavamääräyksesä asetettu rajoitus tosiasiansa suosi valituksen mukaan kotimaista puurakentamista ja syrji kotimaisia ja Suomeen tuotavia muita rakennusmateriaaleja. Näin ollen kaavamääräys oli valituksen mukaan puun kanssa kilpailevien muiden rakennusmateriaalien tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jolla oli vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

KHO totesi asian oikeudellisessa arvioinnissa, että MRL 1 §:n 1 momentin tavoitesäännöksen mukaan lailla pyritään muun ohella järjestämään alueiden käyttö ja rakentaminen kestävää kehitystä tukevalla tavalla. Asemakaavan tehtävänä on ohjata rakentamista, minkä vuoksi asemakaavan mahdollista sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon sekä alueidenkäytön että rakentamisen ohjauksen tavoitteet siten kuin niistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain [5 ja] 12 §:ssä. KHO:n mukaan mainituista säännöksistä oli pääteltävissä, että rakennusmateriaalien ekologinen kestävyys on seikka, jonka huomioon ottaminen kaavan sisällöstä päätettäessä ei sinänsä ole lainvastaista. Maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:stä ilmenee, että kaavan laatimisesta vastaava kunta voi asettaa kaavalle tavoitteet, joiden pohjalta rakentamista ja muuta maankäyttöä ohjataan paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan ja olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kaavamääräyksissä asetetut vaatimukset puun käyttämisestä eivät KHO:n mukaan merkinneet, että puun tulee olla yksinomainen rakennusmateriaali koko alueen rakentamisessa, vaikka määräykset merkittävästi rajoittavatkin muiden rakennustarvikkeiden käyttämistä alueella. Siltä osin kuin valituksessa oli kysymys puun käyttämisestä rakenteissa niin, että käytetyllä rakennusmateriaalilla ei ole vaikutusta rakennuksen julkisivuun, korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymystä rakennuksen runkomateriaalista ei täysin voida pitää erillään asemakaava-alueella sijaitsevien rakennusten ulkonäöstä. Rakennusten rakenteita koskevilla ratkaisuilla on vähintäänkin välillistä merkitystä alueen luonteen kannalta. KHO:n mukaan ratkaisevaa merkitystä asian lopputuloksen kannalta ei siten ollut sillä, että kaavamääräyksiä ei kaikilta osin voida välittömästi perustella rakennusten ulkonäköön liittyvillä näkökohdilla. Kunnalla on KHO:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain määrittämässä rajoissa oikeus päättää alueidensa käytön yksityiskohtaisesta järjestämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä myös yksityiskohtien osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely ei ollut esteenä valituksessa tarkoitetuille kaavamääräyksille. Kaupunginvaltuuston päätös ei siten ollut näillä perusteilla lainvastainen.

Nähdäkseni lain ja sen säännösten tarkoitukseen ja tavoitteisiin liittyvä tulkinta-argumentaatio on kiinteässä ja välttämättömässä yhteydessä systemaattiseen argumentaatioon<sup>16</sup>. Kun yksittäisiä säännöksiä arvioidaan ja tulkitaan systematiikan eli (mahdollisimman johdonmukaiseksi järjestetyn) kokonaisuuden näkökulmasta, merkitystä on väistämättä annettava myös tämän kokonaisuuden ja

---

Energiatohokkuudella ja muilla ekologisilla näkökohdilla ei valituksen mukaan voitu kaavamääräyksessä oikeuttaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien syrjintää ja tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaavaa toimenpidettä.

<sup>16</sup> Systemaattisella argumentaatiolla tarkoitetaan pyrkimystä kokonaisuuden kannalta johdonmukaiseen ja ristiriidattomaan lopputulokseen yksittäisiä säännöksiä tulkittaessa. Lain systematiikka antaa puitteet oikeudellisesti relevanttien ja perusteltavissa olevien tulkintavaihtoehtojen hahmottamiselle. Tulkinta, joka ei ole koherentti järjestelmän näkökulmasta, on kyseenalainen. *Laakso* 2012, s. 354–356.

sen osien tavoitteille ja tarkoitukselle.<sup>17</sup> Sovelletavan sääntelyalueen hahmotaminen mahdollisimman johdonmukaisena (koherenttina) ja ristiriidattomana (konsistenttina) kokonaisuutena edellyttää välttämättä sen osien ja kokonaisuuden taustalla olevien tavoitteiden hahmottamista.<sup>18</sup> Yleensä yksittäisen säännöksen tulkinta, joka ei systematiikan näkökulmasta ole koherentti, ei ole sitä myöskään lain tavoitteiden näkökulmasta.<sup>19</sup>

## 4.2 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAILLE ASETETUT TAVOITTEET

Kysymykseen, miksi maankäyttö- ja rakennuslaki (samoin kuin sitä edeltävä rakennuslaki ja kaavoitusta ja rakentamista koskeva sääntely ennen sitä) on ylipäänsä säädetty, ei sinänsä ole vaikea vastata. Rakennuslainsäädäntö on säädetty rakentamisen ja maankäytön järjestämiseksi erilaisia – osin ajallisesti vaihtelevia – yhteiskunnallisia tavoitteita ja arvoja toteuttavalla ja suojaavalla tavalla. Vanhimpia näistä arvoista lienevät paloturvallisuus ja terveellisyys (hygienia)<sup>20</sup>, uudempia taas ovat esimerkiksi kulttuuriympäristön, virkistyskäyttömahdollisuuksien tai luontoympäristön suojelu. Sisällöllisten tavoitteiden ohella laille on kuitenkin uudempana elementtinä asetettu myös aiemmin käsiteltyjä osallistumiseen liittyviä menettelyllisiä tavoitteita.

Lain yleistä tavoitetta koskeva MRL 1 § sisältää sekä sisällöllisen että menettelyllisen tavoitteen. Säännöksen mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on niin ikään turvata jokaisen osallistumis-

<sup>17</sup> Myös *Määttä* näyttää pitävän näitä kahta argumentaation muotoa läheisinä puhuessaan *tavoitteellis-systemaattisesta* argumentaatiosta, ks. *Määttä* 2013, esim. s. 136. Ks. myös Määttä ”tavoitteellisen laintulkinnan anatomia” edellä.

<sup>18</sup> Ks. koherenssista ja konsistenssista esim. *Tuori* 2007, s. 123 ja siinä viitattu. Koherenssi on (mp.) sisäistä johdonmukaisuutta, ja sitä voi pitää kaiken argumentaation rationaalisuuden perusedellytyksenä. Kannanottoa – koskipa se sitten normatiivista tai tosiasiaiväitettä – ei ole perusteltu rationaalisesti, elleivät sen tueksi esitetyt perusteet ja perusteluketjut ole keskenään yhteensopivia.

<sup>19</sup> Ks. vastaavan kaltaisesta EU-oikeuden systeemisiksi nimetystä argumentaatiosta *Raitio* 2016, s. 186–188 ja teleologisesta argumentaatiosta mt. s. 188, jossa viitataan niin sanotun Bielefeldin ryhmän kannanottoihin. Systemaattisen ja sääntelyn tavoitteisiin kiinnittyvän tulkinnan tiivistä yhteyttä kuvaa se, että näiden kannanottojen mukaan ”teleologisen tulkinnan kohteena olevan lausekkeen tulkintakontekstina voidaan pitää sitä säädöskokonaisuutta, jonka osa se on” (mt. s. 188).

<sup>20</sup> Esimerkiksi jo 1300-luvun puolenvälin Maunu Eerikinpojan kaupunkilaissa oli yleisiä säännöksiä katujen leveydestä, päällystämisestä ja puhtaana pitämisestä. Kaavoituksen tarve lähti pääasiassa puukaupunkien paloturvallisuudesta. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 32; *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 1.

mahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Suunnittelun laadun ja asiantuntemuksen monipuolisuuden lain yleisinä tavoitteina on ajateltu osaltaan turvaavan lain muiden tavoitteiden toteutumista hyvän ympäristön ja laadukkaan rakentamisen ratkaisuin.<sup>21</sup> Sekä säännöksen sisällöllisen että menettelyllisen elementin taustalla voidaan nähdä perustuslain ja erityisesti sen ympäristöperusoikeutta koskevan säännöksen vaikutus.

Lain tavoitteisiin pyritään tietenkin myös muun lainsäädännön, erityisesti perustuslain, asettamat vaatimukset huomioiden. Näin ollen näihin tavoitteisiin pyrittäessä on otettava huomioon ympäristöperusoikeuden ja osallistumismahdollisuuksia koskevien säännösten ohella maanomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden omaisuudensuoja osana perusoikeusjärjestelmää. Hyvin keskeinen tässä tutkimuksessa tarkasteltavien instrumenttien kannalta on myös yhdenvertaisuutta koskeva PL 6 § ja sen maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvät sovellutukset. Kaavoitukseen liittyvissä asioissa korkein hallinto-oikeus muotoilee asian yleensä siten, että perustuslain 6 §:ssä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.<sup>22</sup> Näin ei voida tehdä myöskään silloin, kun maankäytön suunnittelu yksittäistapauksessa korvataan joko poikkeamispäätöksellä taikka suunnittelutarveratkaisulla. Vaatimus pikemminkin korostuu – ja sen turvaaminen muuttuu samalla haasteellisemmaksi – kun asia ratkaistaan yksittäisellä lupapäätöksellä tietyn hankkeen osalta eikä laaja-alaisemalla ja kokonaisvaltaisella maankäytön suunnittelulla, jonka puitteissa voidaan tehdä maanomistajien kohtelun tasapuolisuuden vertailu. Tämä asettaa samalla rajoituksia sille, minkälaisia hankkeita yksittäisellä lupapäätöksellä voidaan katsoa mahdollisiksi.

Keskeinen väline lain yleisten tavoitteiden toteuttamisessa on maankäytön suunnittelujärjestelmä. Maankäytön suunnittelulla ja sen yhteydessä tehdyillä valinnoilla on ratkaiseva merkitys elinympäristön toimivuuden ja laadun kannalta.<sup>23</sup> Alueiden käytön suunnittelussa joudutaan ottamaan huomioon suuri määrä erilaisia, keskenään kilpailevia intressejä, maankäyttötarpeita. Voitaneen perustellusti sanoa, että ympäristöoikeuden konfliktiluonne tulee korostetusti esille nimenomaan kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä<sup>24</sup>. Huomioon otet-

<sup>21</sup> HE 101/1998 vp s. 61.

<sup>22</sup> Ks. esim. KHO 2008:71 ja KHO 2009:58.

<sup>23</sup> Siitonen 1992, s. 66.

<sup>24</sup> Esim. *Vihervuori* (1999, s. 644) viittaa (vesioikeudellisen intressivertailun ohella) juuri kaavoitukseen todetessaan, että ”ympäristöä koskevassa hallintotoiminnassa päätetään usein mo-

tavien intressien moninaisuudesta antaa suuntaa alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskeva MRL 5.1 §, joka niin ikään sisältää sekä menettelyyn liittyviä että sisällöllisiä elementtejä. Säännöksen mukaan

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

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;<sup>25</sup>
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
- 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä,
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittämistä;
- 10) palvelujen saatavuutta; sekä
- 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Perustelujen mukaan säännös sisältää ne keskeiset asiat, joita kaavoituksella pyritään edistämään.<sup>26</sup> Tavoitteet puolestaan konkretisoituvat kunkin kaavata-son sisältövaatimuksissa.<sup>27</sup> Toisaalta luettelosta nähdään, että aivan kuten yksittäistapauksissa kaavojen sisältövaatimusten myös alueidenkäytön suunnittelun

---

niulotteisella tavalla erilaisista yleisistä ja yksityisistä eduista sekä niiden keskinäisistä suhteista – ”.

Kilpailevat intressit ja niiden tapauskohtaisen yhteensovittamisen tarve näkyvät pintatasolla huomattavana joustavuutena MRL:n säännöksissä. Sääntelyn joustavuus on ollut ominaista myös aikaisemmalle kaavoitus- ja rakentamislainsäädännölle. Ks. esim. *Syrjänen LM 2001*, s. 830, *Jääskeläinen–Syrjänen 2014*, s. 51. MRL:n esitöissä kuitenkin tästä huolimatta edelleen korostettiin tarvetta vastata entistä ”joustavammin niihin usein ristiriitaisiin haasteisiin, joita eri suunnittelutasoilla ja toimintaympäristöissä kohdataan”. HE 101/1998, s. 35. Osasyynä tähän toki oli se, että MRL:n säätämisen myötä kaupunkija ja maalaiskuntia koskevien säännösten erottelu poistui.

<sup>25</sup> MRL 12 §:n sisältämät rakentamisen ohjauksen tavoitteet ovat tämän tavoitteen kanssa paljon yhtenevät. Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on MRL 12.1 §:n 1 kohdan mukaan edistää hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista. 2 ja 3 kohtien mukaan rakentamisen ohjauksen tavoitteena on myös edistää rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin sekä rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.

<sup>26</sup> HE 101/1998 vp, s. 62.

<sup>27</sup> YmVM 6/1998, s. 10.

tavoitteiden voidaan nähdä osin olevan ainakin potentiaalisesti jännitteisessä suhteessa toisiinsa.

Kun kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön soveltamisessa on kyse monenlaisten sekä yksityisten että yleisten etujen näkökulmasta hyvin merkityksellisestä ja eri intressien keskinäisiä suhteita järjestävästä päätöksenteosta hyvin joustavan sääntelyn muodostamassa oikeudellisessa ympäristössä, muodostuu tällaisen päätöksenteon oikeudellisen kontrollin tarve ilmeiseksi. Tätä kontrollia tarvitaan niin yksityisten kuin yleistenkin intressien turvaamiseksi, eikä asetelmaa voida loppuun saakka yksinkertaistaa siten, että viranomaiset valvovat yleisiä etuja ja yksityiset yksityisiä etuja. Suunnitelmia on ollut kuitenkin rajoittaa yhtäaikaaisesti sekä viranomaisten että yksityisten tahojen muutoksenhakumahdollisuuksia kaavapäätöksenteossa<sup>28</sup>. Erityisesti kunta-valtiosuhteessa valvonnan vähentyminen on pidempiaikainen suuntaus, mutta on huolestuttavaa, mikäli tällaisessa oikeudellisessa ympäristössä (johon liittyy myös huomattavia taloudellisia etuja<sup>29</sup>) vallankäytön oikeudellinen kontrolli puuttuu. Esimerkiksi kunnallisvalitusta on pidetty valtionvalvonnan osittaisena korvikkeena, ja oikeudellisen kontrollin mahdollisuus edesauttaa hyvän hallinnon toteutumista pelkällä olemassaolollaan.<sup>30</sup> Osallistumisoikeudet päätöksentekoprosesseihin jäävät helposti näennäisiksi, mikäli todellisia mahdollisuuksia päätöksenteon oikeudelliseen kontrolliin ei ole, ja niin kansainväliset sopimukset kuin perustuslain säännökset rajoittavatkin sitä, mitkä ovat lainsäätäjän mahdollisuudet rajoittaa tätä viimekätistä vaikuttamis- tai valvontakeinoa.<sup>31</sup>

Alueiden käytön suunnittelun aineellisten tavoitteiden toteuttamisen tulisi siis perustua myös sekä vuorovaikutteiseen suunnitteluun että riittävään vaikutusten arviointiin. Eräänä tavoitteena lakia säädettäessä olikin, että päätöksenteon tosi-

<sup>28</sup> Tämänhetkisessä hallitusohjelmassa todetaan muun ohella, että ELY-keskusten valitusoikeutta kaavapäätöksistä rajoitetaan, kaikissa rakentamis- ja ympäristöasioissa siirrytään menettelyyn, jossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan saamista, ja että siirtyminen kaavoitusasioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen selvitetään. Viimeksi mainittu (jonka toteuttamisesta on sittemmin luovuttu) motiivina oli ensisijaisesti se, että kunnallisvalituksessa valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä, hallintovalituksessa vain asianosaisilla. Kunnallisvalituksen yksi keskeinen funktio on toteuttaa kunnan jäsenen valvontatehtävää, jonka juuret ovat kunnan jäsenen oikeudessa valvoa kunnan päätöksenteon laillisuutta. *Mäkinen* 2010, s. 24.

Yleisesti ottaen viranomaisten ja kansalaisten valvonnan erona on se, että viranomaisvalvonta on enemmän tai vähemmän systemaattista ja kansalaisvalvonta väistämättä satunnaisempaa. Toisaalta viranomaisten resurssien jatkuva väheneminen voi tehdä myös niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyvästä laillisuusvalvonnasta yhä enemmän satunnaista.

<sup>29</sup> Ks. myös *Mäkinen* 2016, s. 46, jossa viitataan siihen, ettei niin sanottu rakenteellinen korruptio ole ollut tuntematon suomalaisessakaan hallinnossa. Suomalaisesta korruptiosta ks. esim. *Peurala – Muttilainen* 2015 passim., jossa (s.28) rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu paikanneetaan eräiksi keskeisimmistä suomalaisen korruption riskikohteista.

<sup>30</sup> *Mäkinen* 2010, s. 25

<sup>31</sup> Ks. *Mäkinen* 2010, s. 30 ja *sama* 2016, s. 45–46. Ks. erityisesti kunnallisvalitukseen liittyvistä perustuslaillisista kysymyksistä mt. s. 20–25.

asiapremiisien riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen pyrkivä vaikutusten arviointi kytketään tiiviimmin maankäytön suunnitteluun.<sup>32</sup> Lain perusteluissa on useassa kohdin korostettu maankäytön suunnittelun perustumista myös aiempaa enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lain keskeiseksi tavoitteeksi määriteltiinkin alueiden käytön suunnittelun edellytysten parantaminen yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan.<sup>33</sup>

Alueiden käytön huomattavan yhdyskuntataloudellisen merkityksen vuoksi kaiken suunnittelun tavoitteena on korostettu yhdyskuntarakenteen, alueiden käytön ja yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta.<sup>34</sup> Yhdyskuntarakenteen eheyteen ja taloudellisuuteen liittyvät tavoitteet ovat monessa suhteessa myös edellytys muiden tavoitteiden toteutumiselle. Tällaisia ovat esimerkiksi palveluiden saatavuus, liikenteeseen liittyvät tavoitteet, luonnonvarojen sääntelykäyttö, yhdyskuntien toimivuus ja paljolti myös sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön aikaansaaminen. Tämän lisäksi yhdyskuntarakenteen eheyden voidaan nähdä olevan myös edellytys tai vähintäänkin hyvin keskeinen osatekijä lain 1 §:ssä mainittujen sisällöllisten tavoitteiden näkökulmasta.

Tietyissä mielessä osaksi MRL:n alueidenkäytön tavoitteistoa voitaisiin osin mieltää myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka ovat alueiden käytön suunnittelujärjestelmän ylin, valtakunnallinen taso. Niiden on tarkoitettu konkretisoivan maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia ja ne pyrkivät varmistamaan valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottamisen kaavoituksessa.<sup>35</sup> Varsinaisista lain tavoitesäännöksistä poiketen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat suoraan sovellettavia säännöksiä maankäytön suunnittelussa, ja ne ovat oikeusvaikutustensa mukaisesti sovellettavia säännöksiä, jotka voivat omalta osaltaan toimia myös esimerkiksi muutoksenhaun perusteena. Lain tavoitteenasettelun ja tavoitteiden toteutumisen kannalta niillä on merkitystä tavoitesäännöksiä konkretisoivan roolinsa kautta. Myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa yhdyskuntarakenteelliset näkökohdat ovat varsin merkittävässä roolissa, niin ensimmäisessä tavoitteita koskevassa valtioneuvoston päätöksessä (30.11.2000) kuin tavoitteiden tarkistusta koskevassa päätöksessäkin (13.11.2008).<sup>36</sup>

<sup>32</sup> HE 101/1998 vp, s. 36.

<sup>33</sup> HE 101/1998 vp, s. 1. Tämä lausuma korostaa järjestelmän jäljempänä käsiteltyä *suunnittelulähtöisyyttä*. Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 114, jossa on katsottu, että ”koko lain tarkoituksena on hyvällä suunnittelulla aikaansaada ja säilyttää hyvää ympäristöä ja parantaa huonoa ympäristöä –”.

<sup>34</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 156.

<sup>35</sup> Ks. esim. *Turunen* 2003, s. 40.

<sup>36</sup> Ks. esim. *Heinilä – Wähä* 2013 passim., valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yleisesti s. 6–7. Ks. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rakenteesta, sisäisestä systematiikasta ja

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä – kuten jo rakennuslakia säädettäessä lähes puoli vuosisataa aiemmin – yhdyskuntarakenteen ohjaaminen oli todettu ongelmalliseksi. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen todettiin edelleen olevan erityisesti kaupunkiseutujen ongelma, eikä rakennuslain katsottu tarjoavan riittäviä välineitä alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoitteelliseen ohjaamiseen. Yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi todettiin suunnittelemattoman rakentamisen suuri määrä detaljikaava-alueiden ulkopuolella. Sen ohjaamisen erityisesti rakentamispaineisilla alueilla todettiin olevan vaikeaa.<sup>37</sup>

*Hollon* mukaan kehitykselle on ollut ominaista lähes jatkuvasti se, että kaavoitus kaavahierarkian kannalta ei ole toteutunut ajoissa niin, että yleispiirteisiä kaavoja olisi saatu valmiiksi ohjaamaan yksityiskohtaista kaavoitusta eikä toisaalta yksityiskohtainenkaan kaavoitus ole tullut ajoissa kattamaan sellaisia alueita, joihin kohdistuu rakentamis- ja muita kehittämispaineita. Hollo on kuvannut tätä *kaavoituksen ja rakentamispaheen epätasapainoksi*.<sup>38</sup>

MRL:n säätämässä nimenomaisena pyrkimyksenä olikin parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä ja lakia säädettäessä pyrittiin siihen, että maankäytön suunnittelu perustuisi aiempaa enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen. Poikkeuslupien määrää ja tarvetta oli tarkoitus vähentää oleellisesti kaava- ja rakennuslupajärjestelmää kehittämällä.<sup>39</sup> Erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen osalta tavoitteena oli, että kasvavilla kaupunkiseuduilla rakennettujen alueiden uudistamista voitaisiin tarkastella alueellisesti tarkoituksemukaisina kokonaisuuksina. Tavoitteena oli että suunnittelulla luodaan edellytykset yhdyskuntarakenteelle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on riittävässä määrin turvattu. Yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa tavoiteltiin rakennetta, jossa liikennetarve vähenee ja jossa edistetään joukkoliikennettä. Kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia pyrittiin myös edistämään alueiden käytön suunnittelulla.<sup>40</sup>

Suurelta osin MRL:n säätäminen on edistänyt laille asetettujen tavoitteiden

---

oikeusvaikutuksista esim. *Korhonen* DL 2003, s. 556–557, joka (mt. s. 557) kirjoittaa muun ohella, että ”alueidenkäyttötavoitteet eivät kohdistu ja saa oikeusvaikutuksia yksittäisten rakennuslupien myöntämiseen, vaan ne kohdistuvat kaavoitukseen. Vaikutuksia yksittäiseen rakennushankkeeseen voi välittyä kaavoituksen kautta tai viranomaisvaikutuksen kautta valtion rakennushankkeisiin”. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja koskien oikeuskäytännössä on sittemmin täsmennetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä myös esimerkiksi poikkeamismenettelyssä, ks. KHO 4.3.2013 T 796 (Irs) jäljempänä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuharkinnassa tarkastellaan lähemmin luvan myöntämisen edellytysten tarkastelun yhteydessä.

<sup>37</sup> HE 101/1998 vp, s. 30–31.

<sup>38</sup> *Hollo* 2006, s. 143.

<sup>39</sup> HE 101/1998 vp, s.35.

<sup>40</sup> HE 101/1998 vp, s. 35–36. Maankäytön suunnitelmallisuutta ja taloudellista yhdyskuntarakennetta voidaan hyvällä syyllä pitää edellytyksenä myös kaupunkiseutujen niin kansainväliselle kuin seudulliselle kilpailukyvyille. Tämä ei kuitenkaan aina välttämättä näy käytännössä maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa.



toteutumista. Voidaan kuitenkin sanoa, ettei maankäyttö- ja rakennuslailla ole pystytty vastaamaan yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ainakaan siltä osin kuin on kyse suunnittele mattoman rakentamisen suuresta määrästä detaljikaa-va-alueiden ulkopuolella ja erityisesti sen ohjaamisesta erityisesti rakentamis-paineisilla alueilla. Suunnittelutarveratkaisujen määrä on ollut myös MRL:n voimassaolon aikana merkittävä erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla ja niiden reuna-alueilla, eikä niiden määrässä voida arvioida tapahtuneen merkittä-vää vähenemistä.

Syitä edellä kuvattuun kehitykseen voidaan löytää osin myös maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä omaksutuista ratkaisuista, jotka perus-tuivat vahvasti aiemman rakennuslain systematiikalle. Lisäksi uudistukset ni-menomaan suunnittele mattoman rakentamisen ohjaamisessa eivät ole olleet sellaisia, että niillä olisi aiempaa tehokkaammin voitu ohjata suunnittele maton-ta rakentamista. Tietyiltä osin voidaan jopa esittää muutoksen suunnan olleen päinvastainen. Näitä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään ja sen pinta-tason lainsäädäntöratkaisuihin liittyviä näkökohtia tarkastellaan yksityiskohtai-semmin seuraavassa luvussa.

---

## 5 Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä

### 5.1 SUUNNITTELUVELVOLLISUUDET JA SUUNNITTELUN TARPEET MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄSSÄ

#### 5.1.1 Yleiset suunnitteluvollisuudet

Maankäyttö- ja rakennuslain systemaattinen perusta on hyvin vahvasti aiemmassa rakennuslaissa. Vaikka MRL:n säätämässä oli kyse kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistuksesta, joka sisälsi merkittäviä uudistuksia suhteessa aiempaan, RakL:n traditio näkyy hyvin selvästi myös MRL:n systematiikassa. Samoin suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyt perustuvat aiemman rakennuslain menettelyihin ja rakenteisiin, vaikka niitä koskeva sääntely pintatasolla uudistui merkittävästi. Onkin tarpeen tarkastella, kuinka lainsäädännölle asetetut tavoitteet ja pintatason sääntelyssä tehdyt muutokset käytännössä kohtaavat. Tässä suhteessa havaitaan myös tiettyjä ongelmia.

Voidaan sanoa, että maankäyttö- ja rakennuslain keskeisimmät tavoitteet voivat toteutua vain maankäytön suunnittelun välityksellä. Ilman kokonaisvaltaista maankäytön suunnittelua, joka toteutetaan oikea-aikaisesti kun maankäytön ohjaustarve ilmenee, ei näihin tavoitteisiin tähtääviä välineitä oikeastaan edes ole. Tästä syystä seuraavassa käsiteltävien *yleisten suunnitteluvollisuuksien* merkitys on periaatteellisesti niin huomattava.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää jokaista kaavatasoa koskien kunkin kaavamuodon laatimisesta vastaavalle taholle asetetun velvollisuuden laatia kaavoja tarpeen niin vaatiessa ja pitää kaavat ajan tasalla. MRL 27.1 §:n mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. MRL 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. MRL 51 §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Näiden *yleisten, oikeusharkintaisten suunnitteluvollisuuksien* voidaan katsoa olevan olennaisia maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän toimivuudelle ja sen tavoitteiden toteutumiseksi. Yleispiirteisyydessäänkin nämä velvollisuudet nimittäin muodostavat viime kädessä oikeudellisen kynnyksen sille, onko jollekin alueelle velvollisuus laatia kaava.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. laatimisvelvoitteista ja niiden luonteesta esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 113, 185, 235–236; Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 267, 307–309, 371–373.

Asemakaavoihin liittyen MRL 60–61 §:t sisältävät myös oman, erityisen menettelynsä asemakaavojen ajanmukaisuuden arviointiin liittyen. MRL 60.1 §:n mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. MRL 60.2 §:n mukaan sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakennuslupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuksen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden. MRL 209.6 §:n nojalla säännöksiä on rakennuslain aikaisten asemakaavojen osalta alettu soveltaa 1.1.2013 lukien. Säännöksen käytännön merkityksen asemakaavojen ajanmukaisuuden edistämiseksi ja turvaamisessa voidaan kuitenkin arvioida lopulta varsin vähäiseksi tämänkin jälkeen. Säännös sisältää huomattavan määrän edellytyksiä, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta arviointia edellytettäisiin ja jotka näin rajaavat arviointimenettelyn suhteellisen harvoja asemakaavoja koskevaksi. Saman lainkohdan mukaan myöskään kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa valittamalla hakea muutosta. Ainoa suunnitteluvollisuuden toteuttamiseen käytettävissä oleva menettely ristiriitatilanteissa on siten seuraavassa käsitelty MRL 177 §:n mukainen menettely.

Maankäytöstä päättämisen on vanhastaan katsottu olevan kunnalliseen itsehallintoon kuuluva asia. Tätä kunnan valtaa päättää maankäytöstään on tapana kutsua kaavoitusmonopoliksi.<sup>2</sup> Oikeuden ohella kaavojen laatiminen on edellä sanottujen säännösten nojalla kuitenkin myös kuntien lakisääteinen velvollisuus. Kaavojen laatimistarve on viime kädessä oikeusharkintaisesti ratkaistava asia, jota arvioidaan ”yleistä etua lähtökohtana pitäen”.<sup>3</sup> Esimerkiksi asemakaavan osalta MRL 51 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että säännöksessä ilmaistaan joustavin normein asemakaavan laatimistarve. Laatiminen on

<sup>2</sup> Ks. käsitteestä Häkkänen 2016, s. 111–118. Ks. myös esim. Jääskeläinen 2005, s. 33–34, osallistumisesta maankäytön suunnittelussa osana kunnallista itsehallintoa s. 28–41. Ks. myös esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 235.

<sup>3</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 235; Kuusiniemi 2005, s. 224. Ks. myös Häkkänen 2016, s. 159–160. Häkkänen erottaa (mp.) kaavoitusmonopoliin ja kaavojen laatimisevelvollisuuteen liittyen *toimivallan* kaavan laatimiseen niistä oikeudellisista kysymyksistä, joissa käsitellään sitä, milloin kunnalle syntyy velvollisuus kaavan laatimiseen ja missä oikeudellisissa rajoissa sen tulee kaavaa laatiessaan pysytellä. Kaavoitusmonopolilla tarkoitetaan siten tätä kunnan kompetenssia kaavojen laatimiseen alueellaan. Häkkänen mukaan kaavoitusmonopolista puhumisen sijaan on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella kunnan kaavoitustehtävää kolmen juridisen komponentin kautta, jotka muodostuvat (yksinomisesta) toimivallasta tai kompetenssista kaavojen laatimiseen (kaavoitusmonopolista), tietynasteisesta (yleisiin suunnitteluvollisuuksiin perustuvasta) kaavoitusvelvollisuudesta ja kaavoitusharkinnan sisällöllisistä reunaehdoista (kaavojen sisällölle asetetuista vaatimuksista); Häkkänen 2016, s. 113. Tässä tutkimuksessa näitä komponentteja tarkastellaan yksiselitteisesti toisistaan erillisinä, ja näihin liittyvänä erityisenä ongelmana niin lain toimivuuden ja sen tavoitteiden toteutumisen kuin maanomistajan oikeusaseman kannalta voidaan nähdä kaavoitusvelvollisuuden puutteellinen toteutuminen. Oma merkityksensä tässä on poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisumenettelyiden olemassaololla.

tarpeellista ensinnäkin silloin, kun kunnan kehitys edellyttää asemakaavan laatimista. Asemakaavan laatiminen voi olla tarpeen myös muista maankäytön ohjaukseen liittyvistä syistä, jotka voivat kytkeytyä esimerkiksi valtakunnallisiin tai maakunnallisiin intresseihin. Laatumistarvetta koskeva säännös ei luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavoitusmonopoliin liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyy. Yleisen edun näkökulmasta säännös kuitenkin velvoittaa kunnan laatimaan asemakaavan, kun kehityskynnys ylittyy.<sup>4</sup>

Viime kädessä velvoite voidaan toteuttaa ympäristöministeriön MRL 177 §:n nojalla antamalla määräyksellä. Jollei kunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten yleiskaavojen tai asemakaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, asianomainen ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä (MRL 177.1 §). Jos määräystä ei noudateta, ministeriö voi MRL 177.3 §:n nojalla velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla. Vastaavanlainen menettely sisältyi myös jo rakennuslain RakL 143 §:ään. Rakennuslainsuojelulain säätämisen yhteydessä vuonna 1985 rakennuslakiin lisättiin erityisesti kulttuuriarvojen säilyttämiseen liittyvä, sisällöltään RakL 143 §:ää käytännössä vastaava 143 a §.<sup>5</sup>

Vaikka esityksiä kunnan velvoittamiseksi muuttamaan taikka laatimaan kaavoja on tehty, ne ovat johtaneet velvoittamispäätökseen hyvin harvoin. Tämä johtunee ilmeisesti lähinnä siitä seikasta, että tämä menettely on nähty valtion puuttumisena kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluviin asioihin. Menettelyä on käytetty lähinnä rakennetun ympäristön suojeluun liittyvissä asioissa<sup>6</sup>. Rakennuslain aikana määräyksiä annettiin alle kymmenessä tapauksessa, maankäyttö- ja rakennuslain voimassaollessa 1.6.2006 mennessä määräyksiä oli annettu kahdesti.<sup>7</sup>

Vaikka MRL 177 §:n mukainen ja sitä rakennuslaissa edeltänyt menettely ovat itsessään jääneet harvoin sovelletuiksi, on kaavojen yleisillä laatimisvelvollisuuksilla systemaattisen merkityksen ohella käytännönkin merkitys niiden muodostaessa oikeudelliset rajat sille, milloin kaavojen laatimiseen taikka muuttamiseen tulee ryhtyä. Myös oikeuskäytännössä ne ovat saaneet välillis-

<sup>4</sup> HE 101/1998 vp, s. 78.

<sup>5</sup> Vastaava määräys voidaan kohdistaa myös maakunnan liittoon, ks. MRL 177.4 §. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen liittyen MRL 178 § sisältää säännöksen, jonka nojalla ympäristöministeriö voi antaa valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseen liittyviä määräyksiä, silloin kun se on säännöksen mukaan yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa taikka yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua. Ks. tästä esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 694–695.

<sup>6</sup> Ks. esim. KHO 2006:97.

<sup>7</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 691–692, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 878–879.

tä merkitystä esimerkiksi rakennuslain aikaisessa taaja-asutuspoikkeuslupaa koskevassa ratkaisussa KHO 1976 A II 52. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, ettei puheena olevan tapauksen olosuhteissa rakentamista enää ollut mahdollista ratkaista yksittäisin luvuin vaan se tuli ratkaista asema- tai rakennuskaavan laatimisen yhteydessä. KHO:n päätöksessä todettiin myös, että kysymys kunnan velvollisuudesta kaavan laatimiseen puheena olevalle alueelle voitiin rakennuslain 143 §:n nojalla erikseen saattaa sisäasiainministeriön ratkaistavaksi. Tällä menettelyllä onkin niin ikään oikeusturvanäkökulmasta huomattavan suuri merkitys.

Kunnan velvollisuus huolehtia kaavojen pitämisestä ajan tasalla oli keskeisessä asemassa myös huoltoasemarakennuksen purkamislupaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 12.12.2008 T 3237 (Irs). Kyseiseen ratkaisuun asti oikeuskäytännössä erityisesti vuosikirjaratkaisujen KHO 2002:73 ja KHO 2002:74 myötä purkamisluvan edellytykset olivat muotoutuneet sellaisiksi, että mikäli rakennusta ei ole kaavalla taikka rakennussuojelun erityislailailla (nykyisin laki rakennusperinnön suojelemisesta 498/2010, RakPSL) suojeltu taikka suojelu ei ole MRL:n tai RakPSL:n nojalla vireillä, ei rakennuksen purkamiselle ole MRL 139 §:ssä tarkoitettuja esteitä.<sup>8</sup> Mainittujen, vuonna 2002 annettujen kahden vuosikirjaratkaisun perusteluista oli pääteltävissä, että KHO antoi jo tuolloin merkitystä asiassa myös kaavan iälle, täsmällisemmin sille, onko kaava laadittu ennen rakennussuojelulain (60/1985, RakSL) säätämisen yhteydessä rakennuslakiin tehtyjä muutoksia, jotka edellyttivät kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät näkökohdat.<sup>9</sup>

Puheena olevassa tapauksessa kaava oli laadittu vuonna 1979. Kyseessä olevaa huoltoasemarakennusta koskeva rakennussuojelulain mukainen menettely oli ollut vireillä, mutta siinä oli jo purkamislupaa käsiteltäessä lainvoimaisesti katsottu, etteivät voimassa olevan oikeuden mukaiset erityislain soveltamisen edellytykset asemakaava-alueella täytyneet siitä huolimatta, että rakennukseen sisältyi rakennussuojelulain 2 §:ssä tarkoitettuja arvoja.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> MRL 139 §:n mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen saa merkitä rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haitata kaavoituksen toteuttamista. Voimassa olevan oikeuden mukaiset edellytykset ovat siten tässä tapauksessa poikkeuksellisenkin kaukana säännöksen sanamuodosta. Perusteet korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnalle purkamisluvan edellytyksistä on esitetty varsin kattavasti ja tyhjentävästi ratkaisujen 2002:73 ja 2002:74 perusteluissa. Keskeisin peruste tulkinnalle on se, että purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyyppisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennussuojelulain mukaisella suojelupäätöksellä. Rakennusta ei siten voida tosiasiallisesti suojella niin, että todetaan, etteivät purkamisluvan myöntämisen edellytykset täyty, vaan suojelu (muun ohella korvauskysymyksineen) tulee ratkaista kaavoitusmenettelyn taikka erityislain mukaisen menettelyn kautta.

<sup>9</sup> Rakennetun ympäristön vaalimista koskevan sisältövaatimuksen käytännön merkityksestä ks. esim. KHO 2004:9.

<sup>10</sup> Rakennussuojelun järjestelmä jakautuu kahtia pääsäännön mukaan niin, että asemakaava-

Esityksiä suojelukysymyksen ratkaisemiseksi asemakaavaa muuttamalla oli myös tehty, mutta ne eivät johtaneet asemakaavoitusmenettelyn vireilletuloon. Suojelukysymystä ei siten oltu ratkaistu, eikä suojelu ollut myöskään vireillä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että kunnan velvollisuutena on huolehtia asemakaavojen pitämisestä ajan tasalla, ja lausui, että näissä oloissa purkamisluvan myöntäminen tässä vaiheessa saattoi merkitä maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen hävittämistä. Asemakaavan 51 §:n mukainen laatimis- ja muuttamisvelvollisuus vaikutti siten keskeisesti ratkaisun lopputulokseen<sup>11</sup>. Tällainen tilanne, jossa suojelua ei ole ratkaistu eikä se ole vireillä mutta purkamislupaa ei toisaalta voida myöntää, voi käytännössä ratketa vain kaavaa muuttamalla. Mikäli kaavaa ei muuteta, ministeriö on nähdäkseni perusoikeusjärjestelmän huomioon ottaen tosiasiallisesti velvoitettu MRL 177 §:n mukaisen määräyksen antamiseen.

Edellä sanottuun nähden ja erityisesti kaavojen laatimisvelvollisuuksia koskevien säännösten huomattavaan merkitykseen lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta hyvin mielenkiintoinen ja niin ikään kyseenalainen on eduskunnalle 24.11.2016 annettuun hallituksen esitykseen 251/2016 vp sisältyvä säännösehdotus uudesta MRL 42 §:n 4 momentista. Esityksen mukaan siinä säädettäisiin, että jos yleiskaava on *ilmeisen vanhentunut*, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen<sup>12</sup>. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista. Tämä toisin sanoen merkitsisi, ettei vanhentuneen yleiskaavan alueella yleiskaavan ohjausvaikutusta

---

alueilla (ja alueilla, joilla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi) rakennusten suojelu toteutetaan MRL:n nojalla kaavasuojeluna ja muilla alueilla erityislain mukaisten päätösten nojalla. Tähän on kuitenkin säädetty lukuisia poikkeuksia erityislaissa, ja toisaalta myös yleispiirteisissä kaavoissa on mahdollista antaa tarpeellisia ehdottomia suojelumääräyksiä kohtuullisuusvaatimuksen puitteissa (ks. esim. MRL 41.2 §).

Myös erityislain soveltamisen edellytykset asemakaava-alueella ovat muotoutuneet oikeuskäytännön seurauksena. Rakennussuojelulakia säädettäessä saatettiin ajatella jopa niin, että laki oli valittavissa kulloisessakin tapauksessa tarpeen mukaan, mutta oikeuskäytännössä rakennussuojelulain 3 §:n työnjakoa arvioitiin enemmän joko/tai-kysymyksenä. Erityisesti ratkaisu KHO 17.11.2000 T 2965 (ATK) – joka oli sikäli samankaltainen kuin puheena oleva tapaus, että siinäkin kaupunki oli päättänyt olla ryhtymättä asemakaavan muuttamiseen – muotosi sitä, milloin on mahdollista soveltaa rakennussuojelulakia asemakaava-alueella. Ratkaisu tässä niin sanotussa Annikinkadun tapauksessa syntyi lopulta niin, että ministeriön käynnistettyä suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi annettavaan määräykseen tähtäävän menettelyn, kaupunki päätti aiemmasta kannastaan poiketen käynnistää asemakaavan muutoksen, jolla rakennusten suojelukysymys ratkaistiin. Tätä menettelyä ei kuitenkaan koskaan viety päätökseen, kun sen tavoite saavutettiin jo käynnistämällä menettelyä.

<sup>11</sup> KHO viittasi ratkaisussaan myös MRL 60.1 §:n säännökseen asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista.

<sup>12</sup> MRL 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

tarvitsisikaan ottaa enää huomioon. Mikäli yleiskaava siis todettaisiin ilmeisen vanhentuneeksi, siitä seuraisi yleiskaavan ohjausvaikutuksesta vapautuminen. Tällainen poikkeus maankäytön suunnittelujärjestelmän ohjausvaikutukseen on tietenkin selvässä ristiriidassa MRL 36 §:n yleiskaavaa koskevan suunnitteluelvoitteen kanssa, joka edellyttää, että kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Tällainen säännös ei myöskään edistä yleiskaavojen ajan tasalla pitämistä vaan päinvastoin. Säännöksen perusteluissa ei käytännössä pohdita sen suhdetta MRL 36 §:ään (säännös jää perusteluissa maininnan varaan) taikka MRL 177 §:ään tai yleisemmin sen merkitystä suunnittelujärjestelmän kannalta. Säännöksen perusteluissa keskitytään lähinnä täsmentämään niitä kriteereitä, joilla asemakaava voidaan katsoa ilmeisen vanhentuneeksi<sup>13</sup>. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on sentään todettu, että joustavuuden lisääminen saattaa vähentää maankäytön suunnitelmallisuutta ja yleiskaavan yhteen sovittavan roolin merkitystä maankäytön kokonaisuudessa ja voivan joissakin tilanteissa johtaa asemakaavaratkaisuihin, joissa asemakaavojen laajemmat ympäristövaikutukset tunnustetaan puutteellisesti<sup>14</sup>.

Ehdotettu vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen sivuuttamisen mahdollistava säännös paljastaa laissa säädettyjen suunnitteluelvollisuuksien ja todellisuuden välillä vallitsevan ristiriidan<sup>15</sup>. Lakisääteinen suunnitteluelvollisuus näyttää siis muodostuneen tosiasiaassa jossain määrin näennäiseksi, vaikka sen toteutuminen MRL:n järjestelmän ja sen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta olisi olennaisen tärkeää. Ympäristöministeriön MRL 177 §:n soveltamiskäytännön ei voida arvioida varsinaisesti edesauttaneen yleisten suunnitteluelvollisuuksien toteutumista. Hallituksen esityksessä 251/2016 ehdotetun 42.4 §:n myötä tämä ristiriita saisi ilmauksensa myös lain säännöksissä, mikä suunnittelujärjestelmän ja sen toimivuuden näkökulmasta näyttää hyvin kyseenalaiselta.

### 5.1.2 Erityiset maankäytön suunnittelun tarpeen alueet

Edellä mainittujen yleisten suunnitteluelvollisuuksien ohella maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää tiettyjä alueita koskien myös *erityisiä suunnittelun tarpeita* ilmaisevia säännöksiä. Näitä alueita ovat MRL 16 §:ssä tarkoitettu suunnittelutarvealue ja MRL 72 §:ssä tarkoitetut rantavyöhyke ja -alue. Näistä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän kannalta keskeisimpänä on pidettävä MRL 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta.

<sup>13</sup> Ks. HE 251/2016, s. 39–40.

<sup>14</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 31–32.

<sup>15</sup> Tätä on siis kutsuttu kaavoituksen ja rakentamispaineen epätasapainoksi, ks. *Hollo* 2006, s. 143. Voidaan sanoa olevan kyse myös suunnittelun tarpeen ja toteutumisen epätasapainosta.

Aiemman rakennuslain 5.1 §:ssä säädettyä niin sanottua taaja-asutuskieltoa on kuvattu esimerkiksi rakennuslain keskeisimmäksi säännökseksi ja ”ensimmäiseksi periaatteeksi”.<sup>16</sup> Taaja- ja haja-asutuksen käsitteiden erottelua on kuvattu myös yhdeksi kaavoitus- ja rakentamisoikeuden lähtökohdista.<sup>17</sup> Vaikka sääntely maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä muuttui merkittävästi, ei suunnittelutarvetta koskevien säännösten merkitys ole järjestelmän kannalta lainkaan vähentynyt. Mikäli se olisi, voitaisiin sanoa, että kehitys on tältä osin tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin nähden vastakkaiseen suuntaan. Tätä käsitystä perustellaan jäljempänä.

RakL 5.1 §:n mukaan taaja-asutukseen sai käyttää ainoastaan sellaista aluetta, jolle on vahvistettu asemakaava tai rakennuskaava.<sup>18</sup> Toisin sanoen *tehokkuudeltaan tietyn rajan ylittävän asutuksen muodostumisen tuli perustua yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun*. Haja-asutusluonteinen rakentaminen, joka ei ylittänyt taaja-asutuksen kynnystä, oli mahdollista ilman maankäytön suunnittelua suoraan rakennusluvalla.<sup>19</sup> Vaikka vakiintuneestikin on puhuttu

<sup>16</sup> Ks. *Majamaa* 1981, s. 7; *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 14. Ks. myös *Majamaa* DL 2003, s. 602 sekä *Syrjänen* 1999, s. 128 ja siinä viitatu lähteet. *Hyvönen* (1988, s. 310) kirjoittaa: ”Taaja-asutuksen ja haja-asutuksen erottelun periaate ja tähän liittyvä taaja-asutuskielto rakentamiseen taaja-asutusta varten ilman yksityiskohtaista kaavaa tai poikkeuslupaa on eräs RakL:n tärkeimmistä johtavista periaateista ja kenties RakL:n ensimmäinen johtava periaate.”

<sup>17</sup> EIF II/*Kuusiniemi*, s. 549.

<sup>18</sup> RakL 5.3 § sisälsi tähän yleisen poikkeuksen. Säännöksen mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, sai rakentaa jo olevaan asuntoon tai maanviljelystilaan kuuluvan talousrakennuksen. Poikkeus oli näin varsin suppea koskiessaan yksinomaan talousrakennusten rakentamista. Rakennuslain aikana muodostui varsin paljon oikeuskäytäntöä sen suhteen, millainen rakentaminen on mahdollista ilman RakL 5.2 §:n mukaista taaja-asutuspoikkeuslupaa, ks. esim. KHO 1982 A II 39, KHO 1984 A II 64, KHO 1984 A II 65, KHO 26.5.1988 T 2210 (ATK). Käytäntö on jatkunut lähtökohdiltaan samankaltaisena myös MRL:n aikana (MRL 137.2 § sisältää jokseenkin vastaavan säännöksen), ks. esim. KHO 22.4.2010 T 874 (Irs) ja KHO 2012:40.

MRL:n mukaan myös rakennuksen korjaaminen tai asuinrakennuksen vähäinen laajentaminen on mahdollista ilman suunnittelutarveratkaisua. Tätä kriteeriä tarkastellaan jäljempänä rantaalueen suunnittelutarpeen yhteydessä, jossa korjaamis- ja laajentamisperiaattien on ollut säännöllisemmin esillä. Suunnittelutarveratkaisuja koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan nostaa esiin ratkaisu KHO 30.12.2011 T 3897 (Irs), jossa oli kyse uudelleen rakentamisesta korjaamisen ja laajentamisen sijaan. Tällöin rakentamisella voi olla laajempia maankäyttöllisiä vaikutuksia. Tapauksessa yhtiölle oli myönnetty rakennusluvat teollisuushallin laajentamiseen 49 neliömetrillä ja 45 neliömetrin suuruisen uuden varastorakennuksen rakentamiseen. Teollisuushallin laajennuksen yhteydessä oli tarkoitus purkaa 30 neliömetrin suuruinen käytöstä poistettu betoniasema ja varastorakennuksen rakentamisen yhteydessä 28 neliömetrin suuruinen varastorakennus. KHO totesi, että vaikka rakentamisen yhteydessä olikin tarkoitus korvata vanhat rakennukset uusilla rakennuksilla, kysymys ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 2 momentissa tarkoitettua rakennuksen korjaamisesta. Koska rakennuspaikat sijaitsivat maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitettulla suunnittelutarvealueella eikä kysymys ollut asuinrakennuksen vähäisestä laajentamisesta eikä olevaan asuntoon tai maatilaa kuuluvan talousrakennuksen rakentamisesta, rakennuslupia ei olisi tullut myöntää ennen kuin maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rakennuslupan erityisten edellytysten olemassaolo oli mainitun pykälän 5 momentin mukaisesti ratkaistu rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä.

<sup>19</sup> RakL 4.2 §:n mukaan muu kuin taaja-asutus oli siis haja-asutusta. Muuta määritelmää haja-



”taaja-asutuskiellosta”, olisi säännöksen sisältö huomioon ottaen täsmällisempää puhua *taaja-asutuksen suunnitteluvollisuudesta*. Vastaavasti rantarakentamisen osalta käytetään toisinaan ilmausta ”rantarakentamiskielto”, vaikka kyse on vastaavasti *rantarakentamisen suunnitteluvollisuudesta*. Suunnitteluvollisuus kuvaa järjestelmän näkökulmasta näitä säännöksiä ja niiden funktiota rakentamiskiellon käsitettä paremmin. Tämä on nimenomaisesti todettu rantavyöhykesäätelyä koskeneessa luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jossa valiokunta toteasi, että ehdotuksella ei tavoitella rantarakentamisen tai maa-ainesten ottamisen estämistä. Niiden sallittavuuden edellytykseksi vain tulee vahvistetun kaavan olemassaolo. Lausunnossa todettiin myös, että kaavoitusvollisuus ei sinänsä ole uusi ilmiö rakennuslainsäädännössä.<sup>20</sup>

Taaja-asutuskiellon käsitteellä on viitattu nimenomaan RakL 5.1 §:n säännökseen. Kiellon erottaminen suunnitteluvollisuudesta olisi perusteltua myös sikäli, että rakennuslain 6 § itse asiassa sisälsi myös varsinaisen taaja-asutuskielloksi luonnehdittavan säännöksen. RakL 6.1 §:ssä näet säädettiin, että taaja-asutusta älköön sallittako muodostettavaksi alueelle, jolle katujen tai teiden rakentaminen tai vedensaannin tai viemäröinnin järjestäminen aiheuttaa kohtuuttoman suuria kustannuksia taikka joka terveydelliseltä kannalta tai muutoin on taaja-asutukseen sopimatonta. Tämä kieltäminen muodostaa taaja-asutusta siihen sopimattomille alueille oli kaikkea kaavoitusta ja rakentamista koskeva säännös.<sup>21</sup>

Toisaalta tässä yhteydessä suunnitteluvollisuuden käsitettä voidaan kritisoida siitä, että näiden säännösten perusteella millekään taholle ei synny suoraan yksiselitteistä oikeudellista vullisuutta. Edelleen näiden säännösten perusteella ei synny kenellekään oikeutta saada tiettyä aluetta kaavoitetuksi. Mikäli pyritään täsmällisyyteen määrittelyssä, tulisikin rakennuslain järjestelmän osalta puhua (lähtökohtaisesta) *kiellosta rakentaa ilman maankäytön suunnittelua*.

---

asutuksella ei ollut, mikäli asutus ei täyttänyt taaja-asutuksen kriteereitä, se oli haja-asutusta. Haja-asutusta koskien rakennuslaki ja -asetus sisälsivät joukon erityisiä säännöksiä. Ks. *Larma* 1976, s. 32.

<sup>20</sup> PeVL 21/1996 vp, s. 7. Suunnittelutarvealuetta koskien MRL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä korostettiin, että kysymys ei ole rakennuskielloalueesta tai siihen verrattavasta tilasta. Tällä haluttiin nimenomaan korostaa eroa aiempaan RakL:n järjestelmään ja samassa yhteydessä todettiin myös, että toisin kuin rakennuslain mukaisilla taaja-asutusalueilla olisi suunnittelutarvealueella rakentaminen mahdollista kunnan viranomaiselle kuuluvan laajennetun rakennuslupaharkinnan perusteella, johon liittyvät normaalit muutoksenhakumahdollisuudet. HE 101/1998 vp, s. 138.

<sup>21</sup> *Larma* 1976, s. 42–43. Tällaiselle alueelle taaja-asutusta ei siten saanut muodostaa kaavoituskellakaan. Vastaavaa säännöstä maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä, mutta kaavoituksen yhteydessä kaavojen sisältövaatimusten voidaan arvioida vaikuttavan samalla tavalla. Myös suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamisen edellytyksiä koskevat säännökset estävät RakL 6.1 §:n kieltämän rakentamisen.

Sikäli kiellosta puhuminen on ollut oikeutettua. Maanomistajan näkökulmasta nämä RakL:n säännökset synnyttivät rakentamisrajoituksen, joka poistui joko maankäytön suunnittelun tai yksittäistapauksellisen poikkeuslupamenettelyn välityksellä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on osin muuttanut tätä tilannetta. MRL 72.1–2 §:n osalta tilanne on edelleen samankaltainen, eli säännöksistä seuraa rakentamisrajoitus, mutta MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen olemassaolosta ei enää seuraa rakentamisrajoitusta. Tässä tutkimuksessa kutsutaan näiden säännösten tarkoittamia alueita lain säännösten otsikointia seuraten pääsääntöisesti erityisen suunnittelun tarpeen piiriin kuuluviksi alueiksi.<sup>22</sup> Tähän tosin liittyy se ongelma, että kun näistä molemmista, täysin toisistaan erillisistä alueista puhutaan suunnittelun tarpeen alueina (kuten säännösten otsikoinnissa on tehty), niillä näyttää olevan taipumus sekoittua toisiinsa.<sup>23</sup> Nähdäkseni olisi mahdollista (ja sujuvuuden kannalta parasta) puhua myös *yleisistä ja erityisistä suunnitteluvollisuuksista*, mutta tämä saattaisi toisaalta jättää piiloon joitakin merkityksellisiä piirteitä näistä säännöksistä. Joissakin lauseyhteyksissä on vaikuttanut kuitenkin asianmukaisemmalta puhua myös tiiviin asutuksen ja rantarakentamisen suunnitteluvollisuuksista. Se kuvastaa näiden säännösten tietyllä tapaa ambivalenttia luonnetta.

Esimerkiksi kun rantavyöhykettä koskeva sääntely sisällytettiin rakennuslakiin, puhuttiin nimenomaan suunnitteluvollisuudesta. RakL 6 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin rantavyöhykesäännöksestä muun ohella, että ”[k]aavoitusvelvollisuuden ulottuvuus määritellään lainkohdassa samantyyppisellä joustavalla oikeusnormilla kuin taaja-asutuksesta ja rantakaavan tarpeellisuudesta johtuvat kaavoitusvelvollisuudet rakennuslaissa. Kaavoitusvelvollisuuden voisi täyttää vahvistetulla yleiskaavalla, asemakaavalla, rakennuskaavalla tai rantakaavalla.”<sup>24</sup>

### 5.1.3 Suunnittelutarvealue

MRL 16.1 §:n mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Lainkohdan mukainen määritelmä vastaa suurimmalta

<sup>22</sup> MRL 16 §:n otsikko on suunnittelutarvealue, ja 72 §:n otsikossa puhutaan suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

<sup>23</sup> MRL 16 §:n ja 72 §:n mukaiset suunnittelun tarpeet eivät voi olla olemassa yhtä aikaa, vaan toinen väistyy. Rantavyöhykkeellä väistyvä suunnittelun tarve on MRL 16 §:n mukainen suunnittelun tarve. Näiden säännösten keskinäinen suhde on ratkaistu vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:30. Ks. myös KHO 2014:2.

<sup>24</sup> HE 79/1996 vp, s. 52.

osin rakennuslain taaja-asutuksen määritelmää. RakL 4.1 §:n mukaan taaja-asutuksella tarkoitettiin sellaista yhtenäistä asutusta, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, niin kuin teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen. Sekä yhtenäisyyden että erityisten toimenpiteiden edellytyksen tuli täytyä, että taaja-asutuksen kynnys ylittyi.<sup>25</sup> Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä yhtäältä luovuttiin rakennuslaisesta käytetystä yhtenäisen asutuksen määritelmästä ja toisaalta lisättiin erityisten toimenpiteiden luetteloon vapaa-alueiden järjestäminen. *Korhosen* mukaan yhtenäisen asutuksen kriteeristä luovuttiin, koska sitä oli pyritty tulkitsemaan myös niin, että yksinomaan asutus muodostaisi taaja-asutusta.<sup>26</sup> Muutoksella on sanottu myös ”korostetun yleisemmin yhdyskuntarakenteen ohjaamisen tarvetta” tai MRL:n säännöksen korostavan ”monipuolisempaa yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavien tekijöiden arviointia”.<sup>27</sup> Kun taaja-asutuksen kriteerien täytyminen aiemmin edellytti sekä asutuksen yhtenäisyyden että erityisten toimenpiteiden tarpeen kriteerin täyttymistä, ei konkreettisella jo tapahtuneella ”asutuksen” muodostumisella ole MRL:n järjestelmässä samanlaista ratkaisevaa merkitystä suunnittelutarpeen olemassaolon kannalta, vaan asiaa tulee nähdäkseni arvioida jossain määrin enemmän tulevaisuuteen (rakentamispaineeseen, sijaintiin ja alueen kehittämiseen) suuntautuneesti.<sup>28</sup>

Olemassa oleva asutus ei tietenkään ole merkityksetöntä suunnittelutarpeen olemassaolon arvioinnissa myöskään MRL:n järjestelmässä, se vain ei ole itsenäinen kriteeri ja edellytys suunnittelutarpeen olemassaololle. Myös MRL:n mukaisessa oikeuskäytännössä jo tapahtunut rakentaminen on ollut yksi keskeinen kriteeri suunnittelutarpeen olemassaoloa arvioitaessa.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 73, *Hyvönen* 1988, s. 315; *Larma* 1976, s. 29.

<sup>26</sup> *Korhonen* DL 2003, s. 567. Jo rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä sinänsä otettiin huomioon muikin kuin asuinrakentaminen arvioitaessa taaja-asutuksen kriteerin täyttymistä. Ks. esim. KHO 8.6.1983 T 2203 (ATK) ja KHO 1979 A II 67, jossa oli kyse asuinpientalon, tehdas- ja varastorakennuksen ja korjaamon sekä varastorakennuksen rakentamisesta alueelle, jossa ennestään sijaitsi yksi asuinrakennus ja huoltoasema. Tämä käy sinänsä ilmi jo siitä, että muita kuin asuinrakentamista koskevia hankkeita on katsottu tarpeelliseksi arvioida nimenomaan taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyssä, ks. esim. talousrakennuksen käsitteen tulkintaa koskevasta oikeuskäytännöstä KHO 1984 A II 65 (kahden perävaunullisen kuorma-auton ja yhden pienemmän auton talli) ja KHO 1984 A II 64 (640 neliömetrin suuruinen, noin 300 eläintä käsittävä sikala).

<sup>27</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 76; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 193.

<sup>28</sup> Rakennuslain voimassa ollessa käytiin keskustelua siitä, voitiinko tai tuliko odotettavissa oleva asutus ottaa huomioon taaja-asutuksen tunnusmerkistön täyttymistä arvioitaessa. Ks. tästä *Hyvönen* 1988, s. 323–326.

Rakennuslain aikana pyrittiin myös kehittämään nyrkkisääntöjä asutuksen yhtenäisyyden kriteerin arvioimiseksi; yhtenäisyyden katsottiin muun ohella edellyttävän vähintään viittä rakennuspaikkaa, jotka eivät ole kauempana kuin noin 300 metrin päässä toisistaan. *Hyvönen* 1988; s. 315; *Larma* 1976, s. 30–31.

<sup>29</sup> Ks. esim. KHO 2003:30 (jossa annettiin merkitystä myös sille, että RakL:n voimassaollessa alueelle oli rakennettu taaja-asutuspoikkeusluvin), KHO 2004:11 ja KHO 2004:28.

Jo tapahtunut rakentaminen on toisaalta merkityksellistä myös luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen kautta. Yhdenvertaisuuden vaatimuksen toteuttamistapa riippuu MRL:n järjestelmässä KHO:n ratkaisuisaan käyttämän muotoilun mukaan viime kädessä kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta. Se edellyttää, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.<sup>30</sup> Suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä (kuten myös usein esimerkiksi yleiskaavoituksen yhteydessä) tätä yhdenvertaisuutta arvioidaan keskeisesti niin sanotun emäkiinteistökohtaisen tarkastelun perusteella.<sup>31</sup> Yksittäisellä emätilalla tapahtunut rakentaminen ei saisi rajoittaa muiden maanomistajien mahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella. Vastaavasti on arvioitava, ettei se, että muut maanomistajat käyttäisivät maataan vastaavalla tehokkuudella, johtaisi luvan myöntämisen edellytyksissä mainittuihin kiellettyihin seurauksiin. Luvan myöntämisen edellytyksiä ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta arvioidaan tutkimuksessa useammassa kohdin jäljempänä.

Tämä niin sanottu emätilatarkastelu on jo pitkään ollut maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen, mutta osin myös muiden luvan myöntämiselle asetettavien vaatimusten, tarkastelussa käytetty voimassa olevan oikeuden edellyttämä menettely. Siinä emätilan tai -kiinteistön (yleensä suunnittelutarveratkaisujen osalta rakennuslain voimaan tullessa 1.7. 1959 vallinneeseen, rantarakentamisen osalta lähtökohtaisesti rantakaavoitusta koskevien säännösten voimaan tullessa vuonna 1969 vallinneeseen kiinteistömuodostukseen) pinta-alaa tarkastellaan suhteessa siitä muodostettujen rakennuspaikkojen määrään. Mikäli tämän tarkastelun perusteella todetaan, että emätilan alueelle on syntynyt tai luvan myöntämisen myötä syntymässä niin tehokasta rakentamista, että rakentamisen salliminen vastaavalla tehokkuudella muille maanomistajille johtaisi luvan myöntämisen edellytyksissä kiellettyihin seurauksiin, lupaa ei voida myöntää<sup>32</sup>. Mainitut emätilatarkastelun poikkileikkausvuodet määräytyvät lainsäädännössä tapahtuneiden, rakennuslain suunnitteluvollisuuksia koskevien muutosten mukaan. Taaja-asutusalueita koskeva suunnitteluvollisuus ja siihen liittyvä rakentamisrajoitus tuli rakennuslainsäädäntöön rakennuslain säätämisen myötä, ja ranta-alueen suunnittelutarvetta vastaavat rantakaavaa ja sen tarpeellisuutta koskevat säännökset rakennuslain muutoksella 626/1969. Ran-

<sup>30</sup> Ks esim. KHO 23.5.2006 T 1352 (Irs).

<sup>31</sup> Samassa merkityksessä voidaan puhua emäkiinteistö-, emätila- tai (kiinteistömuodostamislaik-  
kia 554/1995 edeltäneen terminologian mukaan) kantatilatarkastelusta.

<sup>32</sup> Tämän ohella yhdenvertaista kohtelua on tarkasteltava myös näiden emäkiinteistöjen sisällä, ks. esim. KHO 2009:90 ja KHO 2016:119. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisun KHO 2004:28 perustelut ovat varsin tyypilliset ratkaisulle, jossa luvan myöntämiselle ei ole katsottu olevan oikeudellisia edellytyksiä: ”Kun otetaan huomioon saatu selvitys N:n kiinteistöstä, sen emätilan alueella jo tapahtunut rakentaminen, rakennuspaikan ympäristössä oleva rakennuskanta, alueen rakentamis-  
paine ja vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta sekä suunnitteluvaran jättäminen asemakaavoitusta varten, aiottu rakentaminen aiheuttaisi ilman kaavallista tarkastelua toteutettava hankkeena maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.”

ta-rakentamista koskien on kuitenkin huomattava, että RakL:n järjestelmässä taaja-asutuskielto ulottui myös nykyisille rantavyöhykkeille (suunnittelutarpeen ja rantavyöhykkeen keskinäissuhde MRL:n järjestelmässä on järjestetty toisin<sup>33</sup>). Näin sellaisilla ranta-alueilla, joille on muodostunut taaja-asutuksen määritelmän täyttävää rakentamista jo ennen rantakaavasäännösten voimaantuloa, emätilatarkastelun poikkileikkausvuotena on perusteltua käyttää rakennuslain voimaantuloa, kun tämän kaltainen rakentaminen on tullut suunnitteluvollisuuden piiriin jo ennen rantakaavan tarpeellisuuteen liittyvää suunnitteluvollisuutta.

Voimassa oleva oikeus ei sinänsä sisällä ehdotonta vaatimusta toisen valitsemista näistä ajankohdista poikkileikkausajankohdaksi. Suunnitteluvollisuuksien ja lain systematiikan näkökulmasta nämä ovat kuitenkin perustellut poikkileikkausajankohdat emätilatarkastelulle. Yleisesti käytettyinä ne myös turvaavat maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun myös laajemmin kuin yksittäisen kunnan alueella. Kunnan harkintavaltaa tässäkin suhteessa on toisaalta korostettu vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:110, jossa korkein hallinto-oikeus muun ohella totesi, että kunta voi hyväksyä kaavan laadinnan perustaksi yleiset mitoitusperusteet. Näissä mitoitusperusteissa voidaan ratkaisun perustelujen mukaan päättää esimerkiksi emätilavertailun poikkileikkausajankohdasta, lomarakennuspaikkojen enimmäismäärästä joko koko kaava-alueella tai mitoitusvyöhykkeittäin ja tietynlaisesta rantaviivan mittaustavasta. Mitoitusperusteiden suhteen kunnalla on KHO:n mukaan laaja liikkumavara, kunhan mitoitusperusteita soveltaen laadittu kaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetty vaatimukset. Lain aineelliset säännökset, yhdenvertaisuusperusoikeus ja hallinnon oikeusperiaatteet edellyttävät, että myös poikkileikkausajankohdan valinnalle on olemassa objektiivinen, perusteltu maankäyttöön liittyvä syy ja että se ei johda kaavojen sisältövaatimusten ja luvan myöntämisen oikeudellisten edellytysten vastaiseen tilanteeseen eikä kohtele maanomistajia epäyhdenvertaisesti. Kaavojen sisältövaatimusten ohella kunnan ”laajaa liikkumavaraa” tässäkin suhteessa siis rajoittavat erityisesti perusoikeudet ja hallinnon oikeusperiaatteet kuten muutakin hallinnollista päätöksentekoa.

Lain esitöiden mukaan taas tarve asutusta palvelevien vapaa-alueiden järjestämiseen olisi sellainen suunnittelun tarvetta määrittelevä peruste, jota nykyisessä laissa ei nimenomaisesti ole mainittu, mutta joka oikeuskäytännössä on saanut merkitystä.<sup>34</sup> Rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä onkin pidetty säännösten samankaltaisuudesta johtuen edelleen relevanttina suunnittelutarpeen olemassaoloa arvioitaessa.<sup>35</sup>

Toisaalta RakL 4 §:n yhteisiä tarpeita koskeva säännöskään ei ollut tyhjentävä, vaan esimerkkiluettelo<sup>36</sup>. Vastaavalla tavalla MRL 16.1 §:n säännöksen voidaan arvioida luettelevan joukon tyypillisimpiä ”yhteisiä tarpeita”, joi-

<sup>33</sup> Ks. MRL 16.5 § ja toisaalla tässä tutkimuksessa käsitelty KHO 2003:30.

<sup>34</sup> HE 101/1998 vp, s. 66.

<sup>35</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 75–76; *Korhonen* DL 2003, 567.

<sup>36</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 74.

den tyydyttämiseksi erityiset toimenpiteet ovat tarpeen. Kun luettelo on vain esimerkinomainen, on esimerkiksi yhteisen ulkovalaistuksen, paikoitusalueen, venevalkaman tai ostoskeskuksen tarvetta pidetty merkityksellisinä.<sup>37</sup> Jos toimenpiteisiin ei ole ollut tarvetta ryhtyä nimenomaan yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi, kyse ei ole ollut taaja-asutuksesta. Yhteisiä tarpeita tulee siten arvioida nimenomaan maankäytön suunnittelun ja järjestämisen näkökulmasta.<sup>38</sup> Yhteisillä tarpeilla ei näin viitata yksinomaan kunnallistekniikkaan ja niitä tulee arvostella alueen asukkaiden tarpeista kokonaisuutena eikä esimerkiksi ”asianomaisten omista ilmoituksista”.<sup>39</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa oikeuskäytännössä ei säännöksiin tehtyjen muutosten mukaisesti ole arvioitu samalla tavalla asutuksen yhtenäisyyttä kuin rakennuslain aikana. Muutoinkin voidaan todeta, että MRL:n voimassaoloaikana korkein hallinto-oikeus on arvioinut suunnittelutarpeen olemassa oloa nimenomaan kaavallisen suunnittelun ja maankäytön tarpeiden näkökulmasta. Tarkemman maankäytön suunnittelun tarve on keskeinen MRL 16.1 §:n mukaisen suunnittelutarpeen osoittava kriteeri (kuten käsite jo itsessään kertoo), jota tarpeet ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi ilmaisevat.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2012:40 oli kyse kahden kerrosaltaan 759 neliömetrin suuruisen emolehmäpihaton ja yhden kerrosaltaan 728 neliömetrin suuruisen lantavaraston rakentamista koskevasta hankkeesta olemassa olevan maatilan yhteyteen. KHO totesi hankkeesta ja alueen olosuhteista suunnittelutarpeen olemassaoloon liittyen, että haettujen rakennusten rakentamisesta seuraisi laajuudeltaan suurehko eläinsuojarakennusten keskittymä, josta saattoi aiheutua haittaa lähiympäristölle ja sen maankäytölle. Hankkeen läheisyydessä oli jo useita pääasiassa loma-asuntokäytössä olevia rakennuksia. Hankkeen toteuttamisesta olisi siten aiheutunut sellaista rakentamista, joka edellytti tarkempaa maankäytön suunnittelua. Hankkeen laadun ja rakennusten sijainnin vuoksi alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi oli syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään. Aluetta oli tämän vuoksi pidettävä mainitun säännöksen mukaisena suunnittelutarvealueena.<sup>40</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:11 oli kyse ensisijaisesti suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymisestä, mutta ratkaisun perustelut kuvaa-

<sup>37</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 75, Hyvönen 1988, s. 316. Hyvönen (mt. s. 316–320) referoi rakennuslain aikaista oikeuskäytäntöä kattavasti.

<sup>38</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 75.

<sup>39</sup> Hyvönen 1988, s. 316.

<sup>40</sup> Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi myös, että rakentaminen olisi merkinnyt kokonaan uuden erillisen eläintuotannon aloittamista tilakeskuksen läheisyydessä. Rakennukset olisivat mahdollistaneet 246 nautaeläimen pitämisen alueella. Eläinmäärän vuoksi rakentamista oli pidettävä alueen olosuhteisiin nähden muuna kuin tavanomaisena maatilatalouteen kuuluvana eläintenpitona. Suunniteltuja rakennuksia ei edellä todetun vuoksi ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 2 momentissa tarkoitettuina maatilaan kuuluvina talousrakennuksina.

vat myös suunnittelutarpeen olemassaoloa ja kaavoituksen tarvetta suhteessa yhteisiin tarpeisiin. Kyseinen 15 omakotitalon rakentamista koskenut hanke sijoittui Uuraisten kunnan Hirvaskankaan alueelle, jolle korkeimman hallinto-oikeuden perustelujen mukaan oli muodostunut suhteellisen runsaasti taajamaluonteista asutusta sekä Uuraisten kunnan että Äänekosken kaupungin alueelle. Tähän alueeseen kohdistui kummankin kunnan alueilla lisärakentamispaineita asuinrakentamiseen mutta myös teollisuus- ja liikerakentamiseen. Alueen kehitys edellytti erityisesti yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi oikeusvaikutteisen kaavan laatimista. Myös alueen sisäisen liikenteen järjestäminen ja rakennuspaikkojen tarkoituksenmukainen sijoittelu edellyttivät kaavan laatimista.

Lain esitöiden mukaan pyrkimyksenä oli, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluisi sellainen maankäyttö, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.<sup>41</sup> Pyrkimyksenä voidaan sanoa olevan rakentamisen ja maankäytön suunnitelmallisuuden turvaaminen nimenomaan yleiseen etuun liittyvien näkökohtien vuoksi. Tyypillisiä suunnittelutarvealueita ovat taajamien lievealueet ja keskeisten liikenneväylien varrella olevat alueet. Lievealuerakentaminen kaupunkiseutujen keskusten ympärillä, joihin kaupunkialueen rakentamispaineet merkittävimmin heijastuvat, on rakentamisen määrälläkin tarkasteltuna keskeisiä alueita, joilla suunnittelutarve on olemassa.<sup>42</sup> Erityisesti jo detaljikaavoitettujen alueiden lähialueet ovat tyypillisiä suunnittelutarvealueita.<sup>43</sup>

MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Lainkohdan mukainen suunnittelutarve syntyy itse *rakennushankkeen* ominaisuuksista, toisin sanoen sen ympäristövaikutuksista, lähtien. Jaottelu hankkeen ominaisuuksiin ja alueen ominaisuuksiin ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteinen: rakennushankkeen vaikutuksia on yksittäistapauksessa arvioitava siinä ympäristössä, johon se sijoittuu, ja toisaalta MRL 16.1 §:n mukaisen suunnittelutarpeen olemassaoloonkin voi vaikuttaa se, mitä rakennetaan. Tämä käy ilmi esimerkiksi edellä mainitusta eläinsuojaa koskevasta vuosikirjaratkaisusta KHO 2012:40, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että hankkeen toteuttamisesta (siinä ympäristössä, johon sitä oltiin sijoittamassa) aiheutuisi tarkempaa maankäytön suunnittelua edellyttävää rakentamista. Korkein hallinto-oikeus ei ratkaisussa viitannut suunnittelutarpeen olemassaolon osalta MRL 16.2 §:ään, vaan katsoi suunnittelutarpeen johtuvan MRL 16.1 §:n säännöksestä.

<sup>41</sup> HE 101/1998 vp, s. 66.

<sup>42</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 194.

<sup>43</sup> Ks. esim. KHO 2002:60.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:183 oli kyse viiden 3 MW:n tuulivoimalan rakentamisesta alueelle, jolla sijaitsi ennestään yksi 0,225 MW:n tuulivoimala. Hankkeesta ja sen sijoitusympäristöstä todettiin, että hanke sijoittui geologisesti ja maisemallisesti sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille tai tällaisten alueiden välittömään vaikutuspiiriin. Alueen erityispiirteiden vuoksi sillä oli katsottava olevan mainittujen rakentamista ja sen sijoittumista osaltaan rajoittavien aluevarausten vuoksi merkitystä muun muassa virkistyskäytössä. Tuulivoimaloiden määrästä ja koosta seurasi, että hanke aiheuttaa tavanomaista asuinrakentamista huomattavasti laajemmalle alueelle ulottuvia vaikutuksia. Tuulivoimalat olisivat tulleet sijaitsemaan selvästi ympäröivää asutusta korkeammalla kallioalueella. Esitetyn selvityksen perusteella tuulivoimaloiden toiminnasta katsottiin aiheutuvan ympäristöön myös melua ja välkettä. Hanke poikkesi selvästi alueella ennestään olevasta rakentamisesta ja alueen nykyisestä maankäytöstä.

Ratkaisussa oli kyse ensisijaisesti siitä, oliko se ylipäätään mahdollista toteuttaa suunnittelutarveratkaisumenettelyssä vai edellyttikö kyseisen hankkeen toteuttaminen kyseisellä alueella kaavan laatimista. Näin ollen ratkaisussa ei tarkasteltu kovinkaan analyttisesti sitä, millä perusteilla suunnittelutarve aiheutui, kun sen ilmeisen selvästi arvioitiin olevan olemassa. Korkein hallinto-oikeus viittasikin ratkaisussaan sekä MRL 16.1 että 16.2 §:ään. Tässä tapauksessa suunnittelutarpeen voidaan kuitenkin arvioida aiheutuneen ensisijaisesti nimenomaan hankkeen vaikutuksista ympäristönsään.<sup>44</sup>

Juuri tuulivoimarakentamista koskien onkin löydettävissä tulkintoja, joissa tuulivoimaloiden on katsottu edellyttävän suunnittelutarveratkaisua ympäristövaikutustensa vuoksi. Turun hallinto-oikeuden julkaistu päätös 7.6.2005 T 05/0186/1 (lainvoimainen) koski kahden tuulivoimalan ja kahden sähkömuuntamon rakentamista. Tuulivoimaloiden tornin korkeus oli 86 metriä ja roottorin halkaisija 70 metriä. Molempien voimaloiden kokonaiskorkeus oli siten 119 metriä ja kummankin yksikön teho 2 MW. Muuntamoasemien ulkomitat olivat 2,5 × 2 metriä. Voimaloiden rakennuspaikan etäisyys meren rannasta oli 450–500 metriä, seutukaavassa ei ollut rakennuspaikkaa koskevia aluevarauksia eikä rakennuspaikalla ollut voimassa yleis- tai asemakaavaa. Hallinto-oikeus katsoi, että kysymyksessä olevien tuulivoimaloiden rakentamisella on erityisesti maisemallisesti merkittäviä vaikutuksia saaristoympäristössä. Ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi voimaloiden rakentaminen edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> KHO:n ratkaisun lopputulos oli, ettei puheena olevan hankkeen toteuttaminen kyseisen tapauksen olosuhteissa ollut mahdollista suunnittelutarveratkaisumenettelyssä. KHO totesi perusteluissaan muun ohella, että tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla ei voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan tai tuulivoimalarakentamista koskevan yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten kannalta. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi voimaloiden koko ja määrä huomioon ottaen ollut varsin laajalla alueella suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Ks. ratkaisusta myös *Kovari YJ 1/2014*, s. 13 ja *Jääskeläinen 2014* passim.

<sup>45</sup> Toisaalta esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:88 oli kyse 1 767 neliömetrin suurui-



Kysymys oli esillä myös vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:147, jossa oli niin ikään kyse tuulivoimalan rakentamisesta. Rakennuslupa oli myönnetty 50 kW:n tuulivoimalalle, jonka napakorkeus oli 36 metriä ja kokonaiskorkeus 42 metriä. Tuulivoimalan roottorin halkaisija oli 12 metriä. Voimalalla oli tarkoitus tuottaa sähköä hakijan omistamien kiinteistöjen käyttöön. Rakennuspaikka sijoittui ranta-alueella olevan tiiviin loma-asutuksen taustamaastoon. Sijainnistaan huolimatta kyse oli kooltaan kohtuullisen pienestä tuulivoimahankkeesta. Maisemaselvityksen perusteella hankkeen maisema-vaikutukset ympäristöön ja lähialueille eivät KHO:n mukaan olleet huomattavia, kun otettiin huomioon alueen puustoisuus ja voimalan korkeus. Meluselvityksen perusteella melutaso lähimmillä asuinkiinteistöillä ei ylittänyt ohjearvoja. Rakennuspaikkaa lähimmät vapaa-ajan asunnot sijaitsivat osayleiskaava-alueella, jolla sitä koskevan alueen maankäyttö oli lähtökohdaisesti ratkaistu. Hanke ei myöskään rajoittanut kaava-alueen maankäyttöä. Hankkeella ei näissä oloissa ollut KHO:n mukaan sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, joiden johdosta hankkeen toteuttaminen olisi edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua.

Myös MRL 16.2 §:n mukainen suunnittelutarve siis aiheutuu hankkeen vaikutuksista *ympäristössään*, eikä kysymys säännöksen tarkoittaman suunnittelutarvekynnyksen ylitymisestä ratkea ilman hankkeen sijaintiympäristön tarkastelua. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 28.03.2014 T 14/0198/5 (lainvoimainen) oli kyse kahden yhteensä 814 k-m<sup>2</sup>:n suuruisen varastorakennuksen rakentamisesta 6,179 hehtaarin kiinteistölle Pernajan ja Koskenkylän taajamien välille kantatie 170:n varrelle. Rakennuspaikan maan pinta oli tarkoitus alentaa lähelle kantatie 170:n tasoa. Osayleiskaavassa alue oli merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Kaavamääräysten mukaan alueelle sijoittuva rakentaminen tulee pyrkiä sijoittamaan ennestään olevan asutuksen yhteyteen tai olemassa olevien teiden varteen. Pohjavesialueita (pv-1) koskevien kaavamääräysten mukaan alueella on muun muassa kemikaalien ja pohjavesien kannalta haitallisten jätteiden varastointi kielletty. Kaavan suositusten mukaan alueen maankäytössä päätavoitteena tulee olla pohjaveden laadun ja määrän turvaaminen. Vanhoilla ottamisalueilla maa-ainesten otto tulee saattaa päätökseen mahdollisimman nopeasti ja alueet tulee maisemoida. Kiinteistö oli rakentamaton, ja sillä oli aiemmin ollut soranottopaikka, joka oli toiminnan päätyttyä maisemoitu, ja kiinteistö oli palautettu metsätalouskäyttöön. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan varastorakennuksissa tultaisiin säilyttämään veneitä ja kuljetuskontteja.

---

sen, 30 000 broilerille tarkoitetun broilerikasvattamon rakentamisesta. Alueen olosuhteista KHO totesi, että rakennuspaikka, jolle oli tarkoitus sijoittaa kookas broilerikasvattamohalli, sijaitti maakuntakaavassa kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi osoitetulla avoimella peltoalueella. Rakennuspaikka oli olemassa olevan taajamarakenteen välittömässä läheisyydessä ja sen länsipuolelle oli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu uusi asuinalue. Rakennuspaikan lounaispuolella oli vireillä asemakaavoitus liikennemyymälän toteuttamiseksi. Hakijalla oli jo alueella kaksi saman kokoluokan broilerikasvattamoita. Huolimatta hankkeen koosta ja todennäköisistä ympäristövaikutuksista, korkein hallinto-oikeus totesi alueen olosuhteiden perusteella suunnittelutarpeen olevan olemassa MRL 16.1 §:n perusteella. Jos suunnittelutarve on jollakin perusteella olemassa, onkin toki tarpeetonta tutkia, olisiko sama suunnittelutarve olemassa myös jollakin toisella perusteella.

Alue sijaitisi osittain tärkeällä pohjavesialueella, jonka rajoista ja luokituksista ei ollut tarkkaa tietoa, koska pohjavesialueen tutkiminen ja kartoittaminen oli kesken. Pernajan kylä otti vetensä kyseiseltä pohjavesialueelta ja suunnitellulta rakennuspaikalta oli vedenottamolle matkaa noin 500 metriä. Hallinto-oikeuden mukaan, kun otettiin huomioon hankkeesta esitetty selvitys sekä rakennuspaikan sijainti tärkeällä vedenottoon tarkoitettulla tai ainakin sen välittömässä läheisyydessä olevalla pohjavesialueella ja aluetta koskevat osayleiskaavan määräykset ja suositukset, rakentaminen edellytti ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Hakemuksessa tarkoitettua aluetta oli hallinto-oikeuden mukaan pidettävä suunnittelutarvealueena maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 2 momentissa mainitulla perusteella.

Rakennushankkeen ominaisuuksien kannalta huomionarvoinen on maraskuun lopulta 2016 eduskunnalle annettu esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta HE 251/2016, jossa ehdotetun MRL 137.2 §:n mukaan suunnittelutarve ei koskisi jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen eikä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamista. Tämä merkitsisi sitä, että ympäristöhäiriöitä aiheuttavat, oikeuskäytännönkin perusteella suunnittelutarvealueella ongelmallisiksi osoittautuneet eläinsuojat eivät olisi enää periaatteessa suunnittelutarvetta koskevien säännösten piirissä. Säännöksen perusteella mahdollisesti myös jotkin muut ongelmalliset hanketyypit saattaisivat jäädä suunnittelutarpeen ulkopuolelle. Tällöin niiden lupaharkintaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä ei enää pääsääntöisesti sisältyisi maankäytön suunnitteluun liittyvää harkintaa ja niiden sijoittamisen edellytykset tulisivat harkittaviksi ainoastaan mahdollisesti ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä<sup>46</sup>. MRL 137 §:ssä säädetyistä edellytyksistä niihin ilmeisesti oltaisiin soveltamassa ainoastaan niin sanottua ehdotonta luvanmyöntämistä (MRL 137.4 §), jonka mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia<sup>47</sup>. Tämän säännöksen soveltamiskynnyks näyttää kui-

<sup>46</sup> Tässä suhteessa on huomionarvoista, että myös ympäristönsuojelulain järjestelmään kohdistuu ”sujuvoittamiseen” liittyviä muutospyrkimyksiä, joilla toimintoja ollaan joko vapauttamassa kokonaan luvanvaraisuudesta taikka ohjaamassa kevyempään rekisteröintimenettelyyn (joka ei ole varsinainen ennakkovalvontamenettely). YSL:ia uudistettaessa saatetaan keventämispyrkimyksiä perustella sillä, että hankkeiden sijoittamisedellytykset on ratkaistu tai ratkaistaan maankäytön suunnittelun keinoin. Näin ei välttämättä useinkaan ole.

<sup>47</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 26, jossa todetaan, että rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 46) todetaan, että pykälän 4 momentti säilyisi ennallaan eli rakentaminen suunnittelutarvealueella ei jatkossakaan saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Tämä koskee perustelujen mukaan myös pykälän 2 momentissa tarkoitettuja rakennuksia. Näin 2 momentissa mainitun rakentamisen ei ilmeisesti ole tarkoitettu jäävän täysin suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, niihin ei vain ole tarkoitus soveltaa suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytyksiä. Tämä aiheuttaa mielenkiintoisen tilanteen. Tähän asti ehdottomaksi luvanmyöntämiseksi kutsuttua säännöstä on sovellettu osana suunnittelutarveratkaisun edellytyk-

tenkin tässä tutkimuksessa esitetyllä tavoin muodostuneen huomattavan korkeaksi.

MRL:n järjestelmän näkökulmasta voidaan pitää hyvin ongelmallisena sitä, että tietyt hankkeet, joilla vaikutuksia maankäyttöön ja ympäristöön, jätetään muista vaikutuksiltaan vastaavista hankkeista poiketen suunnittelutarveratkaisuharkinnan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan lähinnä vain sillä, että voimassa oleva säännös, joka nyky muodossa mahdollistaa jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen rakentamisen suunnittelutarpeesta riippumatta, on suppeampi kuin ranta-alueilla, joilla rannan suunnittelutarve ei koske maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. MRL 16 §:n mukaiset suunnittelutarvealueet ovat kuitenkin varsin toisenlaisia ympäristöjä kuin rantavyöhykkeet. MRL 72.3 §:n sanamuodon mukaisesti ranta-alueella tämän kaltaisissa hankkeissa tulee oikeuskäytännön mukaan arvioitavaksi se, onko rakentamisen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle säännöksen tarkoittamalla tavalla *tarpeellista*. Mikäli ei ole, hanke tulee sijoittaa ranta-alueen ulkopuolelle.<sup>48</sup> Olisikin perusteltua tulkita tarpeellisuutta samalla tavoin myös tässä yhteydessä, vaikkakaan se ei kykenisi poistamaan ongelmia. Lisäksi toisin kuin useimmat kuivan maan suunnittelutarvealueet, rantavyöhyke on melko kapea, mikä helpottaa rakentamisen sijoittamista rantavyöhykkeen ulkopuolelle.

---

siä, mutta ehdotetulla MRL:n muutoksella se näytetään osittain irrottavan varsinaisesta suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätösharkinnasta. Muu tulkintahan merkitsisi, että myös MRL 137.2 §:n mukainen rakentaminen edellyttäisi (tähänastisesta käytännöstä poiketen) suunnittelutarveratkaisua, mutta luvan myöntämisen edellytyksenä olisi ainoastaan se, ettei ehdoton luvanmyöntämisestä ylittyisi. Tämä ei liene lainsäätäjän tarkoitus ehdotetun muutoksenkaan osalta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on kuitenkin yhtä lailla ongelmallista sekä hankkeen toteuttajan että muiden osallistajojen kannalta, jos ei ole mahdollista saada valituskelpoista ratkaisua siitä, johtaisiko rakentaminen MRL 137.4 §:ssä tarkoitettuihin vaikutuksiin.

Ei voitaneakaan ajatella, että ehdotetussa MRL 137.2 §:ssä tarkoitettua hankkeen todettaisiin johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavan merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia ilman, että asiasta annetaan valituskelpoinen (suunnittelutarveratkaisua koskeva) päätös. Yhtä lailla on muiden osallistajojen näkökulmasta kestävämpiä, mikäli ilman valituskelpoista päätöstä tulkinnanvaraisessa tilanteessa todetaan, ettei tällaisia vaikutuksia aiheudu. Hanketta koskevasta rakennuslupapäätöksestä on toki mahdollista valittaa myös sillä perusteella, että hanke olisi ennen rakennusluvan myöntämistä edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua. Tällaisessa tapauksessa myös valitukseen oikeutettujen piiri määräytyy oikeuskäytännön mukaan suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusoikeussäännösten mukaisesti (ks. esim. KHO 2009:48). Ehdotus on kuitenkin hyvin ongelmallinen, kun ehdoton luvanmyöntämisestä olisi samaan aikaan ilmeisesti sekä luvan myöntämisen edellytys että (kielteisen) suunnittelutarveratkaisua koskevan päätöksen tarpeen ilmaiseva säännös MRL 137.2 §:ssä tarkoitettua rakentamisen osalta. Tätä kirjoitettaessa voimassa olevan MRL 137.2 §:n mukainen rakentaminen on varsin yksiselitteisesti rakentamista, joka ei ole suunnittelutarveratkaisun edellytys (eikä siten suunnittelutarpeen) piirissä, koska voimassa olevassa säännöksessä tarkoitettu rakentaminen ei ole sen kaltaista, että ehdoton luvanmyöntämisestä voisi koskaan tulla edes harkittavaksi. Ylipäättään suunnittelutarveratkaisun tarpeen piiristä ei sääntelyn funktio ja tavoitteet huomioiden tulisi lainkaan vapauttaa hankkeita, joiden osalta joudutaan pohtimaan ehdottoman luvanmyöntämiseen ylittymistä.

<sup>48</sup> Ks. esim. jäljempänä käsitelty KHO 2013:14.

Rakennushankkeen merkitys tunnistettiin jo rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä. MRL 16 §:n esitöissä todettiinkin 16.2 §:n vastaavan jo silloista oikeuskäytäntöä taaja-asutustulkinnan suhteen.<sup>49</sup> Rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä taaja-asutuksena on pidetty muun ohella rantahotellin, suurrehkon tanssilavan, neljähuoneistaisen asuntolan, hotellin sekä jätevedenpuhdistamon rakentamista ottaen huomioon myös ympäristön asutuksesta saatu selvitys.<sup>50</sup> Ympäristön muu rakentaminen on tarpeen huomioida erityisesti silloin, kun hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyys on tulkinnanvaraista.<sup>51</sup> Mikäli hanke on riittävän suuri, se aiheuttaa lainkohdassa mainittuja merkittäviä vaikutuksia käytännössä ympäristöstään riippumatta. Säännöksen perusteissa onkin todettu esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisen olevan aina tällainen merkittäviä ympäristövaikutuksia omaava hanke.<sup>52</sup>

Säännös siis perustuu jo aiempaan taaja-asutusta koskevaan oikeuskäytäntöön. Aiemmassa lainsäädännössä ei kuitenkaan ollut erikseen mainittu hankkeen ympäristövaikutuksia taaja-asutuspoikkeusluvan tarpeen arviointikriteeriksi. Näin ollen MRL 16.2 §:n säännös vähintäänkin täsmentää suunnittelutarpeen olemassaoloa ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden osalta lainsäädännön tasolla. Voitaneen jossain mielessä puhua myös käsitteen laajentamisesta. Aiemmassa oikeuskäytännössähän itse hankkeen vaikutustenkin arviointi oli sidoksissa edellä käsiteltyihin RakL 4.1 §:n kriteereihin, ensisijaisesti erityisten toimenpiteiden tarpeeseen yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi.<sup>53</sup>

E erityisen mielenkiintoiseksi säännöksen tekee se, että suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevassa MRL 137.4 §:ssä suunnittelutarveratkaisun

<sup>49</sup> HE 101/1998 vp, s. 66.

<sup>50</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 77–78.

<sup>51</sup> Rakennuslain aikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkiksi ratkaisu KHO 7.7.1982 T 3176 (ATK), jossa KHO katsoi, että kuusi asuinhuoneistoa käsittävän, kerrosalaltaan n. 330 neliömetrin suuruisen rivitalon ja rantasaunan rakentaminen n. 6 500 neliömetrin suuruiselle rakennuspaikalle, jonka läheisyydessä oli harvaa maatalousasutusta, ei muodostanut rakennuslain 4 §:ssä tarkoitettua taaja-asutusta.

<sup>52</sup> HE 101/1998 vp, s. 66. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttaminen on toisaalta myös hanke, joka esitöiden mukaan johtaa jäljempänä kuvatulla tavalla aina MRL 137.4 §:ssä tarkoitettuun merkittävään rakentamiseen.

<sup>53</sup> Asutuksen yhtenäisyys ei tässä suhteessa liene aivan yhtä keskeinen tekijä, vaikka edellä kuvatulla tavalla myös hankkeen sijoittumisympäristö ja tässä ympäristössä jo tapahtunut rakentaminen on myös relevantti hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO 17.5.1973 T 2082 (ATK) oli kyse huoltoasemarakennuksen rakentamisesta Inarin kuntaan metsähallitukselta vuokratulle, rajavartioaseman välittömässä läheisyydessä sijaitsevalle palstalle alueella, jossa rajavartiolaitoksen rakennusten lisäksi oli ennestään kaksi liikerakennusta ja yksi asuinrakennus. KHO katsoi, ettei hakemuksessa tarkoitettu rakentaminen merkinnyt alueen käyttämistä taaja-asutukseen. Samaa aluetta koskevassa myöhemmässä ratkaisussa KHO 30.9.1974 T 3659 (ATK) katsottiin, että kyse on taaja-asutuksesta, kun hakemus koski asuin- ja liikerakennuksen rakentamista, ja alueella oli tuolloin siis ennestään rajavartiolaitoksen rakennusten lisäksi kaksi asuin- ja liikerakennusta, huoltoasemarakennus, varistorakennus ja omakotitalo.

myöntämisen yhdeksi edellytykseksi on määritelty se, että rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Suunnittelutarvesäännösten soveltamisen tarpeen siis laukaisevat MRL 16.2 §:n mukaan rakentamisen merkittävät ympäristövaikutukset, mutta lupaa ei voi myöntää, mikäli rakentamisesta aiheutuu merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ainakin pintatasolla tarkasteltuna suunnittelutarveratkaisun käyttöala ympäristövaikutusten merkittävyyden perusteella käsiteltävissä suunnittelutarveratkaisussa näyttäisi näin ollen jäävän hyvin kapeaksi.<sup>54</sup>

Jotkin hankkeet ovat vaikutuksiltaan sellaisia, että ne ylittävät kategorisesti MRL 137.4 §:ssä säädetyn niin sanotun ehdottoman luvanmyöntämiseen (jota vastaava säännös sisältyy myös poikkeamisen MRL 171.2 §:n mukaisiin edellytyksiin). Lain esitöissä tällaiseksi hankkeeksi on määritelty vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen<sup>55</sup>. Tällaisia hankkeita koskee näin ollen ehdoton *kaavoituspakko*, koska niitä ei voida toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla.

Myös tässä suhteessa marraskuun lopussa 2016 annettu hallituksen esitys 251/2016 vp on huomionarvoinen. Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaa esitetään nostettavaksi nykyisestä 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliometriin. Hallituksen esityksen mukaan nosto tarkoittaisi ympäristöministeriön teettämän selvityksen perusteella sitä, että selvityksessä mukana olleista nykyisistä suuryksiköistä enää alle kolmannes ja päivittäistavara-kaupan osalta noin 4 prosenttia olisi erityisen sijainnin ohjauksen piirissä<sup>56</sup>. Tämä herättää kysymyksen myös siitä, tarkoittavatko suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamista koskevien säännösten esitöissä esitetyt lausumat jatkossa niin ikään vain yli 4 000 kerrosneliömetrin suuryksiköitä, jolloin alle tuon kokorajan jäävien vähittäiskaupan myymälöiden sijoittaminen olisi mahdollisesti tutkittavissa myös suunnittelutarveratkaisulla. Tämän kaltaiset hankkeet ovat kuitenkin muun muassa yhdyskuntarakenteellisilta vaikutuksiltaan kaltaisia, että voidaan arvioida, ettei niitä koskevien suunnittelutarveratkaisujen jäljempänä tutkimuksessa käsitellyt edellytykset voine yleensä täytyä vaan sijoittamisedellytykset tulee ratkaista asemakaavoitusmenettelyssä.

MRL 16.3 §:n mukaan kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tar-

<sup>54</sup> Mikäli rakentaminen suunnittelutarvealueella johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, edellyttää rakentaminen maankäytön suunnittelua, ensisijaisesti asemakaavoitusta (joskin esimerkiksi tuulivoimarakentamisen kyseessä ollessa myös rakentamista suoraan ohjaava yleiskaava voi olla mahdollinen). Suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä tarkastellaan jäljempänä.

<sup>55</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 104.

<sup>56</sup> HE 251/2016 vp, s. 28.

peen suunnitella maankäyttöä<sup>57</sup>. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Tämän säännöksen nimenomaisena tarkoituksena on ollut laajentaa ja parantaa kuntien mahdollisuuksia ohjata maankäyttöä ja lisätä kuntien harkintavaltaa suunnittelutarpeeseen liittyen.<sup>58</sup> Säännös toiselta puolen myös rajaa ne oikeudelliset perusteet, joilla suunnittelutarvealueita voidaan yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa. Näiden oikeudellisten perusteiden olemassaolo täytyy myös pystyä selvityksin perustelemaan näitä harkin-  
nanvaraisia suunnittelutarvealueita osoitettaessa.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:3 Sipoon kunnanvaltuuston hyväksymässä rakennusjärjestyksessä koko kunnan asemakaavoitetun tai ranta-asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue oli osoitettu maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi suunnittelutarvealueeksi. Rakennusjärjestyksen mukaan määräys oli annettu kuntaan suuntautuvan pääkaupunkiseudun rakentamispaineen vuoksi. Rakennusjärjestyksen liitteinä olivat kartat kunnan pohjavesialueista, mahdollisesti saastuneista maa-alueista, Natura 2000 -kohteista sekä luonnonsuojelualueista. Kunta oli lisäksi toimittanut erilaista tilasto- ja kartta-aineistoa valituksenalaisen asian asiakirjojen liitteeksi. Kunnan sijainti ja rakentamistilastot huomioon ottaen KHO katsoi asiassa selvitetyn, että pääkaupunkiseudun rakentamispaine kohdistui erityisen voimakkaana kunnan alueeseen. Kunnan alueesta ei ollut myöskään selkeästi erotettavissa sellaista laajahkoa aluetta, johon tämä rakentamispaine ei lainkaan ulottuisi. Kunnan alueella oli lisäksi osia, joilla maankäytön suunnittelutarve perustui erityisiin ympäristöarvoihin tai ympäristöhaittoihin. Kunnan lähivuosien kaavoitusohjelmaan oli sisällytetty muun ohella koko kunnan aluetta koskevan yleiskaavoituksen valmistelu. Suunnittelutarvealuetta koskevan määräyksen katsottiin täyttävän maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentissa asetetut edellytykset. Myös maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä tarkoitettuna lupaharkinnan perusteeksi oli olemassa riittävästi selvitystä osa-alueiden mahdollisista erityispiirteistä.

Päinvastaiseen lopputulokseen päädyttiin samana päivänä annetussa, lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa ratkaisussa KHO 20.1.2005 T 84, jossa Oulun kaupunginvaltuuston hyväksymässä rakennusjärjestyksessä koko kaupungin asemakaavoittamaton alue oikeusvaikutteisia osayleiskaava-alueita

<sup>57</sup> Suunnittelutarvealueiden osoittaminen rakennusjärjestyksissä näyttää olevan merkittävästi yleisempää kuin niiden osoittaminen yleiskaavoissa. Rakennusjärjestyksissä suunnittelutarvealueita osoitetaan jokseenkin säännönmukaisesti, yleiskaavoissa niiden osoittaminen on käytännössä hyvin poikkeuksellista. Näin myös esim. *Jääskeläinen–Syrjänen* 2014, s. 195.

<sup>58</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 66. Yleisperusteluissa (mt. s. 48) myös todettiin: ”Suunnittelutarvealueiden määrittämisen antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet ohjata yhdyskuntarakennetta asemakaava-alueiden ulkopuolella. Samalla tämän mahdollisuuden käyttöönotto kaventaa hajarakentamisen mahdollisuuksia niillä alueilla, joilla suunnittelun tarve astuu tämän oikeuden yläpuolelle.”

Koko kunnan alue oli vuonna 2013 tehdyn maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin mukaan osoitettu suunnittelutarvealueeksi kahdeksassa kunnassa. Näistä viisi sijaitsi Uudellamaalla. *Suomen ympäristö 1/2014*, s. 45.

sekä kaupungin ulkopaloja lukuun ottamatta oli osoitettu maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi suunnittelutarvealueeksi. Rakennusjärjestyksen karttaliitteestä ilmeni, että määräyksessä tarkoitettuun suunnittelutarvealueeseen oli sisällytetty muun ohella laajoja rakentamattomia alueita kaupungin itä- ja kaakkoisosassa. Rakennusjärjestyksen määräystä ei ollut näiden alueiden osalta tai muutoinkaan rakennusjärjestyksessä tai asiakirjoissa tarkemmin perusteltu. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, kun otettiin huomioon puheena olevien alueiden syrjäinen sijainti ja niiden liittyminen laajempiin rakentamattomiin alueisiin, asiassa ei ollut esitetty riittävää selvitystä siitä, että kaupunkiin suuntautuva rakentamispaine seuraavan vuosikymmenen aikana suuntautuisi näille alueille. Asiassa ei ollut myöskään esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi ollut arvioitavissa, onko puheena olevilla alueilla edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä ympäristöarvoja tai ympäristöhaittoja. Kaupunginhallitus ei ollut myöskään valituksen johdosta antamissaan selityksissä esittänyt tällaista selvitystä. Näissä oloissa kaupunginvaltuuston päätös oli rakennusjärjestyksen suunnittelutarvealuetta koskevan määräyksen osalta riittämättömästi selvitettyä lainvastainen.<sup>59</sup>

Kunnan rooli ja harkintavalta joka tapauksessa laajentui monin tavoin, kun taaja-asutussääntelystä siirryttiin MRL:n mukaiseen suunnittelutarvetta koskevaan sääntelyyn. Lakisääteisiä suunnittelutarpeen määritelmiä voidaan edellä sanotun perusteella pitää ehkä vähäisessä määrin laajempina kuin aiemmassa sääntelyssä. Lakisääteisten suunnittelutarvealueiden ohella kunnilla on mahdollisuus määritellä MRL 16.3 §:n nojalla suunnittelutarpeen piiriin edellytysten täytyessä sellaisiakin alueita, jotka eivät suoraan lakisääteisen määritelmän nojalla sellaisia välttämättä olisi<sup>60</sup>. Merkityksellistä on myös se, että kunnan viranomaisen myös myöntää suunnittelutarveratkaisut ja arvioi näin ollen ensimmäisenä asteena suunnittelutarveratkaisun edellytysten käsilläolon. Kirjallisuudessa onkin korostettu kunnan asemaa suunnittelutarpeen arvioinnissa.<sup>61</sup>

*Majamaa* on näyttänyt suorastaan lähes katsovan, että kun lainsäätäjä on tällaisen vallan kunnan viranomaiselle antanut, ei muilla – kuten valvovalla viranomaisella taikka edes hallinto-oikeudella – tulisi olla oikeutta kyseenalais-

<sup>59</sup> Korkein hallinto-oikeus viittasi molemmissa ratkaisuissaan myös MRL 14.2–3 §:iin, joissa säädetään muun ohella, että rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksessä annettavien määräysten tulee siten olla *tarpeellisia ja paikallisista oloista johtuvia*, että ne täyttäisivät laissa asetetut vaatimukset. Tämän ohella määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia (MRL 14.2 §).

<sup>60</sup> Juuri MRL 16.3 §:n kautta myös perustuslakivaliokunta katsoi MRL:ia säädettäessä, että suunnittelutarve tulee kattamaan sellaisiakin alueita, jotka eivät RakL:n järjestelmässä olisi olleet taaja-asutusaluetta. Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 8.

<sup>61</sup> Ks. esim. *Mäkinen* YJ 3–4/2007, s. 22, *Hovila* 2009, s. 176–178, *Jääskeläinen–Syrjänen* 2014, s. 372 ja erit. *Majamaa* DL 2003, s. 603.

taa sitä, onko tätä kaavoituksellista harkintavaltaa käytetty lainmukaisesti. Majamaa kirjoittaa eräitä tuomioistuinratkaisuja (joissa hallinto-oikeus on valvontaviranomaisen valituksesta kumonnut kunnan viranomaisen päätöksen) kommentoidessaan muun ohella, että kun ”pääösvalta kaava-asioissa on maankäyttö- ja rakennuslaissa toteutetulla tavalla siirretty valtion viranomaiselta kunnalle, seuraa tästä väistämättömästi, ettei kunnan näkemystä suunnittelutarveratkaisusta voida enää pitää minään rakennuslain aikaisena tahdonilmaisuna, joka väistyisi joutuessaan ristiriitaan valtion hallintoviranomaisen (ympäristökeskuksen) näkemyksen kanssa. Alueellisen ympäristökeskuksen ei tule eikä se voi MRL:n mukaisessa järjestelmässä asettua kaavoittajan asemaan. Suunnittelutarituksen kumoamisessa hallinto-oikeuden käyttämä perustelu, että ’mahdollisuudet ja vaihtoehdot alueen asianmukaiselle kaavalliselle suunnittelulle kaventuivat perusteettomasti’ kuuluu kunnassa selvittäviin ja päätettäviin asioihin eikä se ole hallinto-oikeuden käytettävissä kunnassa tehdyn ratkaisun kumoamiseksi.”<sup>62</sup>

Tässä näyttää jääneen kokonaan huomiotta se, että maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa oikeudelliset rajat kaavoitukselliselle harkinnalle niin maankäytön suunnittelun yhteydessä kuin yksittäisissä luparatkaisuissakin. Kaavoituksessa laadittavan kaavan sisällön on täytettävä oikeusjärjestyksen asettamat, keskeisesti MRL:ssä säädetyt vaatimukset, ja vasta näiden rajojen puitteissa kunnan harkintavalta kaavan sisällön osalta on ”vapaata”, poliittista harkintaa. Suunnittelutariteratkitaisu taas on *oikeusharkintainen* lupa.<sup>63</sup> Niin asianosaisilla, valvovalla viranomaisella kuin valitukset ratkaisevalla tuomioistuimellakin on tietenkin mahdollisuus ja toimivalta arvioida esimerkiksi suunnittelutariteratkitaisun maankäytön suunnitteluun liittyvien oikeudellisten edellytysten täyttymistä yksittäistapauksissa. Vallankäytön on oltava myös tältä osin oikeudellisessa kontrollissa.

Kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa, sen tarvetta ja muuttumista tarkastellut *Mäkinen* on arvioinut rakennuslain aikaisissa kaavoituskäytännöissä korostuneen kunta–valtio-asetelman muuttuneen MRL:n myötä kunta–osallinen-asetelmaksi MRL:n korostaessa osallistavia suunnittelukäytäntöjä, eikä valtion viranomaisella ole enää samanlaista laintulkinnan ”monopoliasemaa” suhteessa muihin osallisiin kuin rakennuslain järjestelmässä.<sup>64</sup> Valtion valvontaviranomaisella on ainakin toistaiseksi kuitenkin tietynlainen, MRL:n säännöksiin perustuva erityisasemansa kaavojen ja lupa-

<sup>62</sup> *Majamaa* DL 2003, s. 605–606.

<sup>63</sup> Oikeuskäytännön mukaan myös suunnittelutariteratkitaisuarkinnassa on otettava huomioon esimerkiksi ylempien asteisten kaavojen oikeusvaikutukset, kun suunnittelutariteratkitaisu korvaa yksittäisessä rakennushankkeessa asemakaavoituksen. Esimerkiksi edellä mainitussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:88 korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että suunnittelutariteratkitaisualueella rakentamisen tuli perustua riittävään suunnitteluun. Ensisijaisesti rakentaminen perustuu asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutariteratkitaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutariteratkitaisua ei voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon, kun arvioitiin täytyivätkö maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaiset suunnittelutariteratkitaisun oikeudelliset edellytykset.

<sup>64</sup> *Mäkinen* YJ 3–4/2007, s. 22–23, 28. Rakennuslain aikana tätä asetelmaa korosti keskeisimmin kaavojen vahvistamismenettely, mikä heijastui myös itse kaavoitusmenettelyn käytäntöihin.



ratkaisujen laillisuuden arvioinnissa, kun edistämisen- ja ohjaustehtävän ohella velvollisuutena on erityisesti valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään (MRL 18.2 §).<sup>65</sup> Mäkinen kirjoittaakin, että ”lakien toimeenpanoon kuuluu aina jonkinasteista valvontaa, olkoonpa toimeenpanijana valtion aluehallinto tai kunta, sillä lainsäädännöltä on perusteltua odottaa, että se myös toimii”. Keskustelua tulisikin Mäkisen mukaan käydä valvonnan oikeutuksen tai tarpeen sijasta sen intensiteetistä ja valvonnan tavoista.<sup>66</sup>

### 5.1.4 Rantavyöhyke ja -alue

Rantavyöhykkeillä ja -alueilla kuivan maan suunnittelutarvetta asiallisesti varsin pitkälti vastaava, erityisen suunnittelun tarpeen muotoava säännöstö sisältyy MRL 72.1–2 §:ään. Rantarakentamiseen liittyvää suunnittelun tarvetta koskevat säännökset vastaavat kuitenkin pintatasollakin rakenteeltaan RakL:n sääntelyä: säännökset koostuvat periaatteessa ehdottomasta rantarakentamisen suunnitteluvollisuudesta, ja tästä säännöksestä seuraavasta rakentamisrajoituksesta taas on yksittäistapauksessa mahdollista poiketa MRL 171 §:n mukaisessa poikkeamismenettelyssä. Maankäytön suunnittelun tarpeesta rantavyöhykkeellä ja -alueella siis seuraa rakentamisrajoitus, jota MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen olemassa olosta ei maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä synny. Näin MRL 137 §:n mukaista suunnittelutarveratkaisumenettelyä vastaa lain systematiikan näkökulmasta rantavyöhykkeillä ja -alueilla MRL 171 §:n nojalla myönnettävä poikkeus MRL 72.1 §:n (ranta-alueilla MRL 72.2 §:n) suunnittelun tarpeesta johtuvasta rakentamisrajoituksesta.

Tämän erityisen suunnittelun tarpeen tarkoitus ja tavoitteet löytyvät rantojen maankäytön suunnittelun taustalla olevista näkökohdista. Ne intressit, joita rantojen maankäytön suunnittelulla erityisesti pyritään turvaamaan, käyvät ilmi tällaisten kaavojen erityiset sisältövaatimukset määrittävästä MRL 73 §:stä. Laadittaessa rantarakentamiseen oikeuttavaa yleiskaavaa sen erityisinä, yleiskaavan säännönmukaisten sisältövaatimusten lisäksi sovellettavina

<sup>65</sup> Tämä tehtävä edelleen konkretisoituu maankäyttö- ja rakennuslain eri säännöksissä ja menettelyissä. MRL 18 §:n säännöksiä ehdotetaan kuitenkin muutettaviksi ja valvontaa olennaisesti supistettavaksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin; HE 251/2016 vp, s. 1.

<sup>66</sup> Mäkinen YJ 3–4/2007, s. 29, 30. Tässä tutkimuksessa kuvatulla tavoin huomionarvoista on, että kun suunnittelutarveratkaisu korvaa yksittäistapauksessa kaavoituksen, se tulee samalla korvanneeksi vuorovaikutteisen ja kattavaan vaikutusten arviointiin perustuvan menettelyn näistä näkökulmista varsin suppealla lupamenettelyllä.

sisältövaatimuksina on, että 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön; 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Suunnittelun tarpeen taustalla vaikuttavat erityisesti maisemalliset, luonnonsuojelu-, virkistys- ja vesiensuojeluintressit ja ympäristön ominaispiirteiden huomioon ottaminen.<sup>67</sup> Viimeisessä kohdassa mainittu riittävä yhtenäinen rakentamaton alue puolestaan on merkityksellinen lähes kaikkien muiden intressien ja sisältövaatimusten toteuttamisen näkökulmasta. Näitäkään intressejä ja tavoitteita ei ole mahdollista toteuttaa ilman maankäytön suunnittelua. Asian toinen puoli on tietenkin se, että näille alueille kohdistuu myös erityinen rakentamisaine.

MRL 72.1 §:n mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalle *rantavyöhykkeelle* ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. MRL 72.2 §:n mukaan sama koskee myös *ranta-alueita*, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnittelu pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.<sup>68</sup> Rantarakentamista koskeva lähtökohtainen suunnitteluvollisuus toteutetaan MRL 72.1 §:n vaatimukset täyttävällä, rantarakentamiseen oikeuttavalla kaavalla, jollainen voi olla joko ranta-asemakaava taikka tietyt erityiset vaatimukset täyttävä yleiskaava.

Rantarakentamisen maankäytön suunnittelun tarve syntyy näin ollen kahden käsitteen, rantavyöhykkeen ja -alueen kautta. Perustellusti voidaan esittää kysymys, voitaisiinko sääntelyä tältä osin yksinkertaistaa, mutta käsitteiden käyttämiselle on historialliset syynsä. Ne perustuivat keskeisesti jo rakennuslain aikana muutamaa vuotta ennen MRL:n säätämistä vuoden 1996 luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä syntyneisiin ratkaisuihin, eikä näihin ratkaisuihin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä haluttu puuttua.<sup>69</sup> Kaikilla

<sup>67</sup> Rantojen maankäytön suunnittelun tavoitteista ei ole erityisiä säännöksiä, mutta vastaavalla tavalla kuin muutkin kaavan sisältövaatimukset, myös MRL 73 §:n voidaan mieltää konkretisoivan lain yleisiä ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita.

<sup>68</sup> Kyse on näin ollen suoraan lain määritelmän kautta syntyvästä suunnittelutarpeesta kuten MRL 16.1 §:ssäkin, ja asiaa arvioidaan nimenomaan lain tulkinnan kautta. Ks. esim. KHO 23.1.2006 T 97 (Irs), jossa KHO totesi muun ohella, että se seikka, miten kunta oli rakennusjärjestyksessään määritellyt ranta-alueen, ei vaikuttanut siihen, mitä ranta-alueella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä.

<sup>69</sup> MRL:n hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 42) todettiin muun ohella, että rantarakentamisen ohjausjärjestelmän periaate on tuoreeltaan ratkaistu luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Siinä syntynyt rantavyöhykemalli, jossa edellytetään rantavyöhykkeen suunnittelua ennen rakentamista, ehdotetaan sovitettavaksi uuden lain mukaiseen suunnittelujärjestelmään.

meren ja vesistöjen rannoilla voimassa oleva rantavyöhykkeen suunnitteluvollisuus tuli rakennuslakiin LSL:n säätämisen yhteydessä vuoden 1997 alusta, ranta-alueen suunnittelun tarve perustuu rakennuslain järjestelmään vuonna 1969 sisällytettyihin rantakaavaa ja sen tarpeellisuutta koskeviin RakL 123 a–i §:n säännöksiin.<sup>70</sup> Huolimatta siitä, että MRL:n säätämisen yhteydessä rantarakentamista koskevaan sääntelyyn ei ollut tarkoitus tehdä juuri muutoksia, rantarakentamisen ohjaamista koskevat säännökset aiheuttivat erityisesti MRL:n voimassaolon alkuvuosina tulkintaongelmia. Vaikka perusratkaisut ja -periaatteet pyrittiinkin säilyttämään ennallaan, jouduttiin säännöksiin tekemään pinta-  
tasolla siinä määrin muutoksia, että tulkintaongelmia on jouduttu ratkaisemaan merkittävässä määrin oikeuskäytännössä ja myös säännöksiä muuttamalla.<sup>71</sup>

Rantavyöhykkeen käsite tuli rakennuslakiin luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) säätämisen yhteydessä. Sillä tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan rannan läheisyydessä olevaa vyöhykettä, jonka luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus ulottuu, joka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi taikka jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita. Keskeisin näistä maankäyttötarpeista on loma-asuntojen rakentaminen. Rantavyöhykkeen leveys vaihtelee maaston muodoista, kasvillisuudesta ja muista olosuhteista riippuen, mutta se on normaalisti noin sata metriä ja maksimissaan kaksisataa metriä keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta.<sup>72</sup> Esitöiden mukaan rantavyöhykkeen käsitettä on tulkittava säännöksen tarkoituspästä lähtien.<sup>73</sup> Korkein hallinto-oikeus on muun ohella vuosikirjaratkaisussaan KHO

---

Muuten uusiin säännöksiin tehtäisiin vain vähäisiä tarkistuksia, jotka perustuvat järjestelmästä saatuihin kokemuksiin. MRL 72 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998 vp, s. 85) kirjoitettiin vastaavasti, että tarkoituksena on säilyttää rantojen suunnittelua ja rakentamista koskevat periaatteet sellaisina kuin ne luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä otettiin rakennuslakiin sovittaen ne uuden lain mukaiseen suunnittelujärjestelmään.

<sup>70</sup> Ks. rakennuslain säännöksistä esim. *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 9–10; rantakaavan tarpeellisuus-alueesta esim. *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 438–448; *Hyvönen* 1988, s. 385–388, 718–728.

<sup>71</sup> Ks. tulkintaongelmista yleisesti *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 8–9, poikkeamistoimivallan jakoon liittyneistä ongelmista lain voimassaolon alkuvuosina *Heinilä* LM 2003 passim.

<sup>72</sup> HE 79/1996 vp, s. 53. Näiden olosuhteiden arviointikriteereistä lain esitöissä todetaan, että esimerkiksi meren rannikolla tuuli, suolapärskleet ja vedenkorkeuden vaihtelut vaikuttavat sekä luontotyyppeihin että eliölajeihin tavalla, jota ei ole sisävesien rannoilla. Sen vuoksi meren biologinen vaikutus ulottuuakin yleensä selvästi pitemmälle kuin sisävesien. Maisemallisen vaikutuksen osalta ratkaisevia ovat maaston muodot ja rannan kasvillisuus. Rannan rajautuessa avoimeen pelto- tai niittymaisemaan, rantavyöhyke on yleensä merkittävästi leveämpi kuin metsäisellä rannalla. HE 9/1996 vp, s. 53.

<sup>73</sup> HE 79/1996 vp, s. 53. Kun rantavyöhykkeen käsitettä ei ole pyrittykään määrittelemään lain säännöksissä vaan yksinomaan esitöissä, voidaan sanoa olevan kyse sellaisesta perusteluilla säätämisestä, jollaista tulisi välttää. Ks. *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 17–18. Esim. *Aarnio* (1989, s. 228) kuvaa tätä yleistyneeksi katsomaansa ilmiötä niin, että ”suhteellisen niukkasanaista lakitekstiä selvitetään esitöissä laajasti ja jopa niin, että esitöistä käy ilmi sellaistaikin, mitä millään normaalilla lukutavalla ei voi päätellä lakitekstistä”. Mikäli tätä pidetään perusteluilla säätämisen tunnusmerkistönä, sitä voidaan todella pitää jokseenkin yleisenä ainakin ympäristöoikeudessa. Pu-

2003:30 korostanut lain esitöihin nojaten rantavyöhykkeen ulottuvuuden arviointikriteerinä rantavyöhykesääntelyn ensisijaista tarkoitusta, rannan luonto-, maisema- ja virkistyskäyttöarvojen turvaamista ja erityisesti rantaan tukeutuvan lomarakentamisen suunnitelmallisuuden varmistamista.<sup>74</sup>

*Schiestl* on perustellusti kritisoinut viimeksi mainittua kriteeriä rantavyöhykkeen määrittelemisessä. Nämä kiistämättömät maankäyttötarpeet – joiden vuoksi kaavoitusvelvollisuus on säädetty – voidaan kuitenkin katsoa paljolti vastaväilliseksi seuraukseksi niistä ranta-alueen luonnon ja maiseman ominaispiirteistä, joiden perusteella rantavyöhyke määritellään ja joita suunnittelulla pyritään suojaamaan. Näin ne eivät itsessään ole sellaisia rantavyöhykkeen ominaispiirteitä, joita voitaisiin käyttää rantavyöhykkeen määrittelyssä. Näin on erityisesti, kun loma-asutuksen suunnittelutarpeesta johtuva suunnittelun tarve sisältyy jäljempänä esitetyllä tavalla MRL 72.2 §:ään.<sup>75</sup> Huolimatta siitä, että KHO näyttää oikeuskäytännössään seuraavan paljolti esitöissä määriteltyjä kriteereitä asettamatta niitä enemmän hierarkkiseen järjestykseen, arvioin *Schiestlin* tapaan, että ensisijaiset kriteerit rantavyöhykkeen ulottuvuutta arvioitaessa ovat luonnonolosuhteisiin, maisemaan ja rakennuspaikan etäisyyteen rantaviivasta liittyvät kriteerit. Toisin sanoen siihen, ulottuuko vesistön vaikutus rakennuspaikan luonnonolosuhteisiin, mielletäänkö rakennuspaikka maisemallisesti rantaan kuuluvaksi ja millainen on rakennuspaikan etäisyys rantaviivasta.<sup>76</sup>

Erityisesti viimeksi mainittuun liittyy myös suunnitellun rakentamisen toiminnallinen yhteys tai tukeutuminen rantaan. Rakennuspaikan pihapiireineen tulisi sijaita selvästi toiminnallisesti erillään rannasta, jotta sen voitaisiin katsoa

---

heena olevan käsitteen ohella tuorempana esimerkkinä voidaan nostaa esiin ympäristönsuojelulain (527/2014) turvetuotannon sijoittamista koskeva "luontoarvopykälä" (13 §), joka aiheutti eduskunnassa keskustelua juuri tästä näkökulmasta samoin kuin asiaan liittyvistä perustuslaillisista näkökohdista. Eduskuntakäsittelyssä jossain määrin täsmentyneen, joskin edelleen ilmaisuiltaan varsin avoimen pykälän perustelut olivat varsin laajat, ja esitöissä annettiin vahva asema säännöksen tulkinnassa valtioneuvoston päätöksessä soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta (30.8.2012) käytetylle soiden luonnontilaisuusluokittelulle. Ks. HE 214/2013 vp, s. 92–95. Esimerkkinä perusteluilla säätämistä voidaan pitää niin ikään sekä jo aiempaan että nykyiseen ympäristönsuojelulakiin sisällyntä edellytystä luvanvaraisen (ja nykyisin myös rekisteröitävän) toiminnan asemakaavan mukaisuudesta. Nykyisen YSL 12 §:n mukaan luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 214/2013, s. 92) on kuitenkin todettu, että "kaavan mukaisena pidettäisiin myös hanketta, jolle on myönnetty poikkeaminen asemakaavasta". Vastaava toteamus sisältyi myös aiemman ympäristönsuojelulain esitöihin.

<sup>74</sup> Ks. KHO 2003:30. Vaikka kyseisessä tapauksessa rakennushanke sijoittui 80 metrin etäisyydelle Tornionjoesta, ei kyse ollut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rantavyöhykkeestä rakennuspaikan kuulussa vanhaan kylärakenteeseen ja sijoituessa ns. toiseen riviin määrälalle, jolla ei ole rantaviivaa. Tapauksessa oli kyse rakentamisesta käytännössä varsin tiiviin taajamarakenteen sisälle niin, etteivät rantavyöhykesääntelyn tarkoitus ja tavoitteet olleet tapauksen olosuhteissa oikeastaan relevantteja.

<sup>75</sup> Ks. *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 18.

<sup>76</sup> *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 18.

sijaitsevan rantavyöhykkeen ulkopuolella. Mikäli rakennuspaikan on alun perin katsottu sijaitsevan rantavyöhykkeen ulkopuolella, ei rantavyöhykkeelle voida myöskään myöhemmin MRL 72.3 §:n nojalla sijoittaa tällaisen asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvia talousrakennuksia. Tässä mielessä esitöissä mainitut ”rantaa hyödyntävät maankäyttötarpeet” tulevatkin usein käytännössä esiin harkittaessa sitä, sijoittuuko rakennuspaikka rantavyöhykkeelle, vaikka usein samaan lopputulokseen päädyttäisiin myös luontoon ja maisemaan liittyvillä kriteereillä. Käytännön tilanteet ovat toisinaan sen kaltaisia, että pyrkimyksenä on sijoittaa rakennushanke niin lähelle rantaa kuin mahdollista, mutta kuitenkin rantavyöhykkeen suunnitteluvaihtoehto ja siihen liittyvä rakentamisrajoitus välttämättä.<sup>77</sup>

Myös vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:36 korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisun KHO 2003:30 tapaan sitä, että rantavyöhykkeen leveyttä on tulkittava maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin tavoitteista käsin. Tapauksessa hakemuksessa tarkoitettu omakotitalo oli tarkoitus sijoittaa Porvoonjokeen rajoittuvalle rakennuspaikalle noin 110 metrin etäisyydelle joen rantaviivasta ja jokea kohti viettävän rinteeseen yläpäähän. Tila oli joen rantatila ja ulottui enimmillään 140 metrin etäisyydelle rantaviivasta. Omakotitalon kohdalla sen ja joen välissä on noin 40 metrin levyinen metsäkaistale muun osan rinnettä ollessa avointa. Nämä seikat ja myös rakennuspaikan viereisten joenranta-alueiden maastomuodot ja muut ominaispiirteet huomioon ottaen hallinto-oikeus oli katsonut, että suunniteltu rakennuspaikka sijoittui maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle vesistön rantavyöhykkeelle. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.

On syytä huomata, että osa edellä mainitun tapauksenkin perusteluissa esiin nostetuista olosuhteista on enemmän tai vähemmän kontingenteja. Maisemallisiin seikkoihin vaikuttava metsäisyys voi muuttua jo hakkuiden seurauksena. Erityisesti kiinteistöjaotusta on varsin helppoa käytännössä muuttaa, muusta kuin rantatilasta voi kaupan seurauksena varsin helposti sellainen tulla. Tällaisille seikoille ei nähdäkseni tulisikaan antaa yhtä suurta merkitystä rantavyöhykkeen ulottuvuutta arvioitaessa kuin pysyvämille ympäristön ominaispiirteille.<sup>78</sup> Esimerkiksi *Schiestlin* rantavyöhykesäännösten keskeisiksi kriteereiksi pitämiin luonnon- ja maisemaolosuhteisiin kiinteistöjaotuksella ei voida katsoa olevan minkäänlaisia vaikutuksia.

<sup>77</sup> Tälle voi olla monenlaisia syitä, joista yleisin lienee kuitenkin se, että emätilan laskennalliset rakentamismahdollisuudet on jo katsottava käytetyiksi.

<sup>78</sup> Myös liikenneväylillä voi olla merkitystä rantavyöhykkeen ulottuvuutta arvioitaessa, kun ne voivat toimia rannan vaikutusta rajoittavana tekijänä niin luonnonolosuhteiden, maiseman kuin (erityisesti) toiminnallisten tekijöidenkin näkökulmasta. Kuitenkaan esimerkiksi yksityisteiden siirtäminen ei ole välttämättä kovinkaan vaikeaa, kun taas maantiet voidaan arvioida pysyvämiksi. Niiden rajoittava vaikutus on myös yleensä selvempi niiden mittasuhteista ja niille asetettavista turvallisuus- ynnä muista vaatimuksista johtuen.

Rantavyöhykkeen syvyyttä ei ole yleisesti laissa säädetty. Tällaiseen ratkaisuun on ollut perusteena muun ohella se, että olosuhteet eri alueilla vaihtelevat ja alueelliset ja paikalliset erot voidaan omaksutun ratkaisun puitteissa ottaa joustavasti huomioon.<sup>79</sup> Toiselta puolen selkeiden kriteerien puuttuessa rantavyöhykkeen syvyys muodostuu usein kiistanalaiseksi kysymykseksi.<sup>80</sup> Se jää aina arvioitavaksi kussakin yksittäistapauksessa erikseen, eikä rantavyöhykkeen syvyyttä voida sitovasti määritellä esimerkiksi rakennusjärjestyksessä, sillä laissa ei ole säädetty viranomaisen toimivallasta määrätä rantavyöhykkeen syvyydestä.<sup>81</sup> Tämä on kuitenkin tietoinen ratkaisu, sillä lakia säädettäessä kaavoitusvelvollisuuden ulottuvuus rantavyöhykkeen osalta tarkoitettiin määriteltäväksi samanlaisella joustavalla oikeusnormilla kuin silloiset taaja-asutusalueen ja rantakaavan tarpeellisuudesta johtuvat suunnittelun tarpeet.<sup>82</sup> Jo vuonna 1969 rantakaavan tarpeellisuutta koskevien säännösten säätämisen yhteydessä tunnistettiin se, että ranta-alueen tarkalla esimerkiksi metrimääräisellä määrittelyllä olisi tulkintavaikeuksia vähentävänä etunsa, mutta sen katsottiin olevan omiaan kangistamaan lain soveltamista, joten siihen ei katsottu olevan riittävää syytä.<sup>83</sup> Käytännössä lain esitöissä mainituilla metrimäärillä on kuitenkin ollut vahva tulkintaa ohjaava vaikutus. Kahtasataa metriä on pidetty ehdottomana takarajana rantavyöhykkeen olemassaololle, ja ehdottomana miniminä on taas pidetty viittäkymmentä metriä.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> *Similän* arvion mukaan kuitenkin ”selkeän metrimäärän poisjääminen laista ei ehkä lopulta niinkään johtunut valitun järjestelmän arvioidusta paremmasta toimivuudesta kuin siitä, että metrimäärästä sopiminen olisi ollut poliittisesti vaikeata.” *Similä* 1997, s. 121. Sikäli kuin arvio on oikea, on tämä esimerkiksi siitä, kuinka joustavien normien käytöllä voidaan myös välttää ottamasta lainsäätämisvaiheessa sitovasti kantaa vaikeasti ratkaistaviin kysymyksiin ja siirtää tällaiset asiat tosiasiallisesti myöhemmin hallinnossa ja lainkäytössä ratkaistaviksi.

<sup>80</sup> On kuitenkin sanottu myös (*Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 336), että rajatapaukset ovat jääneet suhteellisen harvinaisiksi ja käytännössä rantarakentaminen tapahtuu useimmissa tapauksissa alle sadan metrin etäisyydellä rantaviivasta olevilla rakennuspaikoilla rakennuksen sijoittumisen rantavyöhykkeelle ollessa selvää. Onkin toki niin, että tyypillinen rantarakennuspaikka on omarantainen rakennuspaikka, jossa rakennukset sijoittuvat jotakuinkin kaavassa taikka rakennusjärjestyksessä määritellyille etäisyyksille rantaviivasta. Hallintokäytännössä tulkinnanvaraisia tapauksia kuitenkin esiintyy varsin säännöllisesti.

<sup>81</sup> *Similä* 1997, s. 121–122. Oikeudellisesti sitovalla tavalla rantavyöhykkeen ulottuvuutta ei voida määritellä myöskään kaavalla, vaikkakin kaavoilla voi joissakin tapauksissa olla tosiasiaselvityksenä merkitystä rantavyöhykkeen ulottuvuutta määriteltäessä. Rantarakentamiseen oikeuttavien yleiskaavojen määräyksissä on tapana mainita se, minkä alueen osalta maanomistajien rakennusoikeudet on tutkittu ja osoitettu. Määräyksessä voidaan mainita esimerkiksi, että rakennusoikeudet on tutkittu ja osoitettu ”200 metrin” tai ”noin 200 metrin” syvyydeltä vyöhykkeeltä rantaviivasta laskien. Tämä ei kuitenkaan oikeudellisesti sitovasti osoita rantavyöhykkeen ulottuvuutta vaikka osoittaakin toisaalta sen, millä alueella rantayleiskaava ohjaa rakentamista (osoittamalla rakennuspaikat ja toisaalta alueet, joilla rakentaminen ei ole mahdollista).

<sup>82</sup> *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 11 ja siinä viitattu.

<sup>83</sup> *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 10 ja siinä viitattu.

<sup>84</sup> *Jarva* 2005, s. 22. *Schiestl* (YJ 2–3/2003, s. 17) on katsonut, että ”kun lakitekstissä ei ole annettu rantavyöhykkeen käsitteelle oikeudellista sisältöä ja kun eduskunnan valiokuntien kannan-

MRL 72.2 §:ssa tarkoitettu ranta-alue sen sijaan määrittynyt ainoastaan vaikutustensa mukaan. Sen olemassaolo ja ulottuvuus riippuvat lomarakentamisesta ranta-alueen käytön järjestämiselle aiheutuvasta suunnittelun tarpeesta. Ranta-alue on minimissään rantavyöhykkeen levyinen, mutta se saattaa olla leveämpikin, mikäli tälle alueelle on odotettavissa pääasiassa rantaan tukeutuvaa lomarakentamista, jonka järjestämiseksi rakentamisen ja alueen muun käytön suunnittelu on tarpeen (MRL 72.2 §).<sup>85</sup> Rantavyöhykettä ja ranta-aluetta koskevat säännökset perustuvat näin ollen erilaisiin lähtökohtiin: rantavyöhyke määrittyy keskeisesti luonnonolosuhteiden kuten kasvillisuuden ja maaston mukaan, ranta-alueen määrittelyn kriteerinä on alueen maankäyttö ja lomarakentamispaine.<sup>86</sup> Erottelua ei kuitenkaan voida pitää yksiselitteisen kategorisena, kun rantavyöhykkeen yhteydessäkin arviointikriteereihin on edellä kuvulla tavalla lain esitöissä katsottu kuuluvaksi myös erilaiset rantaan tukeutuvat maankäyttötarpeet. Samoin aikanaan rantakaavan tarpeellisuutta koskevien säännösten esitöissä viitattiin myös maasto- ja maisemasuhteisiin muiden kaavan tarpeellisuuteen vaikuttavien tekijöiden ohella.<sup>87</sup> Ranta-alueen kuitenkin määrittelee ensisijaisesti *meren tai vesistön läheisyydestä johtuva suunnittelun tarve*.

Maisemalliset seikat ja maaston korkeussuhteet vaikuttivat ratkaisun perustelujen mukaan ranta-alueen ulottuvuuden arviointiin myös ratkaisussa KHO 8.11.2005 T 2868 (Irs). Olosuhteiltaan varsin poikkeuksellista Tenojokilaaksoa koskevassa ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon Tenojokilaakson maisemalliset erityisolosuhteet ja maaston korkeussuhteet, 450 metrin etäisyydellä joen rannasta sijainneen loma-asunnon rakennuspaikan katsottiin sijaitsevan näissä olosuhteissa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 2 momentissa tarkoitettulla ranta-alueella. Ratkaisun perusteella voidaan myös todeta, ettei minkäänlaisia metrimääriä ranta-alueen ulottuvuudesta ole syytä esittää, vaan suunnittelun tarve ulottuu niin kauas kuin rantaan tukeutuvaa pääasiassa loma-asutusta on tarve suunnitella. Tenojokilaaksossa Suomen oloissa poikkeuksellisten maisemallisten olosuhteiden ohella säännöksessä mainittua odotettavissa olevaa rakentamista lisää ja suunnittelun tarvetta korostaa myös Tenojoen merkitys kalastus- ja kalastusmatkailukohteena.

---

otoissakaan ei ole esitetty hallituksen esityksen tekstistä poikkeavia lausumia, on katsottava, että hallituksen esityksen perusteluilla on tavanomaista tärkeämpi merkitys oikeuslähteenä tulkittaessa MRL 72 §:n 1 momentin säännöstä. Hallituksen esityksen perustelujen vakuuttavuutta lisää rantavyöhykkeen määrittelylle asetettu lähtökohta, jonka mukaan käsitettä on tulkittava säännöksen tarkoitusperästä lähtien”. Oikeuskäytännön perusteella voidaan esittää arvio, että lain esitöille on rantavyöhykkeen määrittelyssä annettu keskeinen asema.

<sup>85</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 457–458; *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 337–338.

<sup>86</sup> *Similä* 1997, s. 123.

<sup>87</sup> Ks. HE 3/1969 vp, s. 2.

Suunnittelun tarpeen tulee myös säännöksen mukaan johtua *pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen* järjestämisestä. Lain voimassaolon alkuvuosina epäselvyyttä aiheutti MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarvealueen, MRL 72.1 §:n mukaisen rantavyöhykkeen ja MRL 72.2 §:n mukaisen ranta-alueen keskinäinen suhde, yhdessä ja erikseen.<sup>88</sup> Ongelmien voidaan sanoa tältä osin ratkenneen, vaikkakin tapauskohtaiset tulkintaongelmat tietenkin säilyvät, kun puheena olevat alueet, joita suunnittelun tarve koskee, on määritelty joustavasti. Kuivan maan suunnittelutarpeen osalta suunnitteluvaihtoehtojen keskinäinen suhde ja etusijajärjestys selvisi Torniojokilaaksoon sijoittuneella KHO:n vuosikirjaratkaisulla KHO 2003:30.<sup>89</sup> Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että siltä osin kuin ranta-alue on käytetty maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuun suunnittelutarpeen synnyttävään rakentamiseen tai sille kohdistuva rakentamispaine liittyy pääasiassa tällaiseen käyttöön, kuten pysyvään asutukseen, on *välittömän rantavyöhykkeen ulkopuolisen ranta-alueen* suunnittelutarpeeseen sovellettava lain 16 §:ää eikä 72 §:n 2 momenttia. MRL 16 §:n mukainen suunnittelutarve syrjäyttää ranta-alueen suunnittelutarpeen, mutta ei rantavyöhykkeen suunnittelutarvetta.<sup>90</sup>

Ratkaisussa puheena ollut omakotitalo sijoittui hakemuksen mukaan noin 80 metrin etäisyydelle Tornionjoesta siten, että hakemuksessa tarkoitettua rakennuksen ja rannan välissä sijaitsi omakotitalo. Rakennuspaikka kuului vanhaan kylärakenteeseen, jolla uudisrakentaminen oli viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana pääosin ollut rakennuslain 5 §:ssä tarkoitetuilla poikkeusluvilla toteutettua asuinrakentamista.

<sup>88</sup> Ks. ongelmista esim. *Schiestl* YJ 2–3/2003, passim.

<sup>89</sup> Jo ennen kyseistä ratkaisua *Schiestl* (YJ 2–3/2003, s. 24–25) puolsi samankaltaista tulkintaa käydessään artikkelissaan läpi aiemmin esitettyjä näkemyksiä ja erilaisia tulkintoja puoltavia perusteita.

<sup>90</sup> Tulkintaongelmien eräs syy lienee ollut se, että näiden suunnittelun tarpeiden keskinäinen suhde oli rakennuslain aikaan erilainen. Rakennuslaissa rantojenkin taajaja-asutusta sääntelivät taajaja-asutusta koskevat säännökset RakL 6 a §:n rantavyöhykkeen ja 123 a §:n rantakaavan tarpeellisuusaluetta koskevien säännösten sijaan. Ks. esim. *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 12, laajemmin s. 9–13. Korkein hallinto-oikeus kuvasi ratkaisun KHO 2003:30 perusteluissa rakennuslain aikaisen suunnittelun tarpeiden etusijajärjestyksen seuraavasti: ”Yhteenvetona rakennuslain aikaisesta sääntelystä voidaan todeta, että lain 5 §:ssä säädettyä suunnittelemattoman taajaja-asutuksen kielltoa oli sovellettava ensisijaisesti suhteessa lain 123 a §:n mukaiseen velvollisuuteen suunnitella ranta-alueen rakentamista ja muuta käyttöä rantakaavalla loma-asutuksen järjestämistä varten sekä viimeksi mainittuun pykälään lain 123 b §:n nojalla liittyneeseen rakentamisrajoitukseen. Rantakaavasäännöksissä ranta-alue käsitti paitsi välittömän rantavyöhykkeen, myös sen taustalla olevan alueen niin kauaksi kuin sillä oli rantaan tukeutuvan tai sitä hyväksi käyttävän loma-asutuksen rakentamispainetta. Edelleen oli lain 5 ja 123 a §:ssä tarkoitettua suunnitteluvaihtoehtoa sovellettava ensisijaisesti suhteessa lain 6 a §:n 1 momentissa säädettyyn suunnitteluvaihtoehtoon, jonka kohteena oli sellainen välittömästi mereen tai vesistöön rajoittuva rantavyöhyke, jonka osalta ei ollut olemassa taajaja-asutusta tai rantakaavan laatimisvelvollisuuteen johtavaa loma-asutuksen rakentamispainetta. Rantavyöhykkeen ulottuvuus oli arvioitava pääasiallisesti meren tai vesistön luonnonmaantieteellisen ja biologisen vaikutuksen perusteella ottaen huomioon sääntelyn tavoitteena oleva rakentamattomina säilyneiden ranta-alueiden suojeleminen.”



Kysymys oli niin sanotusta toiseen riviin rakentamisesta määrälalle, jolla ei ollut rantaviivaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennuspaikka ei sijainnut maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulla rantavyöhykkeellä. Suunnittelutarve kysymyksessä olevalla ranta-alueella ei aiheutunut pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämistarpeesta, joten hakija ei tarvinnut poikkeusta myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 2 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoituksesta. Kysymys oli kuitenkin rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ollut hyväksytty asema-kaavaa. Tältä osin rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolo oli ratkaistava soveltaen maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n säännöksiä.

Ratkaisun perusteella voidaan todeta, että välittömällä rantavyöhykkeellä on poikkeuksetta voimassa MRL 72.1 §:n mukainen rantavyöhykkeen suunnittelun tarve ja sitä koskeva rakentamisrajoitus, sen takana sovellettavat säännökset riippuvat siitä, johtuuko mahdollinen suunnittelun tarve pääasiassa 16 §:n piiriin kuuluvasta rakentamisesta vaiko pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen suunnittelun tarpeesta.

Asia on sittemmin ollut esillä kaavoitukseen liittyen vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:2. Se, minkälaisella kaavalla suunnitteluelvoite voidaan täyttää, riippuu siitä, mikä suunnitteluelvoite on kyseessä. MRL 72.1 § määrittelee sen, minkälaisella kaavalla rantavyöhykkeen suunnittelutarve on poistettavissa (rakennuslain aikaisten kaavojen osalta tilanne riippuu jäljempänä esitetyllä tavalla kaavan iästä). Yleiskaavoituksen osalta tämä on todettu myös MRL 44.1 §:ssä, jonka mukaan yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään MRL 72 §:ssä. Ratkaisun KHO 2003:30 mukaisesti korkein hallinto-oikeus katsoi tässä ratkaisussa, ettei suunnittelutarvetta rantavyöhykkeellä ole mahdollista poistaa MRL 44.2 §:n mukaisella kyläyleiskaavalla (sitä koskevina edellytyksineen ja osin rantayleiskaavoituksesta poikkeavina sisältövaatimuksineen), jolla on mahdollista poistaa MRL 16 §:ssä tarkoitettu kuivan maan suunnittelutarve tällaisen kaavan käyttämiseksi asetettujen edellytysten täytyessä.

Epäselvyyttä lain voimassaolon alkuvaiheissa aiheutti myös rantavyöhykkeen ja ranta-alueen keskinäinen suhde, toisin sanoen se, ovatko rantavyöhyke ja -alue päällekkäisiä vai rinnakkaisia.<sup>91</sup> Tältäkin osin oikeustila on kuitenkin selkeytynyt: rantavyöhyke on olemassa lähtökohtaisesti kaikilla ranta-alueilla, ja milloin näillä rantavyöhykkeillä on olemassa myös MRL 72.2 §:stä johtuva suunnittelun tarve, ne ovat päällekkäisiä. Sinänsä näiden molempien käsitteiden piiriin kuuluvilla alueilla suunnittelun tarve on saman sisältöinen ja se voidaan poistaa MRL 72.1 §:n mukaisilla kaavoilla. Oikeudellisena erona on se, ettei MRL 72.2 §:ssä tarkoitetuilla alueilla sovelleta rantavyöhykesääntelyn yhteydessä lainsäädäntöön sisällytettyä, MRL 72.6 §:n mukaista kohtuullistamissäännöstä. Rantavyöhykettä koskeva suunnittelutarve ei siis koske ennen

<sup>91</sup> Ks. *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 14–16, 19 ja siinä viitattu; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 518–519.

1.1.1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamista.<sup>92</sup>

Kohtuullistamissäännöstä koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2002:79 korkeimman hallinto-oikeuden on katsottu ottaneen ensimmäistä kertaa julkaistussa ratkaisussa kantaa rantavyöhykkeen ja -alueen keskinäiseen suhteeseen.<sup>93</sup> KHO katsoi alueen rakentamistilanteesta ja kiinteistönmuodotuksesta saatu selvitys huomioon ottaen, että poikkeamishakemuksessa tarkoitettulla ranta-alueella on pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 2 momentissa tarkoitettu suunnittelutarve. Saman pykälän 6 momentin säännöstä ei näin ollen sovellettu, vaikka rakennus oli suunniteltu sijoitettavaksi pykälän 1 momentissa tarkoitettulle ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle.

Korkein hallinto-oikeus totesi näin rantavyöhykkeen ja -alueen olevan päällekkäisiä, mihin MRL 72.1 §:n sanamuoto (jossa viitataan ranta-alueeseen *kuuluvaan* rantavyöhykkeeseen) viittaakin. Kun rantavyöhyke ei syrjäydy sen paremmin MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen kuin 72.2 §:n mukaisen suunnittelun tarpeenkaan tieltä, se on olemassa lähtökohtaisesti kaikilla niillä alueilla, joiden luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus edellä kuvattulla tavalla ulottuu, jotka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi taikka jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita.

Vuosikirjaratkaisun KHO 2003:68 mukaan kohtuullistamissäännöstä ei myöskään sovelleta sellaisella rantavyöhykkeellä, joka olisi maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta siinä tapauksessa, ettei lain 72 §:n 1 momentti tulisi asiassa sovellettavaksi. Näillä alueilla on vastaavasti ollut suunnitteluvaihtoehto RakL 5.1 §:n nojalla RakL:n säätämistä asti.

Ranta-alueen ja siihen sisältyvän rantavyöhykkeen suunnittelutarve ei kuitenkaan koske (1) maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista,<sup>94</sup> (2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin ta-

<sup>92</sup> MRL 72.6 §:n mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamista. Jos hakemus 1 momentin rajoituksesta poikkeamiseen koskee aluetta, jonka omistusoikeus on siirtynyt hakijalle ennen 10 päivää toukokuuta 1996 ja jota koskevan kaavan laatimista ei ole kohtuullisessa ajassa pantu vireille maanomistajasta riippumattomasta syystä, lupaa ei ilman painavaa syytä saa evätä, jos rakennus tulee hakijan henkilökohtaiseen käyttöön ja kunta puoltaa hakemusta eikä rakentaminen vaaranna luonnon tai maiseman arvoja. Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske aluetta, jonka kohdalla on 2 momentin mukainen suunnittelutarve. Ks. säännöksestä esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 353–355.

<sup>93</sup> Ks. *Schiestl YJ* 2–3/2003, s. 23.

<sup>94</sup> Ratkaisussa KHO 23.2.2011 T 440 (Irs) oli kyse 150 neliömetrin suuruisen kalastus- ja virkistyspalvelurakennuksen, 42 neliömetrin suuruisen huoltorakennuksen sekä 25 neliömetrin suuruisen saunan rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle. Rakennuspaikka oli pinta-alaltaan noin 7 900 neliometriä ja sillä oli tarkoitus harjoittaa kalastustilamatkailua sekä virkistys- ja kalastustoimintaa. Alueella ei ollut voimassa edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua kaavaa. Kun otettiin huomioon suunniteltujen rakennusten laatu ja käyttötarkoitus, rakennuksia ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3

pahtuvaa rakentamista, (3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista, (4) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista<sup>95</sup> eikä (5) olemassa olevan asuinrakennuksen korjaa-

momentin 1 kohdassa tarkoitettuina kalatalouden harjoittamista varten tarpeellisina rakennuksina. Rakennushanke edellytti siten poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:14 (ään. 4–1) oli kyse tapauksesta, jossa maa- ja metsätaloutta harjoittaneet puoliset olivat siirtäneet sukupolvenvaihdoksena tilanpidon pojalleen. Maatilakokonaisuuteen kuului useita tiloja, yhteiseltä pinta-alaltaan noin 100 hehtaaria. Luopujat halusivat rakentaa itselleen pidättämälleen määrälalalle, sittemmin itsenäiseksi tilaksi lohkotulle tilalle asuinrakennuksen ja autokatoksen/varaston. Lohkotilan rakennuspaikka sijaitsi noin 35 metrin etäisyydellä järven rannasta. Maatilan tilakeskus sijaitsi noin 3–4 kilometrin etäisyydellä rakennuspaikasta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maatilatalouden sukupolvenvaihdoksen yhteydessä tapahtuva rakentaminen voi sinänsä olla maa- ja metsätaloutta palvelevaa rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen 1 kohdassa tarkoitettu rakentaminen koski kuitenkin vain maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Pelkästään se seikka, että rakennushankkeeseen oli ryhdytty sukupolvenvaihdoksen yhteydessä, ei merkinnyt sitä, että rakennushankkeessa olisi kysymys lainkohdan mukaisesta rakentamisesta. Kun otettiin huomioon rantarakentamista koskevan sääntelyn tavoitteena ollut tarkoitus varmistaa kaikenlaisen uudisrakentamisen suunnitelmallisuus, arvioitaessa rakentamisen tarpeellisuutta oli kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka tarpeellista oli rakennushankkeen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle. KHO:n enemmistö totesi, ettei tapauksessa ollut kysymys esimerkiksi sellaisesta tilanteesta, jossa maatalouselinkeinosta luopujille haluttaisiin rakentaa asuinrakennus jo ranta-alueella sijaitsevan tilakeskuksen läheisyyteen eikä tilanteesta, jossa rakentamiseen soveltuvaa maatilan aluetta olisi vain rantavyöhykkeellä. Kysymys ei siten näissä oloissa ollut sellaisesta rakentamisesta, joka olisi maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 1 kohdassa edellytetyllä tavalla *tarpeellista* maa- ja metsätalouden harjoittamista varten.

<sup>95</sup> Talousrakennukset ovat *apurakennuksia*, joilla tulee lainkohdassa tarkoitetuissa tapauksissa olla asuinrakennus, jota ne palvelevat. Talousrakennukselta edellytetään toiminnallista yhteyttä asuinrakennukseen, jonka käyttöä sen tulee palvella. *Larva – Hallberg – Jatkoa – Wirilander* 1992, s. 54–55. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2004:48 oli kyse pysyvästi paikalleen sijoitettavaksi tarkoitetun puurakenteisen, kuusikulmaisen, pohjapinta-alaltaan noin 10 neliömetrin suuruisen, noin kolme metriä korkean grillikodan, jossa oli ikkuna tai ikkunoita ja ovi, rakentamisesta ennestään rakentamattomalle, rantavyöhykkeellä sijaitsevalle tilalle. Kota oli rakennettu toimenpideluvulla. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että grillikotaa oli sen rakenne, suunniteltu käyttötarkoitus ja ympäristöön sijoittamisen edellyttämä viranomaisohjauksen tarve huomioon ottaen pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:ssä 1 momentissa tarkoitettuna rakennuksena. Puheena olevaa rakennusta ei KHO:n mukaan saanut rakentaa ilman rakennuslupaa, kun kysymyksessä ei myöskään ollut olemassa olevaan rakennukseen liittyvän talousrakennuksen rakentaminen. Tässä tapauksessa hankkeen sijoittuminen rantavyöhykkeelle – rakennuspaikalle, jolla ei ollut päärakennusta, jota se olisi palvellut – määritteli keskeisesti sen MRL 113 § ja myös MRL 126.1 §:ssä tarkoitettua viranomaisvalvonnan tarvetta.

Ratkaisussa KHO 2014:7 oli kysymys 300 neliömetrin suuruisen varastokatoksen rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle. Katoksessa oli tarkoitus säilyttää maansiirtokoneita ja niihin liittyviä tarvikkeita. Rakennuspaikkana olevalla tilalla oli ennestään kerrosalaltaan 37 neliömetrin suuruisen lomarakennus. Suunnitellun katoksen käyttötarkoitus ei palvellut tilalla sijaitsevan loma-asunon käyttöä, vaan kysymyksessä oli maanrakennustoimintaan liittyvien koneiden ja tarvikkeiden varastotila. Tämän vuoksi katosta ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna talousrakennuksena. Rakennushankkeen toteuttaminen edellytti siten poikkeamista suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

mista tai vähäistä laajentamista (MRL 72.3 §).<sup>96</sup> Nämä rakentamistoimenpiteet eivät siten ole MRL:n puheena olevan suunnittelun tarpeen piirissä.

Rantarakentamisen osalta rakennusten laajentamiseen ja käyttötarkoituksen muutoksiin liittyy myös MRL 171.2 §:ssä käytetty *uuden rakennuksen* käsite ja sen tulkinta. Uuden rakennuksen käsite on ollut mainitussa säännöksessä koko MRL:n voimassaoloajan, vaikka säännöstä on muilta osin muutettu. Uuden rakennuksen käsitettä suhteessa erilaisiin olemassa olevissa rakennuksissa tehtäviin muutoksiin ja laajennuksiin on jouduttu täsmentämään oikeuskäytännössä koko MRL:n voimassaoloajan. Rajaa on jouduttu käymään yhtäältä vähäisen ja vähäistä suuremman laajennuksen välillä, samoin kuin sen osalta, milloin rakennuksessa tehtävät laajennukset ja niihin mahdollisesti liittyvät käyttötarkoituksen muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne *rinnastuvat* vaikutuksiltaan lainkohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen.<sup>97</sup>

---

Saunarakennusten osalta olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen käsitettä on rajattu esimerkiksi tapauksessa KHO 2004:3. Kyse oli noin 30 m<sup>2</sup>:n suuruisesta rakennuksesta, jossa oli sauna, pesuhuone, noin 17,5 m<sup>2</sup>:n suuruinen tupa ja kuisti. Tuvassa oli pääpiirustuksen mukaan takka ja keittonurkkaus. Rakennuksen sisältämistä tiloista saadun selvityksen perusteella ja erityisesti siihen sisällytetyn keittonurkkauksen perusteella korkein hallinto-oikeus ei pitänyt rakennusta MRL 72.3 §:n 4 kohdan mukaisena talousrakennuksena, jolloin rakennusluvan myöntäminen edellytti poikkeusta MRL 72.1 §:n rakentamisrajoituksesta.

<sup>96</sup> Korjaamisesta ja vähäisestä laajentamisesta on säännöksen perusteluissa (HE 101/1998 vp, s. 85–86) todettu, että asuinrakennuksen korjaaminen ei voi merkitä sen ottamista uuteen käyttöön, esimerkiksi lomarakennuksen muuttamista pysyvään asuinkäyttöön. Asuinrakennuksen vähäisellä laajentamisella tarkoitetaan sellaista rakennuksen laajennusta, joka ei olennaisesti muuta rakennuksen tai sen käytön vaikutusta. Tällaisia ovat laajennukset, joissa rakennus lisärakentamisesta huolimatta pysyy pienehkönä, alle 60 m<sup>2</sup>:n suuruisena. Tällaisissa rakennuksissa vähäinen laajentaminen voi olla prosentuaalisesti verraten huomattavaakin. Muutoin kysymys voi yleensä olla enintään 10 %:n tai yhden huoneen lisäyksestä.

Vähäisestä laajentamisesta oli kyse esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2012:50 (ään. 4–1). Asiassa oli kysymys lähellä rantaa sijaitsevan kerrosaltaan 55 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen 13 neliömetrin suuruisen avokuistin laajentamisesta 1,5 neliömetrillä ja avokuistin lasittamisesta. Rakennuksen suuntaisessa, pitkänomaisessa ja kapeassa avokuistissa oli 1,5 neliömetrin suuruinen sisäänveto, joka oikaistiin. Kuistin lasittamisen johdosta lomarakennuksen laskennallinen kerrosala kasvoi 69,5 neliömetriin eli yli 10 prosentilla. Rakennushankkeen seurauksena lomarakennuksen käyttötarkoitus tai huonetilajärjestelyt eivät kuitenkaan muuttuneet. Kuistin vähäinen laajentaminen ja lasittaminen rakennuksen tyyliin sopivilla, entisen kaltaisilla kiinteillä ikkunoilla ei myöskään muuttanut lomarakennuksen ulkoista hahmoa. Edellä kerrotuissa oloissa rakennushanke ei olennaisesti muuttanut lomarakennusta tai sen käytön vaikutuksia. Tähän nähden hankkeessa oli kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettua olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamisesta ja vähäisestä laajentamisesta, eikä rakennushanke edellyttänyt poikkeamista suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Vähemmistöön jäänyt hallintoneuvos olisi katsonut hankkeen muuksi kuin vähäiseksi korjaamiseksi ja laajentamiseksi, koska muutostyö vastasi vaikutuksiltaan rakennuksen laajentamista ja laajennus oli suhteellisesti suuri (loma-asunnon kerrosala kasvoi 14,5 neliömetriä eli noin 26 prosenttia olemassa olevaan kerrosalaan verrattuna, vaikka kuistin pohjapinta-ala ei sinänsä suurentunut kuin 1,5 neliömetriä).

<sup>97</sup> Aiemmin poikkeamistoimivalta oli valtion viranomaisella aina, kun kyse oli uuden rakennuk-

Ratkaisussa KHO 2004:53 oli kysymys kerrosaltaan 108 neliömetrin suuruisen loma-asunnon laajentamisesta kerrosaltaan 208 neliömetrin suuruiseksi sekä samalla sen käyttötarkoituksen muuttamisesta vakituiseksi asunnoksi. Rakennuspaikka sijaitsi rantavyöhykkeellä, jolla ei ollut voi-

sen rakentamisesta tai uuden rakennuksen rakentamiseen rinnastuvasta hankkeesta. MRL:n 1.4.2011 voimaan tulleella muutoksella (L 134/2011) säännöstä muutettiin niin, että poikkeamistoimivalta on kunnan viranomaisella niissä tapauksissa, joissa kyse on olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta. Tämä koski tilanteita, joissa kyse oli uuden rakennuksen rakentamiseen rinnastuvasta rakentamisesta, laajentamis- ja korvaamistilanteissa toimivalta vain on kunnalla valtion viranomaisen sijaan. Valtion viranomaiselle jäivät käytännössä tilanteet, joissa hanke merkitsi uuden rakennuspaikan muodostumista.

Korvaavaa rakentamista on käsitelty esimerkiksi vuosikirjaratkaisuissa KHO 2014:130 ja KHO 2014:158. Ratkaisussa KHO 2014:130 oli myönnetty lupa rakentaa kerrosaltaan 74 neliömetrin suuruinen lomarakennus ranta-alueelle ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Päätökseen liitetyn ehdon mukaan ennen lomarakennuksen käyttöönottoa samalla tilalla oleva vanha kerrosaltaan 28,5 neliömetrin suuruinen lomarakennus tuli muuttaa saunarakennukseksi sisäisillä muutostöillä sekä purkamalla osa rakennuksesta siten, että rakennuksen kerrosala oli enintään 25 neliömetriä ja puolet rakennuksesta oli sauna- ja pesutiloja. Hakemuksen mukaan uusi lomarakennus tulisi sijoittamaan noin 30 metrin etäisyydellä saunaksi muutettavasta entisestä lomarakennuksesta ja rannasta katsoen osittain sen takana. Rakennushankkeessa oli kysymys uuden lomarakennuksen rakentamisesta ja samalla sen välittömässä läheisyydessä olevan vanhan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta saunaksi eli talousrakennukseksi. KHO:n ratkaisun mukaan rakennushankkeen johdosta tilalle ei tosiasiassa muodostunut kahta erilliseksi katsottavaa rantarakennuspaikkaa. Kysymys oli siten tuolloisen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua olemassa olevan asuinrakennuksen korvaamisesta. Sillä seikalla, että uusi lomarakennus oli kerrosaltaan huomattavasti suurempi kuin vanha lomarakennus, ei ollut poikkeamistoimivallan kannalta merkitystä. Ratkaisussa KHO 2014:158 oli myönnetty vastaava poikkeus kerrosaltaan 270 neliömetrin suuruisen pysyvään asumiseen tarkoitetun asuinrakennuksen rakentamisesta. Poikkeus oli myönnetty ehdolla, että rakennuspaikalla sijaitseva vanha kerrosaltaan 123 neliömetrin suuruinen lomarakennus puretaan ennen kuin uusi asuinrakennus otetaan käyttöön. Rakennushankkeessa oli kysymys uuden pysyvään asumiseen tarkoitetun asuinrakennuksen rakentamisesta ja samalla sen vieressä sijainneen lomarakennuksen purkamisesta. Rakennushankkeessa ei korvattavan ja uuden rakennuksen erilaisista käyttötarkoituksista huolimatta muodostunut uutta rakennuspaikkaa. Kysymys oli siten KHO:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua olemassa olevan asuinrakennuksen korvaamisesta. KHO totesi myös, että käyttötarkoituksen muuttamista koskevan hakemuksen ratkaiseminen on jo aikaisemminkin kunnan toimivaltaan silloin, kun kysymys ei ole uuden rakennuksen rakentamisesta. Näin ollen sillä seikalla, että loma-asunto korvattiin pysyvään asumiseen tarkoitetulla asuinrakennuksella, ei ollut poikkeamistoimivallan kannalta merkitystä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:181 oli myönnetty lupa kerrosaltaan 175 neliömetrin suuruisen omakotitalon rakentamiseen ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Rakennushankkeen yhteydessä oli tarkoitus purkaa rakennuspaikalla oleva vanha asuinrakennus. Rakennuspaikalla olevaa huonokuntoista rakennusta ei kuitenkaan ollut pitkään aikaan käytetty asumiseen, vaan se oli ollut tyhjiillään ja menettänyt näin vähitellen käyttöarvonsa. Samaa osoittivat myös rakennuksesta ulko- ja sisäpuolelta otetut valokuvat. Kysymyksessä ei siten ollut *käytössä oleva rakennuspaikka*, ja rakennushanke olisi aiheuttanut rakennuspaikalla tässä suhteessa maankäytöllisen tilanteen muutoksen, joka vaikutuksiltaan vertautuu uuden rakennuspaikan muodostumiseen. Tällaisessa tilanteessa rakennuspaikalla ei voitu katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua olemassa olevaa (toisin sanoen korvattavaa) asuinrakennusta. Toimivalta poikkeamisen myöntämiseen oli ELY-keskuksella.

massa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Rakennuksen laajentamista ei ollut pidettävä vähäisenä. Rakennuksen huomattava laajentaminen ja käyttötarkoituksen muuttaminen rinnastettiin *maankäytöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan* maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen.

Ratkaisussa KHO 19.6.2003 T 1520 (Irs) lupaa oli haettu 10 metrin etäisyydellä rantaviivasta olevan 42 m<sup>2</sup>:n suuruisen saunan laajentamiseen 102 m<sup>2</sup>:n suuruiseksi sekä muuttamiseen käyttötarkoitukseltaan lomarakennukseksi. Rakennustyön päätyttyä tilalla oleva vanha 35 m<sup>2</sup>:n suuruinen lomarakennus oli tarkoitus purkaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi tässäkin tapauksessa, että kysymys oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua uuden rakennuksen rakentamisesta.

Ratkaisu KHO 2005:8 koski saunan rakentamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykkeellä sijaitsevaan kevytrakenteiseen vene- ja verkkovajaan. Rakennushanke edellytti lain 125 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen rakennuslupaa. Tämän vuoksi ja kun rakennushankkeessa ei ollut kysymys lain 72 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettua rakentamisesta asuinrakennuksen pihapiiriin, rakentaminen puheena olevalle rantavyöhykkeelle, jolla ei ollut voimassa lain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, edellytti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poikkeamispäätöstä. Kun otettiin huomioon, että rakennushankkeessa oli kysymys muun ohella tulisijan sijoittamisesta puheena olevaan veden rajassa sijaitsevaan vajaan sekä samalla sen käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta, suunniteltu rakennushanke oli rinnastettava maankäytöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen. Ratkaisussa KHO 28.8.2012 T 2241 (Irs) KHO puolestaan katsoi, että rantavyöhykkeellä sijaitsevan 297 neliömetrin suuruisen rakennuksen laajentamista 121 neliömetrillä ei ollut pidettävä vähäisenä. Kun rakennuksen käyttötarkoitus ei ollut asuminen, vaan koulutus-toiminta, muutettaessa rakennuksen käyttötarkoitusta ja laajennettaessa sitä vähäistä enemmän, suunniteltu rakennushanke oli maankäytöllisiltä vaikutuksiltaan rinnastettava maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua uuden asuinrakennuksen rakentamiseen rantavyöhykkeelle.

Selvimmän olemassa olevien rakennusten muutokset rinnastuvat uuden rakennuksen rakentamiseen silloin, kun kyse on käyttötarkoituksen muuttamisesta jostakin muusta käytöstä asuinkäyttöön. Tämä merkitsee käytännössä uuden asuinrakennuspaikan muodostumista. Ratkaisussa KHO 2013:25 poikkeamishakemus koski talousrakennuksen rakennusluvalla rakennettua rakennuksen 113 kerrosneliömetrin suuruisen lämpöeristetyn tilan käyttötarkoituksen muuttamista vapaa-ajan asunnoksi. Hakemuksen mukaan käyttötarkoituksen muutos ei edellyttänyt rakentamistoimenpiteitä. Rakennus oli aikanaan rakennettu sittemmin lohkomisen jälkeen kantatilalle jääneen asuinrakennuksen yhteyteen kuuluvana talousrakennuksena. KHO:n mukaan hakemuksen hyväksyminen olisi merkinnyt uuden rantarakennuspaikan muodostumista. Tässä tilanteessa hankkeessa oli maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua uuden rakennuksen rakentamisesta.

Ratkaisussa KHO 27.8.2007 T 2137 (Irs) poikkeamista oli haettu 15 metrin etäisyydellä rantaviivasta sijaitsevan ja kerrosalaltaan 35 m<sup>2</sup>:n suuruisen saunarakennuksen laajentamiseen kerrosalaltaan 60 m<sup>2</sup>:n suuruiseksi ja samalla sen käyttötarkoituksen muuttamiseen sivuasunnoksi<sup>98</sup> eli asuinrakennukseksi. Kun KHO:n mukaan otettiin huomioon saunarakennuksen sijainti rantaviivan tuntumassa ja se, että hankkeessa oli kysymys saunarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinrakennukseksi ja samalla sen nykyisen kerrosalan huomattavasta lisäämisestä, hanke oli rinnastettava maankäytöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen.

Rakennuksen paikallaan pysyttämisen ajallinen rajoittaminen ei ole ollut ratkaiseva tekijä siinä, tarvitaanko poikkeus rannan suunnittelutarpeesta. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:17 oli kyse järven rantavyöhykkeelle sijoitetusta, kesäaikaisessa kahvila- ja ravintolakäytössä olleesta kerrosalaltaan noin 68 neliömetrin suuruisesta, käytettyjen sähköpylväiden varaan rakennetusta lämmittämättömästä kahvilakioskista. KHO katsoi, että kyseessä oli maankäyttö- ja rakennuslain 113 §:n 1 momentissa tarkoitettu rakennus. Rakennuslautakunta oli aiemmin myöntänyt kioskirakennukselle rakennuslain 132 §:n 4 momentissa tarkoitetun 20.7.2000 asti voimassa olleen tilapäisen uudisrakennuksen rakennusluvan ja rakennus oli sen nojalla ollut paikallaan säännöksessä enintään sallitut viisi vuotta. Asiaa ei voitu käsitellä määräaikaisen toimenpideluvan myöntämistä koskevana asiana. Huolimatta lupahakemuksessa ilmoitetusta sijoittamisen määräaikaaisuudesta hankkeen toteuttaminen edellytti poikkeusta suunnittelutarpeesta rantavyöhykkeellä.<sup>99</sup>

Jo aiemmin käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2012:40 oli kyse rakentamisesta välittömän rantavyöhykkeen ulkopuolelle ja siitä, oliko kyse rakentamisesta, johon sovelletaan suunnittelutarveratkaisua koskevia säännöksiä. KHO ei viitannut perusteluissaan ympäristövaikutuksista johtuvaan suunnittelutarpeeseen (MRL 16.2 §) eikä kyse ollut ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamisesta, koska hanke oli käsitelty rakennuslupa-asiana (KHO ei siis käsitellyt ratkaisussaan suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymistä), mutta tilanne on samankaltainen kuin mikä voisi tulla käsiteltäväksi kaavoittamattomalla rantavyöhykkeellä poikkeamismenettelyssä. Rakennuslupa oli myönnetty kahden kerrosalaltaan 759 neliömetrin suuruisen

<sup>98</sup> ”Sivuasunnolla” ei ole varsinaista kaavoitusta ja rakentamista koskevaan lainsäädäntöön perustuvaa määritelmää. Sillä kuitenkin viitataan nimensä mukaisesti asuntoon, joka ei muodosta itsenäistä rakennuspaikkaa ja jota ei voida myöskään sellaiseksi muodostaa. Esimerkiksi tätä kirjoitettaessa Tuusulan voimassa olevan rakennusjärjestyksen mukaan sivuasunnolla tarkoitetaan asuntoa, joka liittyy toiminnallisesti pääasuntoon ja jolla halutaan tukea useamman sukupolven asumista. Edellytyksenä on, että sivuasunto rakennetaan pääasunnon yhteyteen tai sen välittömään pihapiiriin siten, että asunnoilla on yhteinen piha-alue, vesihuolto ja tieliittymä. Sivuasunnon ja pääasunnon tulee muodostaa kokonaisuus, joita ei saa maanmittaustoimituksella erottaa itsenäisiksi tiloiksi.

<sup>99</sup> MRL 176 §:n mukaisen tilapäisen rakennuksen rakennusluvan ohella MRL:n 125.6 §:n nojalla voidaan myöntää myös määräaikainen varsinainen rakennuslupa. MRL 176 §:n säännös soveltuu vain siinä tarkoitettujen, rakenteeltaan, arvoltaan ja käyttötarkoitukseltaan tilapäisiksi katsottavien rakennusten pysyttämiseen paikallaan enintään viiden vuoden ajan. MRL 125.6 §:n nojalla rakennettaviin määräaikaisiin rakennuksiin sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkia rakennuksia koskevia vaatimuksia ja rakentamisrajoituksia.

emolehmäpihaton ja yhden kerrosalaltaan 728 neliömetrin suuruisen lantavaraston rakentamiseksi olemassa olevan maatilán yhteyteen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettun rantavyöhykkeen ulkopuolelle. Hakemuksessa tarkoitettut emolehmäpihatot ja lantavarasto olisi ratkaisun perustelujen mukaan sijoitettu luvanhakijan maatilán muiden rakennusten yhteyteen tilalle, joka ei rajoittunut rantaan kuin kapean kulmauksen osalta, ja rakennukset olisi sijoitettu yli 200 metrin päähán rantaviivasta. Rakennuspaikka ei sijainnut maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulla rantavyöhykkeellä. KHO:n mukaan rakentamisesta olisi seurannut laajuudeltaan suurehko eläinsuojarakennusten keskittymä, josta olisi voinut aiheutua haittaa lähiympäristölle ja sen maankäytölle. Hankkeen läheisyydessä oli jo useita pääasiassa loma-asutokäytössä olevia rakennuksia. Hankkeen toteuttamisesta aiheutuisi siten sellaista rakentamista, joka edellyttää tarkempaa maankäytön suunnittelua. Hankkeen laadun ja rakennusten sijainnin vuoksi alueen käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi oli syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään. Aluetta oli tämän vuoksi pidettävä mainitun säännöksen mukaisena suunnittelutarvealueena. Hakemuksessa tarkoitettun hankkeen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolo oli siksi ratkaistava soveltaen maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n säännöksiä. Rakentaminen myös merkitsi kokonaan uuden erillisen eläintuotannon aloittamista tilakeskuksen läheisyydessä. Rakennukset mahdollistivat 246 nautaeläimen pitämisen alueella. Eläinmäärän vuoksi rakentamista oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pidettävä muuna kuin maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tavanomaisena maatilatalouteen kuuluvana eläintenpitona.

MRL 72.3 §:n mukaan rantavyöhykkeen (samoin kuin ranta-alueen) suunnittelutarve ei siis koske muun ohella maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Näin ollen rantavyöhykkeelle sijoituessaan tämän kaltainen hanke ei ilmeisesti olisi suunnittelutarpeen piirissä lainkaan. Tätä voidaan pitää ongelmana, sillä rantavyöhykkeiden loma-asutus on muihin maankäyttömuotoihin verrattuna kohtuullisen herkästi häiriintyvää, ja konflikteja erilaisia ympäristöhäiriöitä aiheuttavan maankäytön kanssa syntyy varsin säännöllisesti. Silloin, kun kyse ei ole kaavoitetusta rantavyöhykkeestä, näyttää tämän kaltaisten toimintojen sijainninohjaus ja intressien yhteensovittaminen jäävän yksinomaan ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen varaan, joissa yhteensovittamismahdollisuudet ovat tyypillisesti rajalliset.

Toisaalta tämän kaltaisissa hankkeissa tulee edellä mainitulla tavoin arvioitavaksi se, onko rakentamisen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle säännöksen tarkoittamalla tavalla tarpeellista. Jos näin ei ole, rakentaminen tulee sijoittaa rantavyöhykkeen ulkopuolelle, ja tällöin MRL 16.1 §:n ja mahdollisesti myös MRL 16.2 §:n säännökset voivat tulla sovellettaviksi. Eduskunnalle marraskuun lopussa 2016 annetussa hallituksen esityksessä HE 251/2016 maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi tämä sama ongelma ulotettaisiin kuitenkin koskemaan myös MRL 16 §:n mukaisia suunnittelutarvealueita, jollaisilla esimerkiksi eläinsuojien rakentamisen voidaan oikeuskäytännönkin valossa arvioida aiheuttavan ranta-alueita suurempia



ongelmia<sup>100</sup>. Ehdotetun 137.2 §:n mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluvan talousrakennuksen sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Näitä olisivat muun ohella eläinsuojat<sup>101</sup>. Hallituksen esityksessä tällä muutoksella ei ole tunnistettu tai ainakaan mainittu olevan haitallisia vaikutuksia.<sup>102</sup>

Kunta voi myös MRL 72.4 §:n mukaan ELY-keskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla ranta-alueetta koskeva suunnitteluvaihtoehto ei ole voimassa, mikäli alueella ei sen sijainnin vuoksi ole odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. Puheena oleva rakennusjärjestyksen määräys voi olla säännöksen mukaan voimassa enintään kuusi vuotta kerrallaan, ja enintään niin kauan kuin määräyksen perusteena olleissa olosuhteissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden vuoksi edellytyksiä määräykselle ei enää ole. Tällainen rakennusjärjestyksen määräys syrjäytyy näin ollen välittömästi, mikäli alueella on olemassa lakisääteinen, 72.1–2 §:ssä tarkoitettu suunnittelutarve.

Ratkaisu KHO 12.4.2006 T 896 (Irs) koski tällaista tilannetta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun rakentaminen tapahtui sellaisen vesistön ranta-alueella, jonka rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi oli alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi tarpeen, alueella oli voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 2 momentissa säädetty rajoitus eikä rakennusjärjestyksessä voitu määrätä tällaisen, pykälän 2 momentissa tarkoitettujen rajoitusten voimassaolosta.

Kyseinen säännös on jäänyt käytännössä ja syystäkin hyvin vähämerkityksiseksi. Sellaisia vesistöjä, joiden ranta-alueilla ei olisi säännöksessä mainittuja suunnittelua edellyttäviä tarpeita taikka näiden lisäksi tai vaihtoehtoisesti merkityksellisiä luonto- ja maisema-arvoja, ei juurikaan ole osoitettavissa. Kuten *Schiestl* toteaa: ”Rantavyöhykesäännöksen tarkoitusperä sekä ekologisesti kestävä kehityksen edistäminen puoltavat tulkintaa, jonka mukaan rantavyöhyke oikeudellisena käsitteenä ja luonnontieteellisenä ja maisemallisena tosiasiana on olemassa kaikilla rannoilla.”<sup>103</sup>

Myös itse MRL 72.1 §:ssä mainittu *vesistön* käsite on ollut yksittäisissä tapauksissa tulkinnanvarainen. Lähtökohtana on, että lainkohdassa viitattu vesis-

<sup>100</sup> Ks. esim. KHO 2010:88 ja KHO 2012:40.

<sup>101</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 46.

<sup>102</sup> Tähän ehdotukseen liittyviä ongelmia on käsitelty tarkemmin edellä.

<sup>103</sup> *Schiestl* YJ 2–3/2003, s. 21, joka ei tosin viittaa näin kirjoittaessaan puheena olevaan MRL 72.4 §:n säännökseen vaan rantavyöhykesääntelyyn yleisemmin. Jäljempänä käsitellään vuosikirjaratkaisua KHO 2006:91, jossa KHO kuitenkin käsitteli asiaa vesistön käsitteen kautta.

tön käsite tarkoittaisi samaa kuin vesilainsäädännössä käytetty ja määritelty vesistön käsite.<sup>104</sup> Tämä on todettu myös rantavyöhykettä koskevien säännösten esitöissä.<sup>105</sup> Käsitteet eivät kuitenkaan ole kaikilta osin olleet yhtenevät. Jo aiemman vesilain aikana kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön mukaisessa oikeuskäytännössä huomioitiin kyseisten säännösten erilaiset tavoitteet.

Ratkaisussa KHO 31.12.2004 T 3526 (Irs) oli kyse lomarakennuksen ja vastrarakennuksen rakentamisesta noin 20 metrin etäisyydelle tekolammen rantaviivasta. Pinta-alaltaan 11,3 hehtaarin suuruinen tekolampi, jonka välittömässä läheisyydessä olivat myös 9,8 ja 2,8 hehtaarin suuruiset tekolammet, oli muodostettu pohjavesilampena entiselle soranottoalueelle, eikä sillä ollut välitöntä yhteyttä luonnollisiin vesialueisiin. Kysymyksessä oli tekolampien koko ja niiden muodostama kokonaisuus huomioon ottaen vesilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa ja maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu vesistö, jonka rantavyöhykkeelle rakentaminen ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa edellytti poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentista. Aiemmassa vesilaissa (264/1961) ”tekolammikot” oli suljettu pois vesistön käsitteen piiristä (VL 1:2). Nykyisen vesilain (587/2011) 1:3 2–6 kohdissa määritelty vesistön käsite pitää sisällään myös keinotekoisesti muodostetut vesialueet.<sup>106</sup>

Poikkeuksellinen vesistön MRL:n mukaista määritelmää koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2006:91 (ään. 4–1), jossa oli kysymys omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamisesta vesiuomaan rajoittuvalle rakennuspaikalle sai alkunsa siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain suomen- ja ruotsinkielisissä kieliasuissa oli havaittavissa merkitysero.<sup>107</sup> Korkein hallinto-oikeus totesi, että lainsäädännössä on ollut lähtökohtana, että maankäyttö- ja

<sup>104</sup> Tämä käy ilmi esimerkiksi vuosikirjaratkaisusta KHO 1990 A 64 jossa katsottiin, että neljä kaivamalla ja patoamalla muodostettua tekolampea, joiden yhteinen pinta-ala oli 2,29 hehtaaria, eivät muodostaneet sellaista aiemman vesilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa ja rakennuslain 123 a §:ssä tarkoitettua vesistöä, jonka rannalle aiottu loma-asutus voitiin järjestää rantakaavalla.

<sup>105</sup> Ks. HE 79/1996, s. 53. RakL 123 a §:n 2 momentti sisälsi nimenomaisen viittauksen silloisen vesilain (1961/264) vesistön käsitteeseen.

<sup>106</sup> Vesilain 1:3 2–6 kohtien mukaan tarkoitetaan: 2) *vesialueella* muutoin kuin tilapäisesti veden peittämää 5 §:n mukaisesti rajautuvaa aluetta; 3) *vesistöillä* järveä, lampea, jokea, puroa ja muuta luonnollista vesialuetta sekä tekojärveä, kanavaa ja muuta vastaavaa keinotekoisista vesialuetta; vesistöä ei kuitenkaan pidetä noroa, ojaa ja lähdeä; 4) *joella* virtaavan veden vesistöä, jonka valuma-alue on vähintään sata neliökilometriä; 5) *purolla* jokea pienempää virtaavan veden vesistöä; ja 6) *norolla* sellaista puroa pienempää vesiuomaa, jonka valuma-alue on vähemmän kuin kymmenen neliökilometriä ja jossa ei jatkuvasti virtaa vettä eikä kalankulku ole merkittävässä määrin mahdollista. Norot eivät toisin sanoen ole vesistöjä, mutta niiden määritelmä määrittelee samalla käänteisesti virtaavan veden vesistöt, määritelmää suurempien virtaavan veden vesistöjen ollessa puroja.

<sup>107</sup> Kyse oli ruotsinkielisestä vuosikirjaratkaisusta, jonka perusteluissa KHO muun ohella totesi: ”Bestämmelsen i markanvändnings- och bygglagens 72 § 1 mom. är inte helt likalydande på finska och svenska. På finska används ordet ’vattendrag’, på svenska ordet ’vatten’. I lagrummet föreskrivs inte uttryckligen att med begreppet ’vatten’ respektive ’vattendrag’ avses detsamma som i vattenlagen avses med nämnda begrepp. Även utan uttryckliga hänvisningar har man dock i lagstiftningen utgått från att man med begreppen i bägge lagarna avser samma sak.”

rakennuslain 72 §:n 1 momentin ja vesilain 1 luvun 1 §:n 2 momentin vesistön käsitteet vastaavat toisiaan. Kysymyksessä oleva vesiuoma oli sen valuma-alueesta saatu selvitys huomioon ottaen ilmeisesti vesilain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu puro ja siten luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu vesistö. Vesiuomalla ei kuitenkaan asiassa saadun selvityksen mukaan ollut ainkaan rakennuspaikan kohdalla sellaisia ominaisuuksia, että sitä olisi pidettävä vesistönä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momenttia sovellettaessa. Suunniteltu rakentaminen ei näin ollen tapahtunut mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla vesistön rantavyöhykkeellä. Korkein hallinto-oikeus arvioi tässäkin tapauksessa MRL 72 §:n sanamuotoa sen tarkoituksesta ja tavoitteista käsin: puheena oleva VL:n mukaisella vesistöllä ei rakennuspaikan kohdalla ollut sellaisia ominaisuuksia, että se olisi MRL 72 §:n tavoitteiden valossa aiheuttanut suunnittelun tarpeen kyseisellä paikalla. Tätä ratkaisua ja sen merkitystä on sen poikkeuksellisuudesta ja edellä mainituista syistä johtuen syytä tulkita hyvin varovasti.

Rantarakentamista koskeva suunnittelun tarve toteutetaan siis MRL 72.1 §:n vaatimukset täyttävällä, rantarakentamiseen oikeuttavalla kaavalla, jollainen voi olla joko ranta-asemakaava taikka tietyt vaatimukset täyttävä yleiskaava. Yleiskaavan sisältöä koskeva sanamuoto, jossa edellytetään vain, että yleiskaavassa on erityisesti määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan perusteena, on hyvin niukka. Rakentamista suoraan ohjaavan yleiskaavan sisällölle ja siinä käytettäville (ehdottomille) rakentamisrajoituksille asettavat kuitenkin vaatimuksia yhtäältä kaavan ohjaustavoite ja -tarkkuus, samoin kuin tällaisten yleiskaavojen sisältövaatimukset. Kaavassa tulee olla sitovasti ja maanomistajakoahtaisesti osoitettu kaava-alueen rakennuspaikkojen määrä ja niiden sijoittuminen. Rakennuspaikkojen ohella tulee myös sitovasti osoittaa alueet, joilla rakentaminen ei tule kyseeseen. Kaavan ohjaustavoite ja -tarkkuus heijastuu väistämättä myös muutoin kaavan sisältöön.<sup>108</sup>

Rakennuslain mukaiset vahvistetut yleiskaavat, asemakaavat, rakennuskaavat ja rantakaavat ovat maankäyttö- ja rakennuslain 211–214 §:n mukaisesti voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisina kaavoina. Rantarakentamisen sallittavuuden kannalta rakennuslain mukaisia vahvistettuja yleiskaavoja on kahdenlaisia: rakentamiseen oikeuttavia ja sellaisia, joihin tätä oikeutta ei liity. Vaatimus, jonka mukaan yleiskaava voi suoraan toimia rantarakentamisen perusteena ainoastaan silloin, jos yleiskaavassa on nimenomaisesti

<sup>108</sup> Ks. esim. *Jarva 2005*, jossa todetaan seuraavasti: ”Rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa määritettävän alueen rakennuspaikkojen määrä ja sijainti osoitetaan kiinteistökohtaisesti. Samalla on turvattava rakentamattomiksi osoitettujen alueiden säilyminen rakentamattomina. Myös kunkin rakennuspaikan rakennusoikeus on tarpeen osoittaa. Lisäksi kaavassa voi olla rakennustapaa ja perustellusta syystä myös jätevesien käsittelyä koskevia määräyksiä. Kaavaa laadittaessa on tehtävä riittävät luonto- ja muut selvitykset sekä arvioitava kaavan vaikutukset perusteellisemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin yleispiirteisen, strategisuontoisen yleiskaavan yhteydessä. Kaavakartan mittakaavan tulee olla riittävän suuri, jotta rakennuspaikat voidaan osoittaa.”

määrätty kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisperusteena, liittyä kiinteästi yleiskaavalle asetettuun sisältövaatimukseen. Yleiskaavassa tulee osoittaa alueen rakentamisen määrä ja sen jakautuminen alueen maanomistajien kesken.<sup>109</sup>

Yhden rajapyykin rantarakentamiseen oikeuttavan yleiskaavan tulkinnan suhteen muodostavat luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä rakennuslakiin tehdyt rantarakentamista koskevat muutokset. Luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä RakL 123 b §:ään sisällytettiin säännös, jonka mukaan yleiskaavaan voidaan ottaa erityinen määräys, jossa sallitaan *omarantaisen lomarakennuksen* rakentaminen suoraan yleiskaavan nojalla ilman rantakaavaa, vaikka rantakaava muutoin olisi tarpeellinen. Näin ollen 1.1.1997 jälkeen hyväksytyt ranta-alueita koskevat yleiskaavat voivat olla rakennusluvan perusteena vain, mikäli ne sisältävät tällaisen erityisen määräyksen. Kuitenkin myös ennen 1.1.1997 voimaan tullut rantayleiskaava voi rakennuslain muutoksen 1097/1996 RakL 123 b §:n 1 momenttia koskevan voimaantulosäännöksen mukaan olla MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu rantarakentamiseen oikeuttava yleiskaava, mikäli siinä on maanomistajakohtaisesti selvitetty ja osoitettu ranta-alueelle rakentaminen ja varmistettu rakentamattomiksi tarkoitettujen alueiden säilyminen sellaisina. Tällainen ennen 1.1.1997 voimaan tullut rantayleiskaava voi kuitenkin mahdollistaa RakL 123 b §:n toisen virkkeen mukaan ainoastaan *tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen* rakentamisen. Näin ollen esimerkiksi ympärivuotisen asuinrakennuksen rakentaminen tällaisen kaavan mukaisellekin lomarakennuksen rakennuspaikalle edellyttää poikkeuksen saamista MRL 72 §:n rakentamisrajoituksesta.<sup>110</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:31 hakemus koski 19.3.1993 vahvistetussa rantaosayleiskaavassa pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AP) varatulla alueella sijaitsevan, olemassa olevan asuinrakennuksen muuttamista ravintolatilaksi rakennusta laajentamatta. Rakennuslain 123 b §:n 1 momentin toisen virkkeen ja sen siirtymäsäännöksen mukaan rakennuslupa voitiin ennen vahvistettua rantakaavaa säännöksissä mainituin edellytyksin myöntää myös ennen sanotun lainkohdan voimaantuloa vahvistetun yleiskaavan nojalla. Tämä mahdollisuus koski vain tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamista. Tämän vuoksi ja kun maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksistä ei muuta johtunut, ennen 1.1.1997 vahvistettu yleiskaava saattoi maankäyttö- ja rakennuslain 72.1 §:ssa tarkoitettuihin tavoin poistaa suunnittelutarpeen ranta-alueella vain tavanomaisen omarantaisen loma-

<sup>109</sup> Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000, s. 115.

<sup>110</sup> Kun rantakaavaa ja sen tarpeellisuutta koskevat säännökset eivät juurikaan edistäneet rantarakentamisen suunnitelmallisuutta, pyrittiin sitä edistämään käyttämällä yleiskaavoitusta suunnitteluvälineenä, joka on monessa suhteessa tarkoituksenmukaisempi suunnitteluväline tavanomaisen rantarakentamisen ohjaamiseen. Ympäristöministeriö antoi 10.6.1988 yleiskirjeen, jossa todettiin, että RakL 123 a §:n mukaista suunnittelutarvetta oli mahdollista vähentää yleiskaavalla. Yleiskirjeen mukaan rakennuslupa voitiin myöntää maanomistajakohtaiseen tarkasteluun perustuvan vahvistetun yleiskaavan perusteella ilman poikkeuslupaa, kun kysymys on lomarakennuksen rakentamisesta yleiskaavassa osoitetulle omarantaisen loma-asutuksen alueelle. Myös yleiskirjeessä asetettiin vähimmäisvaatimuksia tällaiselle yleiskaavalle. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 340, rantarakentamiseen oikeuttavista yleiskaavoista laajemmin s. 341–344.

asutuksen osalta, jos kaava täytti mainitussa siirtymäsäännöksessä säädetyt edellytykset. Näin ollen kyseistä ranta-aluetta koskevaa suunnittelutarvetta ei tältä osin oltu voitu poistaa mainitulla yleiskaavalla. Koska kysymys ei kuitenkaan ollut uuden rakennuksen rakentamisesta vaan rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta alueella, jolla on voimassa 72 §:ssä tarkoitettu suunnittelutarve, kunta oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin, 2 momentin 1 kohdan ja 3 momentin nojalla toimivaltainen haetun poikkeuksen myöntämiseen.

Tulkinta siitä, miltä osin tällainen MRL 72.1 §:n mukainen yleiskaava poistaa suunnittelun tarpeen, on jossain määrin elänyt MRL:n voimassaoloaikana. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen KHO 2006:4 ja KHO 2006:89 jälkeen tilanne on kuitenkin ollut vakiintunut ja johdonmukainen: MRL 72 §:n mukainenkaan (rantarakentamiseen oikeuttava) yleiskaava ei poista suunnittelun tarvetta koko kaavan osalta vaan vain siltä osin kuin kaavassa on suunniteltu ja osoitettu alueita rakentamiseen. Suunnittelun tarve ei ole rakentamisen osalta poistunut kaavan niiltä alueilta, joita kaavassa ei tähän käyttöön ole tutkittu ja osoitettu. Nämä alueet ovat päinvastoin juuri niitä alueita, jotka kaavassa on sitovasti osoitettu alueiksi, jotka jäävät rakentamatta. Näin ollen jos tällaiselle alueelle halutaan voimassa olevista suunnitelmista poiketen rakentaa, on johdonmukaista, että alueella on tällöin voimassa suunnittelun tarve. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:4 (ään. 7–1) oli kyse lomarakennuksen rakentamisesta rakennuslain aikaisen rantarakentamiseen oikeuttavan yleiskaavan luonnonsuojelualueelle (SL). Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään seuraavasti:

Alueella on voimassa oikeusvaikutteisena yleiskaavana kaava, jossa on erityisesti määrätty mahdollisuudesta myöntää rakennuslupa tavanomaisen omantaraisen lomarakennuksen rakentamiseen ilman vahvistettua ranta-kaavaa. Puheena olevan yleiskaavan SL-aluetta koskevat suojelumääräykset huomioon ottaen rakennuspaikan aluetta koskee maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus eli määräys, jolla kielletään rakentamasta alueella niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lomarakennuksen rakentaminen SL-alueelle vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista, minkä vuoksi poikkeus tästä rakentamisrajoituksesta on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaan asemakaava poistaa aina suunnittelutarpeen. Rakentaminen asemakaavan vastaisesti edellyttää kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentti huomioon ottaen poikkeusta. Jos poikkeuksessa on kysymys rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle ei kaavassa ole osoitettu rakennusoikeutta, poikkeamista koskeva toimivalta kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan alueelliselle ympäristökeskukselle.

Mainittu 72 §:n 1 momentti koskee myös sellaista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tällöin on ratkaistava, poistaako sanotunlainen

yleiskaava suunnittelutarpeen kaikilta niiltä kaavan osa-alueilta, joita koskevat yleiskaavassa riittävän yksityiskohtaisesti määrätyt rakentamisrajoitukset, vai ainoastaan niiltä osa-alueilta, jotka ylipäättään on kaavassa tarkoitettu rakentamiseen ja joiden osalta yleiskaavaa 72 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena. Vaikka nyt on kysymys rakennuslain nojalla vahvistetusta yleiskaavasta, asiaa on arvioitava myös siltä kannalta, kuinka sanottua säännöstä yhdessä lain 171 §:n 1, 2 ja 3 momentin kanssa sovellettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytyyn oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella.

Nyt kysymyksessä oleva yleiskaava on tarkoitus rakentamisen osalta toteuttaa suoraan myöntämällä rakennusluvat yleiskaavan mukaisesti ja jättää esimerkiksi SL-alueet rakentamatta kaavan suojelumääräysten mukaisesti. Alueelle ei ole tarpeen laatia asemakaavaa.

Viitaten MRL 171 §:n perusteluihin KHO totesi, että lain poikkeamista koskevien toimivaltasäännösten tavoitteena on yhtäältä ollut laajentaa kunnan päätösvaltaa suhteessa alueelliseen ympäristökeskukseen rakennuslain aikaiseen tilanteeseen verrattuna, mutta toisaalta säilyttää entisellään ranta-alueita koskenut, rakennuslakiin luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä tehtyjen muutosten (1097/1996) mukainen järjestelmä. Rakennuslain mukaan poikkeaminen ranta-alueilla ei kuulunut kunnan vaan ympäristökeskuksen tai joissakin kunnissa ympäristöministeriön toimivaltaan. Siten mainitut toimivallan määräytymistä koskevat yleiset tavoitteet ovat erisuuntaiset. Ranta-alueilla poikkeamisvalta on kuulunut ja edelleen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle. Vaikka asiassa ei ollut kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtien soveltamisesta, lain tarkoituksen mukaisena ei myöskään voitu pitää, että kunnalla olisi mainitun pykälän 1 momentin nojalla ollut toimivalta myöntää poikkeus lomarakennuksen rakentamiseen yleiskaavassa SL-alueeksi osoitetulle alueelle. Kyseinen yleiskaava ei voinut poistaa suunnittelutarvetta SL-alueelle suunnitellun lomarakentamisen osalta, koska yleiskaavassa ei näiltä osin oltu erityisesti määrätty yleiskaavan osan käyttämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Korkein hallinto-oikeus tarkasteli siis suunnitteluvaihtoehdon ulottuvuutta kaava-alueella myös huomioon ottaen poikkeamistoimivaltaa koskevat säännökset kokonaisuutena. Tulkinta on kuitenkin johdonmukainen muutoinkin rantarakentamisen suunnittelun tarvetta koskevien säännösten tavoitteiden ja lain systematiikan kannalta.<sup>111</sup> Näin poikkeamisasioiden siirtymisellä kaikilta osin kuntiin ei liene asian kannalta merkitystä. Tulkinta vahvistettiin myöhemmin samana vuonna saunan rakentamista yleiskaavan maa- ja metsätalousalueelle (M) koskeneessa ratkaisussa KHO 2006:89, jonka perusteluissa KHO totesi edellä referoitua ratkaisua vastaavasti:

<sup>111</sup> Ks. tästä ja puheena olevia vuosikirjaratkaisuja edeltäneestä tulkinnasta *Heinilä* LM 2003, s. 853–856.

Alueella on voimassa oikeusvaikutteisena yleiskaavana kaava, jossa on erityisesti määrätty, että yleiskaavan RA- ja RA-1-alueilla saa myöntää rakennusluvan tavanomaisen lomarakennuksen rakentamiseen ilman rantakaavaa. Määräys ei koske yleiskaavassa osoitettuja A-alueita eikä RM-alueita. Puheena olevan yleiskaavan M-aluetta koskevan määräyksen mukaan rantavyöhykkeellä, jonka syvyys on 200 metriä, on kielletty muu kuin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellinen rakentaminen. Muun rakentamisen osalta rakennuspaikan aluetta koskee maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus eli määräys, jolla kielletään rakentamista alueella niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Talousrakennuksen rakentaminen M-alueelle vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista, minkä vuoksi poikkeus tästä rakentamisrajoituksesta on tarpeen. Tältä osin toimivalta kuuluisi kunnalle, joskin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 3 momentin (476/2004) mukaan ympäristökeskus tietyin edellytyksin voisi ratkaista poikkeamista koskevan asian koko laajuudessaan.

Nyt kysymyksessä oleva yleiskaava on tarkoitus rakentamisen osalta toteuttaa suoraan myöntämällä RA-alueilla rakennusluvat yleiskaavan mukaisesti ja jättää esimerkiksi M-alueet rakentamatta kaavan siltä osin kuin kysymys ei ole maa- ja metsätaloutta varten tarpeellisesta rakentamisesta. Alueelle ei ole tarpeen laatia asemakaavaa.

Ratkaisua KHO 2006:4 vastaavilla perusteilla KHO katsoi, että kyseinen yleiskaava ei voinut poistaa suunnittelutarvetta M-alueelle suunnitellun rakentamisen osalta, koska yleiskaavassa ei näiltä osin oltu erityisesti määrätty yleiskaavan osan käyttämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakentaminen oli päinvastoin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellista rakentamista lukuun ottamatta kielletty.

MRL:n mukaisella rantarakentamiseen oikeuttavalla (eli MRL 72.1 §:n mukaisella) yleiskaavalla voidaan rakennuslain aikaisista kaavoista poiketen ohjata osin myös ympärivuotisen asutuksen rakentamista MRL 72.1–2 §:ssä määritellyn suunnittelun tarpeen poistavalla tavalla. Rantarakentamisen ohjaamisessa yleiskaava asettaa kuitenkin kaavamuotona rajoituksensa sille, minkälaista rakentamista sillä voidaan mahdollistaa. Silloin, kun rantavyöhykkeelle on tarkoituksena sijoittaa tiivistä ja tehokasta rakentamista, ei yleiskaava ole riittävä suunnitteluväline vaan rakentamisen ohjaaminen edellyttää asemakaavatasoisia selvityksiä ja määräyksiä. Tätä kysymystä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2014:2 ja KHO 2009:30.

Vuosikirjaratkaisu KHO 2014:2 koski yleiskaavaa, jossa kaava-alueelle oli osoitettu kaikkiaan 82 olemassa olevaa rakennuspaikkaa ja 42 uutta rakennuspaikkaa. Kaavapäätöksestä valittaneen ELY-keskuksen valituksen mukaan yleiskaava-alueeseen sisältyvän ranta-asemaakaavan alueella mitoitus oli noin 13,5 rakennuspaikkaa rantaviivakilometriä kohden ja kaavamutoksen jälkeen ranta-asemaakaava-alueen ulkopuolisella kyläalueella paikoin 16–18 rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden. Uusien rakennuspaikkojen ohella yleiskaavassa mahdollistettiin myös lähes kaikkien ole-

massa olevien loma-asuntojen käyttötarkoituksen muuttaminen ympärivuotiseen asumiseen. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että yleiskaavalla on näin haluttu osoittaa sen eteläosan rantavyöhykkeelle noin 2,5 kilometrin matkalle paikoittain erittäin tiivis, nauhamainen vakituisten asuntojen ketju.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan osayleiskaavan alue sijaitsi irrallaan muusta yhdyskuntarakenteesta, mutta kuitenkin lähellä jo asemakaavoitettuja alueita niiden lievealueella, ja kaavan tarkoituksena oli mahdollistaa merkittävä vakituisten asutuksen lisääminen alueella. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka suoraan yleiskaavan nojalla toteutettava rakentaminen voi, toisin kuin kumotun rakennuslain aikana, olla myös muuta kuin tavanomaista omarantaista loma-asutusta, yleiskaava ei ollut riittävä suunnitteluväline silloin, kun rakentaminen oli vaikutuksiltaan merkittävää tai vaati yksityiskohtaista suunnittelua esimerkiksi tiestön, vesihuollon ja ympäristöön sopeuttamisen vuoksi. Tiivis ja tehokas rakentaminen edellytti aina asemakaavatasoista suunnittelua. Näin mittavaa rakentamista käsittävän alueen osoittaminen yleiskaavassa toteutettavaksi kaavan nojalla suoraan myönnettävien rakennuslupien perusteella ei rantavyöhykkeen ulkopuolisilta osiltaan ollut mahdollista ilman asemakaavatasoisia selvityksiä ja määräyksiä.

Ratkaisussa KHO 2009:30 oli rantaosayleiskaavassa erään niemen sisäosaan osoitettu pientalovaltainen asuntoalue, jossa oli enintään kymmenen rakennuspaikkaa (AP 10). Kullekin rakennuspaikalle sai sijoittaa yhden yksiasuntoisen, enintään kaksikerroksisen asuinrakennuksen sekä talousrakennuksia, joiden yhteenlaskettu kerrosala on 300 neliometriä. Rakennusten kokonaislukumäärää ei kaavassa ollut määrätty. Yleiskaavan määräysten mukaan yleiskaavaa voitiin käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisesti kaava-alueen rakennuslupien myöntämisen perusteena. Yleiskaavamääräysten mukaan rakennuspaikkojen vesi-, jätevesi- ja jätehuollossa oli noudatettava voimassa olevia viranomaismääräyksiä ja järjestettävä jätehuolto siten, ettei synny vesistön eikä pohjaveden pilaantumisvaaraa. Kysymyksessä olevan AP 10 -alueen lisäksi kaava mahdollisti alle kilometrin etäisyydelle alueen eteläpuolelle yhteensä yhdeksän pientaloyksikön (AP) ja kolmen loma-asuntoyksikön (RA) rakentamisen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaavassa ei ollut edellä mainitun sisällöltään lähinnä toteavan yleisen määräyksen lisäksi määräyksiä AP-alueen vesi- eikä jätevesihuollosta. Kaavaselostuksessa tai kaava-asiakirjoissa muutenkaan ei ollut täsmällisesti selvitetty vesihuolto- ja viemärintijärjestelyjä. Kun otettiin huomioon kaavalla osoitetun rakentamisen laatu ja määrä, kaavassa ei ollut riittävästi selvitetty kaavan vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen sekä vesi- ja viemärihuollon järjestämiseen eikä rakentamisen vaikutusta ympäröivään alueeseen. Muutoinkaan kyseisen rannan välittömässä läheisyydessä olevan, yhdyskuntarakenteellisesti irrallisen ja näin mittavaa rakentamista käsittävän alueen osoittaminen yleiskaavassa toteutettavaksi kaavan nojalla suoraan myönnettävien rakennuslupien perusteella ei ollut mahdollista ilman asemakaavatasoisia selvityksiä ja määräyksiä.

Tapaukset kuvaavat myös sitä, miten maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä suunnitteluväline on valittava *suunnittelun tavoitteiden mukaan*. Silloin kun suunnitellaan tiivistä ja tehokasta rakentamista, ei yleispiirteinen kaava ole riit-



tävä suunnitteluväline. MRL:n järjestelmä asettaa vaatimuksia sen suhteen, mikä kulloinkin on riittävä maankäytön suunnittelun taso.<sup>112</sup>

### 5.1.5 Rakentamishankkeen vaikutus suunnittelun tarpeeseen

Tiettyjen alueiden osalta on edellä sanotun mukaisesti erityisesti säädetty, mikä on riittävä suunnittelun taso. Maankäyttö- ja rakennuslaki periaatteessa jakaa maan näin *aluekategorioihin, jotka edellyttävät tietyn tasoista suunnittelua*. Kuitenkin myös itse rakentamishankkeen sisältö voi MRL:n säännösten nojalla edellyttää tietyn tasoista suunnittelua. Maankäytön suunnitteluväline voi koskea myös määrättyjä *hankkeita* niiden sijainnista riippumatta. Esimerkiksi MRL 71 a §:n mukaiset vähittäiskaupan suuryksiköt ovat hankkeita, jotka edellyttävät MRL:n mukaan aina asemakaavatasoista suunnittelua. Seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt edellyttävät lisäksi voimassa olevan lainsäädännön mukaan maakuntakaavallista perustaa. Niiden tulee MRL 71 c §:n 2 momentin mukaan sijoittua joko maakuntakaavan mukaiselle keskustatoimintojen alueelle taikka olla muutoin osoitettu maakuntakaavassa.<sup>113</sup> Tällaiset vähittäiskaupan suuryksiköt edellyttävät siten asemakaavoituksen ohella myös sitä, että niiden sijoittaminen on mahdollistettu maakuntakaavassa.<sup>114</sup>

Tämän tutkimuksen näkökulmasta on huomattava, että vaikka molemmat keskeiset, edellä käsitellyt erityiset suunnittelun tarpeet on mahdollista sivuuttaa yksittäistapauksellisilla lupapäätöksillä (suunnittelutarveratkaisulla taikka poikkeamispäätöksellä), niin vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevaan asemakaavoituspakettiin tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan liity. Sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen edellytyksiin sisältyy niin sanottu ehdoton luvanmyöntämisehdoista, jonka mukaan edellä mainittuja lupia ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 ja 171.2 §). Tällaiseksi rakentamiseksi on lain esitöissä mainittu muun ohella vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittaminen.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Toiselta puolen on tietenkin niin, että jos nimenomaisesti halutaan käyttää jotakin tiettyä suunnitteluvälinettä, olisi suunnittelun tavoitteet ja sisältö muokattava sellaisiksi, että tuon välineen käyttäminen on mahdollista. Käytännössä suunnitteluvälineen ja suunnittelun tavoitteiden välinen jännite tai suoranainen ristiriita on varsin yleinen. Useimmin se liittyy juuri siihen, mikälaista rakentamista on mahdollista ohjata suoraan yleiskaavalla.

<sup>113</sup> Mainitun, 15.4.2011 (L:lla 319/2011) voimaan tulleen säännöksen mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitettu alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

<sup>114</sup> Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskien on maakunta- ja yleiskaavoille asetettu MRL 71 b §:ssä erityisiä sisältövaatimuksia. Ks. sääntelyn tavoitteista HE 309/2010 vp, s. 11–13, 15–17.

<sup>115</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 104, 116.

Aina – tai jopa useimmiten – suunnittelulle ja kyseeseen tulevalle suunnitteluvälineelle ei kuitenkaan ole tällaista kategorista, lain määrittelemää (enemmän taikka vähemmän yksiselitteistä) kynnystä. Tällöin riittävä suunnitteluväline on arvioitava tapauskohtaisesti sen perusteella, mikä on hankkeen (enemmän taikka vähemmän tiedossa oleva) sisältö ja sen sijoitusympäristö lain eri suunnitteluvälineet ja niihin liittyvät rajoitteet ja yleiset suunnitteluvälineelliset huomioon ottaen. Edellä referoitujen rantayleiskaavoitusta ja tiiviimpää ympäristöstä asutusta koskevien tapausten ohella esimerkiksi voidaan ottaa golfkentän toteuttamista suunnittelutarveratkaisumenettelyn kautta koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2008:37:

Suunnittelutarveratkaisua oli haettu 18-reikäisen golfkentän ja kerrosalaltaan 10 neliometriä olevan pumppuaseman rakentamiseksi. Rakennuspaikan pinta-ala oli noin 60 hehtaaria. Alue rajautui osittain jokeen ja ulottui myös lähelle järven rantaa. Rakennuspaikkaa ympäröivillä alueilla oli runsaasti asutusta ja toteutumattomia rakennuspaikkoja. Asukkaiden käyttämä yksityinen tie osittain sivusi rakennuspaikkaa ja osittain kulki sen halki. Alueella ei ollut voimassa olevaa asemakaavaa. Yleiskaavassa pääosa golfkentän alueesta oli osoitettu maatalousalueeksi (MT). Merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan tällainen alue varataan ensisijaisesti maatalouskäyttöön. Alueella sallitaan maatalouden ja siihen soveltuvien elinkeinojen harjoittaminen sekä tätä palveleva rakentaminen. Kaavaselostuksen mukaan MT-merkintää oli käytetty maisemallisesti merkittävillä avoimilla peltoalueilla, joista suurin osa kuului kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin kulttuurimaisemiin. Golfkentän vaikutusalueelta tunnettiin kolme muinaismuistolain nojalla rauhoitettua kivikautista asuinpaikkaa ja kahdeksan kivikautisten esineiden löytöpaikkaa.

Korkein hallinto-oikeus piti ilmeisenä, että golfkentän alue tulisi täysimittaisesti toteutuessaan varaamaan huomattavan suuren alueen sitä ympäröivän asutuksen läheisyydessä. Hanke olisi merkinnyt myös ympäröivästä asutuksesta ja alueen nykyisestä käytöstä poikkeavaa rakentamista huolimatta siitä, että alueen maisema sinänsä olisi säilynyt avoimena. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, *ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta*. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli KHO:n mukaan selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin voitiin ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Näillä perusteilla hakemukseen suostuminen olisi aiheuttanut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Korkein hallinto-oikeus ei siis pitänyt golfkentän rakentamista MRL 137.4 §:n mukaisena merkittävänä rakentamisena tai sen aiheuttavan merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, mutta katsoi hankkeen ympäristössään aiheuttavan sen kaltaisia maankäytön yhteensovittamistar-

peita ja niihin liittyviä selvitystarpeita, että hanke on mahdollista toteuttaa vain yksityiskohtaisella kaavoituksella. Lupamenettelyihin liittyy luontensa vuoksi väistämättä sellaisia rajoituksia, ettei niillä ole mahdollista korvata maankäytön suunnittelua. Lupamenettelyillä voidaan mahdollistaa vain haettu hanke, mutta ei muutoin ohjata ympäristön maankäyttöä. Lupamenettelyssä käsiteltävä hanke ei päinvastoin saisi rajoittaa ympäröivää maankäyttöä taikka rajoittaa suunnitteluvaihtoehtoja tulevassa kaavoituksessa.

### 5.1.6 Suunnitteluvollisuuksien ja erityisten suunnittelun tarpeiden suhde

Erityisesti suunnittelutarvealuetta ja asemakaavan yleistä laatimistarvetta koskevat säännökset herättävät kysymyksen näiden suunnitteluvollisuuksien ja -tarpeiden keskinäisestä suhteesta. Mikäli hyväksytään edellä kuvatulla tavalla se, että 16 §:n mukainen suunnittelutarvealue on alue, joka edellyttää maankäytön suunnittelua ja tämä suunnittelutarve on pääsääntöisesti poistettava asemakaavalla, voidaan ajatella MRL 16 §:n määrittelevän kynnyksen, joka periaatteessa synnyttää velvoitteen asemakaavan laatimiseen. Toisin sanoen kun lain systematiikka lähtee siitä, että suunnittelutarvealueille tulisi laatia asemakaava, niin näyttäisi tämä edellyttävän asemakaavojen laatimista tällaisille alueille.<sup>116</sup> Mikä on MRL 16 §:n ilmaiseman erityisen suunnittelun tarpeen suhde MRL 51 §:n ilmaisemaan yleiseen asemakaavan laatimistarvetta koskevaan säännökseen? Molemmissa säännöksissä puhutaan tarpeesta ja molemmat liittyvät nimenomaan detaljikaavan laatimisen tarpeeseen. Jokin suhde näillä siis näyttää olevan, mutta tämä yhteys ei ole aivan selvä. Esimerkiksi *Syrjänen* kirjoittaa MRL 51 §:ää kommentoidessaan: ”taaja-asutusta pääosin vastaava suunnittelutarvealue on pääsääntöisesti kaavoitettava, mutta ei ehdottomasti, sillä suunnittelutarvealueella voidaan myöntää rakennuslupa ilman asemakaavaa MRL 137 §:n edellytyksin ja rajoituksin”<sup>117</sup>.

Sen, että jokin alue on maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta suunnittelutarvealuetta, ei kuitenkaan sellaisenaan ole katsottu suoraan merkitsevän MRL 51 §:n suunnitteluvollisuuden ylittymistä.<sup>118</sup> Asemakaavankin laatimis-

<sup>116</sup> Ks. esim. *Häkkinen* 2016, s. 135, jossa myös näytetään osin samastavan MRL 16 §:n mukainen suunnittelutarve ja MRL 51 §:n kaavoitusvelvollisuus: ”– suunnittelutarvealueeksi määrittäminen yhtäältä kiristää rakennusluvnan saamisen edellytyksiä, mutta toisaalta aktualisoi kunnan MRL 51 §:ssä tarkoitetun kaavoitusvelvollisuuden –”.

<sup>117</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 371.

<sup>118</sup> Ks. esim. *Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori* 2010, s. 140, jossa todetaan muun ohella, että ”[s]uunnittelutarve ei kuitenkaan suoraan osoita sitä, että alueelle olisi välttämättömästi laadittava asemakaava, eikä säännöstö näin saa suoraan aikaan asemakaavan laatimiskynnyksen ylittymistä. Asemakaavan laatimistarpeesta säädetään näet erikseen MRL 51 §:ssä”. Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 371–373.

tarvetta arvioidaan nimenomaan 51 §:n säännöksestä käsin. Kuitenkaan tässä suhteessa MRL 16 §:n säännös ei voine olla täysin merkityksetön, jos ja kun hyväksytään se systemaattinen lähtökohta, että suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee lähtökohtaisesti perustua asemakaavaan (tai eräissä tapauksissa tietyt edellytykset täyttävään yleiskaavaan). Se, ettei suunnittelutarpeesta RakL:n taaja-asutuskynnyksen ylittymisen tapaan enää seuraa rakentamisrajoitusta, näyttää kuitenkin ohentaneen tätä yhteyttä.<sup>119</sup> Tämän on katsottu laajentavan kunnan harkintavaltaa sen suhteen, onko asemakaava laadittava siitä huolimatta, että asemakaavan laatimistarvekynnystä on täsmennetty.<sup>120</sup> Suunnittelutarvekäsittelyn avulla toisaalta määritellään yksityiskohtaista kaavoitusta edellyttävät alueet.<sup>121</sup> Voidaan kuitenkin sanoa niin, että MRL 51 § viime kädessä määrittelee, *milloin* maankäytön ohjaustarve tai muut säännöksessä mainitut seikat viimeistään edellyttävät kaavan laatimista näillä alueilla. Ilman asemakaavaa ei kuitenkaan ole myöskään mahdollista toteuttaa sellaista rakentamista, joka on vastoin suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytyksiä.<sup>122</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta itse asiassa viittasi tällaiseen yhteyteen siinä määrin, että ehdotti MRL 16.3 §:n mukaiseen suunnittelutarvealueeksi osoittamiseen liitettäväksi määräajan suunnittelulle. MRL 16.1–2 §:n säännösten PeVL totesi vastaavan olotuvuudeltaan pääosin silloista taaja-asutuksen määrittelyä ja tulkintaa, mutta kiinnitti huomiota MRL 16.3 §:n säännökseen, joka mahdollistaa suunnittelutarvealueiden osoittamisen yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Lausunnon mukaan ”[v]aikka alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ei 137 §:n takia merkitse rakennuskieltoa, maanomistajalle voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta pitää tästä syystä asianmukaisena täydentää lakia säännöksiin *määräajasta, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.*”<sup>123</sup>

<sup>119</sup> RakL 33 § sisälsi hyvin vastaavanlaisen säännöksen kuin nykyinen MRL 51 §, ja MRL:n esitöissä todettiin MRL:n säännöksen asiallisesti vastaavan RakL:n säännöstä; HE 101/1998 vp, s. 78.

<sup>120</sup> Näin Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 372.

<sup>121</sup> Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2010, s. 140.

<sup>122</sup> Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 372–373.

<sup>123</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 8 (kurs. lis.). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998 vp, s. 66) lausuttiin, että kun kunta päättää puheena olevasta suunnittelutarvealueesta, ”tulisi samalla esittää, miten alueella tarvittava suunnittelu hoidetaan.” Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ympäristövaliokunta ehdotti mietinnössään lakiin päätynyttä ratkaisua, jonka mukaan yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Ks. YmVM 6/1998 vp, s. 12. Tämä muutti säännöksen merkityksen aivan toisenlaiseksi, vaikka sinänsä ehkä muodollisesti huolehtikin kysymyksestä johon perustuslakivaliokunta launnonssaan viittasi. Tosiasiallisesti lienee niin, että mikäli tällainen määräaika suunnittelulle olisi MRL 16.3 §:ään liitetty, mahdollisuutta olisi käytetty äärimmäisen pidättyvästi. Tätä voidaan pitää näkökulmasta riippuen joko hyvänä taikka huonona asiana.

Lienee kuitenkin niin, että suunnittelutarvealueen lakisääteinen määritelmä kattaa myös sellaisia alueita, joille kunnan kehitys, asuntotuotannon tarve taikka maankäytön ohjaustarve eivät edellytä asemakaavan laatimista (josta seuraa kunnille myös huomattava määrä erilaisia velvoitteita). Tällaisia voivat olla esimerkiksi alueet, jotka ovat aikanaan muodostuneet asutukseltaan siinä määrin tiiviiksi, että RakL:n taaja-asutuksen ja MRL:n suunnittelutarvealueen kynnyks on ylittynyt, mutta kehitys alueilla on sittemmin muuttunut taantumiseksi, taikka alueilla ei ole sellaisia rakentamispaineita, että lisärakentamisen määrä voitaisiin arvioida asemakaavoitusta edellyttäväksi. Tämä kuitenkin synnyttää tietyn jännitteen, kun lain systematiikka näyttäisi lähtevän siitä, että suunnittelutarvealueilla on suunnittelun tarve, joka poistuu ensisijaisesti asemakaavalla. Tästä systemaattisesta näkökulmasta suunnittelutarveratkaisu näyttäytyy ongelmana: se on merkki siitä, ettei jonkin tietyn alueen maankäyttöä ole suunniteltu vaikka suunnittelutarpeen kynnyks on ylittynyt.

Tällaisille alueille on joissakin tapauksissa mahdollista laatia MRL 44.2 §:n mukainen niin kutsuttu kyläyleiskaava, jollainen voidaan laatia kyläalueille, joilla rakentamispaineet eivät ole merkittäviä. Siitä huolimatta, että tällaisen MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen poistavan yleiskaavan käyttöalaa on pyritty MRL:n 1.1.2009 (L 1129/2008) voimaan tulleella muutoksella laajentamaan (aiemmin rakentamispaineet saattoivat olla ainoastaan ”vähäisiä”), on kyläyleiskaavainstrumenttia kritisoitu siksi, ettei sen käyttäminen ole mahdollista siellä, missä kunnat toivoisivat voivansa tällaista suunnittelutarpeen poistavaa yleiskaavaa käyttää.<sup>124</sup> Usein kyse on tällaisissa tapauksissa taajamien lievealueista taikka alueista, joille muutoin kohdistuu rakentamispaineita ja joille kunta katsoo mahdolliseksi ohjata lisärakentamista.<sup>125</sup> Mäntulla lain muutoksella pyrittiin kyläalueiden rakentamisen helpottamisen ja tukemisen ohella myös vähentämään tarvetta rakentaa ”haja-asutusalueille” ohjaamattomasti sekä osaltaan vähentämään yhdyskuntien hajautumista.<sup>126</sup> Muutoksella on

<sup>124</sup> Tämä johtuu monesti myös maapolitiikasta. Monissa kunnissa kunta asemakaavoittaa ainoastaan omistamiaan alueita.

<sup>125</sup> Voimassa olevan MRL 44.2 §:n säännöksen sanamuoto kuuluu kokonaisuudessaan: rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin esittämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Säännös sisältää näin useita edellytyksiä tällaiselle kaavalle, joista keskeisimmät liittyvät rakentamispaineeseen ja siihen, että kyse on ”kyläalueesta”. Molemmat edellytykset ovat jokseenkin tulkinnanvaraisia, ja niitä on täsmennetty lain esitöissä varsin niukasti. Ks. HE 102/2008 vp, s. 12–13. Itse yleiskaavaa koskevat edellytykset liittyvät siihen, kuinka paljon yleiskaavalla osoitetaan rakentamista ja siihen, että yleiskaavan tulee ohjata rakentamista alueella riittävän täsmällisesti ja ehdottomin rakentamisrajoituksin.

<sup>126</sup> HE 102/2008 vp, s. 12.

toisin sanoen *kevennetty suunnittelun tarvetta suunnitteluvälineen suhteen tietyiltä osin, jotta rakentaminen perustuisi maankäytön suunnitteluun eikä yksittäisiin lupamenettelyihin*. Tämä on sinänsä johdonmukaista lain jäljempänä muotoillun riittävän suunnittelun idean kanssa, kun asemakaavatasoinen suunnittelu ei säännöksen määrittelemissä tapauksissa ole välttämättä tarpeen.

Huomattavasti edellä esitettyä muutosta merkittävämpi on 24.11.2016 eduskunnalle annettu hallituksen esitys 251/2016 ja siinä yleiskaavan käyttöalaa rakentamisen ohjauksessa esitetyt muutokset. Aiemmin käsitellyn tiiviin asutuksen yksityiskohtaisen suunnittelun periaatteen näkökulmasta muutos näyttäisi olevan MRL:n järjestelmän kannalta jopa suurempi kuin siirryttäessä RakL:n taaja-asutuspoikkeusluvista suunnittelutarvealuetta koskeviin säännöksiin. Voidaan nimittäin sanoa, että ehdotetut säännökset merkitsisivät luopumista siitä RakL:n säätämisen yhteydessä omaksutusta lähtökohdasta ja RakL:n ”ensimmäisestä periaatteesta”, että suunnittelutarpeen aiheuttava (RakL:n järjestelmässä taaja-asutusta muodostava) rakentaminen tulee suunnitella yksityiskohtaisella kaavalla.

Ehdotetun MRL 44.2 §:n muutoksen mukaan rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voitaisiin 137 §:n 1 momentissa säädetyin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voisi säännöksen mukaan koskea aluetta, *jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista*. Toisin sanoen yleiskaavaa olisi mahdollista käyttää aina, kun asemakaavan laatimistarvetta ei ole. Näin ollen ehdotettu säännös *irrottaisi suunnittelutarpeen käsitteen yksityiskohtaisen kaavan laatimisen tarpeesta*, mikä siis oli jo rakennuslain lähtökohtana. Suunnittelutarve olisi aina mahdollista poistaa myös rakentamista suoraan ohjaavalla yleiskaavalla, silloin kun (ilmeisesti MRL 51 §:n mukaista) asemakaavan laatimistarvetta ei olisi. Lisäedellytyksenä yleiskaavan käytölle suunnittelutarvealueen rakentamisen suorassa ohjaamisessa olisi ainoastaan, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella<sup>127</sup>. Voimassa olevan MRL 44.2 §:n mukaan yleiskaavan nojalla voidaan myöntää rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen. Ehdotetussa säännöksessä viitataan yksinomaan rakennusluvan myöntämiselle rakennuksen rakentamiseen; yleiskaavalla voitaisiin siten ohjata lähtökohtaisesti mitä tahansa rakentamista suunnittelutarvealueella, kunhan maankäytön ohjaustarve ei edellyttäisi asemakaavan laatimista<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Tämän voitaisiin osin todeta seuraavan jo siitä, ettei yleiskaavalla voitaisi ohjata sellaista rakentamista, joka edellyttää detailjikaavan laatimista.

<sup>128</sup> Säännöshedotuksen perusteluissa (HE 251/2016 vp, s. 40) todetaan, että säännös voisi koskea omakoti- ja paritalojen lisäksi myös muuta pienimuotoista asuinrakentamista sekä mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maaseudulle soveltuvaa työpaikka- ja palvelurakentamista. Ehdotetun säännöksen soveltamisalan on kuitenkin tarkoitus kattaa kaikki muu rakentaminen kuin MRL 51 §:n tarkoittama rakentaminen, joka edellyttää ehdottomasti asemakaavan laatimista. Näin ollen säännöksen soveltaminen kohdistuu myös aivan muunlaisille kuin ”maaseuduksi” mielletäville alueille. Ei liene ainakaan millään tavalla vakiintuneen kielenkäytön mukaista, että maa jakautuisi asemakaavoitettuun taikka asemakaavoitettavaan alueeseen ja maaseutuun.

Toisaalta MRL 137 §:n sanamuotoa ei ole esitetty muutettavaksi siltä osin, kuin siinä viitataan rakentamiseen suunnittelutarvealueella *ilman asemakaavaa*. Ehdotuksessa kysymystä ei ole tarkasteltu systemaattisesta näkökulmasta, vaan muutos on nähty yksinomaan yleiskaavan käyttöalan laajentamisena<sup>129</sup>. Tämä synnyttää tietynlaisen jännitteen MRL 16 ja 137 §:n säännösten ja MRL 44.2 §:n välille. Järjestelmän näkökulmasta muutos joka tapauksessa merkitsisi tosiasiallisesti luopumista MRL 16.1 §:ssä tarkoitettua rakentamisen ohjaamisesta yksityiskohtaisella kaavoituksella. Yleiskaava olisi aina mahdollinen silloin, kun maankäytön ohjaustarve ei edellyttäisi asemakaavan laatimista.

Tähän nähden mielenkiintoista on, että muutoksella on hallituksen esityksessä nähty olevan lähes yksinomaan myönteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Hallituksen esityksen mukaan muutos muun ohella suuntaisi kuntien resursseja enemmän suunnitteluun yksittäiseen lupaharkintaan käytettävän ajan sijasta, mikä tukisi viranomaisien työtä ja tekisi lupapäätöksiin liittyvistä ratkaisuista läpinäkyvämpiä ja paremmin perusteltuja<sup>130</sup>. Se myös hallituksen esityksen mukaan parantaisi alueiden käytön suunnitelmallisuutta ja tällä olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia<sup>131</sup>. Edelleen hallituksen esityksessä arvioidaan, että muutos parantaisi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia alueidenkäyttöön liittyvissä kysymyksissä<sup>132</sup>. Vaikutusarvioinneissa kuitenkin sivuutetaan kokonaan se seikka, että ehdotetut muutokset eivät millään muotoa edellytä tällaisten kaavojen laatimista sen enempää kuin aiemminkaan; suunnittelutarveratkaisuja voidaan käyttää aivan kuten ennenkin myös täysin irrallaan maankäytön suunnittelusta. Niiden käyttöalaa ei olla millään muotoa supistamassa, päinvastoin. Kun otetaan tämän lisäksi huomioon se, että suunnittelutarvealueen suunnitteluvollisuutta ollaan edellä sanotun mukaisesti nimenomaan *keventämässä*, on hyvin vaikea nähdä ehdotetut muutokset maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumisen ja aiemmin tässä tutkimuksessa esiin tuotujen yhteiskunnallisten ja ympäristöön liittyvien haasteiden perusteella sillä tavalla lähes yksinomaan myönteisenä muutoksena kuin hallituksen esityksessä on tehty. Tätä korostaa se, että sama hallituksen esitys sisältää myös muutosehdotuksen, jolla käytännössä tavoitellaan valtion suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin kohdistuvan ohjaustehtävän ja laillisuusvalvonnan lopettamista<sup>133</sup>. Tämä ohjaus- ja val-

<sup>129</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 1, 15, 16, 23, 25, 27, 30, 32, 34, 40.

<sup>130</sup> HE 251/2016 vp, s. 30.

<sup>131</sup> HE 251/2016 vp, s. 32.

<sup>132</sup> HE 251/2016 vp, s. 34.

<sup>133</sup> Nykyisen MRL 18.1 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. MRL 18.2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään. Esitetyllä muutoksella tämä kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin, HE 251/2016 vp, s. 1. Ehdotetun MRL 18.1 §:n muutoksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus yksinomaan ”edistäisi” kunnan alueiden käytön

vontatehtävän poistuminen toteutettaisiin siis samassa yhteydessä, kun järjestelmään ollaan tekemässä merkittäviä ja samalla monelta osin huomattavan tulkinnanvaraisia muutoksia.

Suunnittelutarveratkaisun käyttöalaa oltaisiin ehdotuksen mukaan myös *laajentamassa* sikäli, että ehdotetun MRL 137 a §:n mukaan myös *alueellinen* suunnittelutarveratkaisu olisi mahdollinen ”kylä- tai muulla maaseutualueella” tilanteissa, joissa alue oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi<sup>134</sup>. Tällöin siis tavanomaista yleispiirteistä yleiskaavoitusta yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua ei lainkaan tehtäisi. Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan mahdollistettaisiin uudenlainen tapa ohjata maaseudun alueiden käyttöä. Nykyisiä kyläyleiskaavoja yleispiirteisempi yleiskaava yhdessä rakennuspaikkojen tarkemman sijainnin osoittavan alueellisen suunnittelutarveratkaisun kanssa muodostaisi hallituksen esityksen mukaan pohjan rakennuslupien myöntämiselle. Tällaisissa yleiskaavoissa voitaisiin tarkastella alueiden soveltuvuutta rakentamiseen, mutta rakentamisen tarkkaa määrää tai rakennuspaikkojen sijaintia ei olisi kuitenkaan tarpeellista esittää.<sup>135</sup> Käytännössä siis rakentamisen määrä ja sijainti tällaisilla alueilla osoitettaisiin lupapäätöksellä, johon ei muun muassa liittyisi tavanomaista suunnittelutarveratkaisua laajempaa menettelyä taikka valitusoikeutta<sup>136</sup>. Suhteessa rakentamisen toteuttamiseen alueellisen suunnittelutarveratkaisun sijasta rakentamista ohjaavalla kaavalla hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan, että

---

suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisestä. Ehdotetun 18.2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Mikäli suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösten yhteydessä tätä vaikutusten valtakunnallisuutta tai maakunnallista merkittävyyttä arvioitaisiin puhtaasti yksittäistapauksellisenä kysymyksenä eikä toisiinsa soveltamiskäytäntöjen ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kautta vaikuttavana jatkumona (jota kautta näiden päätösten vaikutukset merkittävilta osin ilmenevät), tämä vontaatehtävä kohdistuisi yksittäisiin lupapäätöksiin vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Tällaista ratkaisua voidaan pitää muun ohella perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallisena, kun otetaan huomioon tässä tutkimuksessa esiin tuodut lupakäytäntöjen lainmukaisuuteen liittyvät kysymykset.

<sup>134</sup> Säännösehdotuksen perustelujen mukaan tällä tarkoitettaisiin erilaisia asumiseen, loma-asumiseen, palveluihin sekä työhön ja tuotantoon liittyviä yleiskaavan aluevaraus- ja kohdemerkin- töjä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisille alueille tai virkistysalueille alueellista päätöstä rakennuslupan erityisistä edellytyksistä ei olisi mahdollista tehdä. HE 251/2016 vp, s. 46.

<sup>135</sup> HE 251/2016 vp, s. 47.

<sup>136</sup> Tähän liittyviin mahdollisiin ongelmiin on sinänsä viitattu hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että jos alueellisia suunnittelutarveratkaisuja käytetään laajasti kylien täydennysrakentamisessa, voi syntyä tilanteita, joissa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien koetaan kaventuneen liittyen rakennuspaikkojen tarkempaan sijoittumiseen verrattuna kaavoitusmenettelyyn. Näissäkin tilanteissa on taustalla oltava kuitenkin oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa kyseiset alueet on osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi. HE 251/2016 vp, s. 34. Hallituksen esityksessä siis ilmeisesti arvioidaan, että osallistumismahdollisuudet tällaisella suunnittelutarvealueella on riittävästi turvattu, kun alue on yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen soveltuvaksi. Tähän näkemykseen voidaan suhtautua kriittisesti, eikä tällainen yleiskaava (joka ilmeisesti voisi asiaa koskevien siirtymäsäännösten puuttuessa olla esimerkiksi hyvinkin kauan aikaa sitten laadittu) luultavasti kykene poistamaan hallituksen esityksessä viitattua, epämääräiseksi jäävää ”kokemusta” vaikutusmahdollisuuksien kaventumisesta.



alueellisella päätöksellä ratkaistavien rakennuspaikkojen enimmäismäärä tulisi arvioida tapauskohtaisesti ja huomioida se, milloin alueen rakentaminen olisi *tarkoituksenmukaisempaa* ratkaista asemakaavalla tai yksityiskoh- taisemmalla maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisella yleiskaavalla<sup>137</sup>.

Toisaalta niin ikään poikkeamismenettelyn käyttäminen on usein vaihtoehto kaavan, yleensä asemakaavan, muuttamiselle. Tällöinkin joudutaan käymään rajaa sen suhteen, olisiko kaavan muuttaminen MRL 51 §:n yleisen asemakaavan laatimisvelvollisuuden nojalla tarpeen sen ohella, että joudutaan arvioimaan, onko hankkeen toteuttaminen edellytysharkinnan puitteissa mahdollista poikkeamismenettelyssä.<sup>138</sup>

Kun suunnittelutarveratkaisu ja usein myös poikkeamispäätös yksittäistapauksessa näin korvaavat kaavan laatimis- tai muuttamismenettelyn, niillä voidaan sanoa olevan huomattava merkitys myös yleisten suunnitteluvollisuuksien ja niiden toteutumisen kannalta. Yksittäisten rakentamishankkeiden yhteydessä ne näyttävät vaihtoehtoina kaavan laatimiselle tai muuttamiselle. Mikäli lupamenettelyä käytetään maankäytön suunnittelun sijasta, sivuutetaan samalla myös muun ohella maankäytön suunnitteluun liittyvät vaikutusten arviointiin sekä osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät mekanismit.

## 5.2 YHTEENVETO: MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SYSTEMATIIKAN LÄHTÖKOHTA

Edellä on käsitelty joukkoa MRL:n maankäytön suunnittelun tarpeen ilmaisevia säännöksiä, jotka myös liittyvät tietyiltä osin toisiinsa. Näistä puhuttaessa käytettävien käsitteiden valitseminen on haasteellista, sillä mikään sanavalinta ei tunnu tavoittavan näiden MRL:n nähdäkseni (niin systemaattisesti kuin lain tavoitteiden toteutumisenkin kannalta) keskeisimpien elementtien kaikkia puolia.

Yleisten suunnitteluvollisuuksien (MRL 27, 36 ja 51 §) osalta on puhuttu nimenomaan suunnitteluvollisuuksista siksi, että nämä säännökset määrittelevät oikeudellisesti kunkin kaavamudon osalta sen, milloin on oikeudellinen velvollisuus ryhtyä kaavan laatimiseen<sup>139</sup>. Toisaalta tämän velvollisuuden tosiasialliseen toteuttamiseen erimielisyystilanteissa liittyvät mekanismit ovat käytännössä muototutuneet sellaisiksi, että niiden toteuttaminen näyttää voivan tulla kyseeseen vain jokseenkin poikkeuksellisissa tilanteissa.

<sup>137</sup> HE 251/2016 vp, s. 47 (kurs. lis.).

<sup>138</sup> Asetelma on tällöin poikkeamismenettelyn osalta vastaava kuin edellä käsitellyssä, golfkentän toteuttamista suunnittelutarveratkaisulla koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:37.

<sup>139</sup> Ks. myös esim. Häkkänen 2016, s. 115.

Toiselta puolen erityisten suunnittelun tarpeiden osalta ei pääsääntöisesti ole puhuttu suunnitteluvollisuuksista siksi, että kyse ei oikeudellisesti ole velvollisuudesta siinä mielessä, että nimenomaan näiden säännösten perusteella olisi kenelläkään oikeutta vaatia tuota velvollisuutta toteutettavaksi<sup>140</sup>. Suunnittelun tarpeenkaan käsite ei kuitenkaan näytä ilmaisevan näiden säännösten kaikkia merkityksellisiä piirteitä. Järjestelmän näkökulmasta ne ovat kuitenkin alueita, jotka periaatteessa *tulisi* saattaa rakentamiseen oikeuttavien kaavojen piiriin. Ehdottomana oikeudellisena velvoitteena kysymys yksittäisessä tapauksessa kuitenkin ratkeaa viime kädessä yleisiä suunnitteluvollisuuksia koskevien säännösten kautta.

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

Tiiviin asutuksen suunnittelun tarvetta tai -velvollisuutta koskeva säännös kuvastaa nähdäkseni kaikkein parhaimmin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön järjestelmän lähtökohtaa ja keskeistä periaatetta: *alueiden käytön tulee perustua riittävään suunnitteluun*. Säännöksen rationa on suunnittelemtoman ja järjestämättömän asutuksen syntymisen ja siitä aiheutuvien haittojen ja kustannusten ehkäiseminen (ympäristön laatuun ja kestävytyteen liittyvien tavoitteiden ohella).<sup>141</sup> Tätä keskeistä ideaa kuitenkin kuvastavat monet MRL:n säännökset. Yleiset suunnitteluvollisuudet, MRL 16 §:n ohella myös ranta-alueen erityistä suunnittelun tarvetta koskevat säännökset, rakentamiseen oikeuttavien yleiskaavojen edellytykset siitä, että kaava ohjaa riittävästi maan-

<sup>140</sup> Vastaavan kaltaista ilmaisua käyttää myös Häkkänen 2016, s. 132.

<sup>141</sup> Ks. Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, s. 14.

käyttöä kyseisellä alueella (MRL 44.2 ja 77 b §) ja niin kutsuttua ehdotonta luvanmyöntämistä koskevat säännökset ilmentävät myös sitä, että rakentamisen ja muun maankäytön tulee kussakin tapauksessa olla suunniteltu riittävällä tavalla.

Se, mikä missäkin tilanteessa on riittävää, riippuu edellä sanotulla tavalla kulloisestakin alueesta ja rakennushankkeesta tai suunnittelun maankäyttötavoitteista (ja siitä voi olla erimielisyyttä), mutta tiiviin rakentamisen suunniteluvollisuus ilmaisee sen tärkeimmän kynnyksen, jonka ylittyessä rakentaminen on suunniteltava lähtökohtaisesti yksityiskohtaisella kaavalla.<sup>142</sup> Samalla MRL 16 §:n mukaista suunnittelutarvetta koskeva sääntely on aiempaa rakennuslakia vastaavalla tavalla edelleen lain yksi olennainen mekanismi tämän riittävän suunnittelun toteuttamisessa. Mitä intensiivisemmästä ja laajempia vaikutuksia omaavasta hankkeesta tai maankäyttösuunnitelmasta on kyse, sitä useammin tällainen hanke tai suunnitelma edellyttää asemakaavoituksen ohella myös yleispiirteistä kaavoitusta tuekseen, jotta MRL:n edellyttämä riittävän suunnittelun vaatimus tulisi täytetyksi. Pääsääntöisesti on kuitenkin niin, että laki ei edellä käsiteltyjen esimerkkien tapaan yksiselitteisesti määrittele riittävää suunnittelun tasoa, vaan se on tulkinnanvarainen kysymys ja kysymykseen vastaaminen riippuu kulloisestakin alueesta ja siitä, mitä alueelle on suunnitella.

Yleiset kaavojen laatimisvelvollisuudet ilmentävät niin ikään osaltaan edellä kuvattua järjestelmän riittävää suunnittelua koskevaa lähtökohtaa, ja kaavojen laatimisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä on sekä periaatteellisesti että käytännössä hyvin merkittävä asema järjestelmän toimivuudessa. Järjestelmän toimivuuden ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta on olennainen kysymys, kuinka näitä velvollisuuksia käytännössä toteutetaan. Ne muotoavat viime kädessä sen kynnyksen, jolloin kaavan laatimiseen on oikeudellinen velvollisuus ryhtyä.

Riittävän suunnittelun idean ja sen toteutumisen yksi elementti ovat myös sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen edellytyksiin liittyvät, niin sanottua ehdotonta luvanmyöntämistä koskevat säännökset.<sup>143</sup> Kun sekä suunnittelutarveratkaisu että usein poikkeaminenkin merkitsevät poikkeusta lain suunnittelun tarpeista ja siten suhteellistavat nämä velvollisuudet, koskee ehdottoman luvanmyöntämiseen ylittäviä hankkeita ehdoton asemakaavoituspakko. MRL 137.4 ja 171.2 §:n 4 kohdan mukaan suunnittelutarveratkaisua taikka poikkeamista ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympä-

<sup>142</sup> Näin myös *Syrjänen*, joka kirjoittaa (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 156): ”MRL korostaa suunnittelun tarpeesta lähtevää alueiden käytön ohjausta, jota on mahdollista tarpeen mukaan tiukentaa, mutta myös keventää siellä, missä tarve on vähäisempää.”

<sup>143</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 116.

ristö- tai muita vaikutuksia. Mikäli suunnittelutarveratkaisulla taikka poikkeamispäätöksellä olisi tällaisia kiellettyjä seurauksia, on hankkeen toteuttaminen mahdollista ainoastaan asemakaavoituksen kautta. Toisin sanoen tämän kynnyksen ylittävän rakentamisen osalta asemakaavatasoisen suunnittelun velvoite on ehdoton ja poikkeukseton.

Toki on toisaalta myös niin, että aina kun yksittäisessä tapauksessa todetaan, ettei suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen myöntämisen edellytyksiä ole käsillä, on kyse tietyllä tavalla ”ehdottomasta luvanmyöntämisestestä”: siitä, että luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset eivät ole käsillä. Tällöinkin – esimerkiksi todettaessa, että luvan myöntämisestä aiheutuisi haittaa kaavoitukselle – on mahdollista asemakaavoitusmenettelyssä tutkia, voidaanko kyseinen hanke toteuttaa maankäytön suunnittelun keinoin. Katson kuitenkin (ilmeisesti maankäyttö- ja rakennuslain säätäjän tapaan), että varsinaisen ehdottoman luvanmyöntämisesteen osalta kyse on lain systematiikan kannalta keskeisemmästä kriteeristä: se asettaa tietynlaisia merkittäviä vaikutuksia omaavat hankkeet kategorisesti suunnittelutarveratkaisun taikka poikkeamisenettelyn käyttöalan ulkopuolelle.<sup>144</sup>

On kuitenkin todettava, että tämäkin erottelu on tietyllä tapaa suhteellinen. Myös merkittävän rakentamisen tai merkittävien haitallisten vaikutusten kynnys arvioidaan lupamenettelyssä, ja myös ehdoton luvanmyöntämisestä näyttäisi periaatteessa olevan sovellettavissa samaan tapaan muiden oikeudellisten edellytysten kanssa ja osana niitä. Tämä soveltamistapa käy ilmi esimerkiksi eräistä Kuopion hallinto-oikeuden julkaisemattomista suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä 19.7.2011 nro 11/0276/3 (lainvoimainen) ja 27.9.2011 nro 11/0342/3 (lainvoimainen).<sup>145</sup> Molemmissa tapauksissa taajaman läheisyydestä johtuen alueille, joille hakemukset sijoituivat, arvioitiin edelleen kohdistuvan lisärakentamispaineita asuntorakentamiseen. Hallinto-oikeuden mukaan alueen kehitys ja hakemuksen tarkoittama rakentaminen edellyttivät yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi yksityiskohtaisen kaavan laatimista. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeus myös totesi, että suunniteltu lisärakentaminen ottaen huomioon myös maanomistajien tasa- puolisen kohtelun vaatimus kaventaisi kunnan suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa. Tämän kaltaisissa olosuhteissa yksittäisten asuin- pientalojen rakentamista koskevien hankkeiden katsottiin johtavan *vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen ja aiheuttavan siten haittaa* kaavoitukselle ja alueiden käytön muullekin järjestämiselle.

<sup>144</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 196/2016 aiemmin MRL 172 §:ssä olleet poikkeamisen edellytykset siirrettiin MRL 171.2 §:ään. Tällöin myös aiemmin omana momenttinaan ollut ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskeva säännös liitettiin osaksi muiden poikkeamisen edellytysten luetteloa MRL 171.2 §:n 4 kohdaksi. Tällöin se ei sääntelyn pintatasolla erotu mitenkään muista poikkeamisen edellytyksistä. Tässä yhteydessä sitä ei käsitelty millään tavalla muista edellytyksistä poikkeavana kysymyksenä vaan se ainoastaan mekaanisesti siirrettiin muiden mukana MRL 171.2 §:n luetteloon; ks. HE 148/2015, s. 6, 17.

<sup>145</sup> Molemmissa päätöksissä muutoksenhakijana oli ELY-keskus johon tämän kirjoittaja tuolloin oli virkasuhteessa, vaikkakaan ei puheena olevissa asioissa valitusten taikka vastineiden kirjoittajana.

Edellä referoituja hallinto-oikeuden päätösten perusteluja voidaan kritisoida siitä näkökulmasta, että säännöksen tarkoittama merkittävä rakentaminen on jo sinänsä (ehdoton) este luvan myöntämiselle, ja mikäli kyse on merkittävästä rakentamisesta, on merkityksetöntä, aiheuttaako rakentaminen myös (tai nimenomaan siitä syystä, että kyse on merkittävästä rakentamisesta) haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tapauksista voidaan sanoa, että kummassakaan niistä yksittäisen pientalon rakentamishankkeen toteuttaminen ei yksinään olisi johtanut vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, vaan samanlaisen rakentamisen salliminen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille olisi johtanut tällaiseen tilanteeseen kokonaisuutena. Tämä kuvaakin sitä eroa, mikä ehdottoman luvanmyöntämisesteen ja muiden luvan myöntämisen edellytysten osalta on maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisten esitöiden perusteella nähtävissä: ehdottoman luvanmyöntämisesteen osalta sen kielteiset vaikutukset näyttäisivät kohdistuvan nimenomaan kyseessä olevaan konkreettiseen hankkeeseen ja sen ominaisuuksiin ja huomattaviin vaikutuksiin. Tätä tulkintaa tukevat myös säännöksen alkuperäiset esityöt ja tämä tuo esiin nimenomaan säännöksen edellä perustellun systemaattisen merkityksen.<sup>146</sup> Kuten puheena olevien hallinto-oikeuden päätösten perusteluistakin käy ilmi, yksittäisten pientalohankkeiden osalta voidaan – ja ehkä tulisikin – perustella kielteinen ratkaisu suunnitteluviran kaventumisella ja kaavoituksellisen haitan aiheutumisella silloinkin, kun hanke maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun välityksellä johtaisi osana muiden rakennushankkeiden joukkoa kiistatta merkittävään rakentamiseen.

Tämä tosin johtaa puheena olevia lupamenettelyitä ja niiden edellytyksissä kiellettyjä seurauksia koskevan pohdinnan jälleen siihen, missä määrin on merkitystä sillä, toteutuuko tietty rakentaminen yhden vaiko useamman päätöksen perusteella, ajallisesti enemmän taikka vähemmän lyhyen ajan kuluessa. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:11 viidentoista omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamisen katsottiin johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Tässäkin tapauksessa KHO tulkitsi ehdotonta luvanmyöntämisestettä rinnan muiden suunnittelutarveratkaisun edellytysten kanssa katsoessaan, että tällainen rakennushanke aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muullekin järjestämiselle *sekä* johti vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Voi hyvin olla niin, että mikäli pientalojen rakentaminen olisi kunkin rakennuksen osalta ratkaistu yksittäisellä luvalla, ehdotonta luvanmyöntämisedellytystä ei olisi lainkaan sovellettu. Lopputuloksen ja näin myös vaikutustensa suhteen tilanne olisi kuitenkin ollut täsmälleen sama riippumatta siitä, toteutetaanko rakentaminen yhdellä vai useammalla hallintopäätöksellä.

<sup>146</sup> MRL:n säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä säännöksestä on todettu, että siinä on kysymys eräänlaisesta ehdottomasta luvanmyöntämisestä. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa alkuperäisen MRL 172 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Muut ympäristö- tai muut vaikutukset voivat liittyä moninisiin vaikutuksiin, joita poikkeamisesta saattaa aiheutua. Esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan tällaista vaikutusta. Muut ympäristövaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin. HE 101/1998 vp, s. 116.

Myös vesilain mukaisen lupamenettelyn yhteydessä on puhuttu ”ehdotomasta luvanmyöntämisestä” osana vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiä. Säännös sisältyy nykyään VL 3:4:n 2 momenttiin, ja sen mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. VL:n mukaisessa sääntelyssä säännöksen ero luvan myöntämisen muihin aineellisiin edellytyksiin on kuitenkin selvempi, kun luvan myöntämisen aineelliset edellytykset muutoin arvioidaan huomattavalta osin intressivertailun kautta. VL 3:4.2 taas ilmaisee sen kynnyksen, joka estää luvan myöntämisen riippumatta siitä, minkälaisia mahdollisia hyötyjä hankkeesta aiheutuu.<sup>147</sup> MRL:n suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamista koskeviin säännöksiin tämän kaltaista intressivertailua ei sisälly.

Kysymys riittävän suunnittelun tasosta ei ole yksinomaan kysymys akselilla lupamenettely–kaavoitusmenettely (tarvitaanko kaavaa vaiko ei), vaan se on myös suunnitteluvälineiden välinen kysymys. Yleisiin suunnitteluvälineisiin ja suunnittelun riittävään tasoon liittyvä olennainen kysymys on, millä suunnitteluvälineellä jokin alue tulee suunnitella. Yleisiä suunnitteluvälineitä koskevat säännökset määrittelevät myös tämän. MRL ja sen 50 § lähtee siitä ajatuksesta, että alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen, rakentaminen ja kehittäminen tapahtuu asemakaavalla. Tämä on ollut myös suunnittelutarvetta koskevien säännösten lähtökohta. Maankäytön yleispiirteinen

<sup>147</sup> VL 3:4.1:n mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos: 1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai 2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Ensimmäisen kohdan edellytystä kutsutaan haitattomuusedellytykseksi, koska varsinaista intressivertailuakaan ei ole tarpeen suorittaa silloin, kun hanke ei sanottavasti loukkaa sen enempää yleistä kuin yksityistä etua. Toisaalta säännöksen esitöissäkin esiin tuotu ajatus siitä, että viranomainen ei tällöin arvioisi lainkaan hankkeen hyödyllisyyttä, on ongelmallinen, ks. *Vihervuori* 2013b, s. 1000. Intressivertailun ja ehdottoman luvanmyöntämiseen keskinäistä suhdetta pyrittiin esitöiden mukaan uutta vesilakia säädettäessä selventämään siten, että se on lupaharkinnassa viimesijainen, eli ehdottomat luvanmyöntämiseet tulisivat harkittavaksi vasta, jos luvanmyöntämisedellytysten on muuten todettu olevan olemassa. Ks. HE 277/2009 vp, s. 62. Vesioikeudellisesta lupaharkinnasta tiivistetysti ks. *Vihervuori* 2013b, s. 999–1006, *Soininen* 2016, s. 65–68. Vesioikeudellista ehdotonta luvanmyöntämistä sovellettiin ensi kertaa käytännössä vasta Vuotoksen tekoaltaan rakentamista koskevassa ratkaisussa KHO 2002:86. *Vihervuori* (mt. s. 1004) kuitenkin toteaa säännöksestä saman mikä voidaan todeta myös MRL:n mukaisesta ehdotonta luvanmyöntämistä koskevasta säännöksestä, että se voi mahdollisesti ehkäistä joidenkin hankkeiden etenemisen lupamenettelyynkään asti. Toisaalta hän toteaa (mp.) edelleen, että säännös voidaan ajatella myös lähes turhaksi sikäli, että ”on vaikea kuvitella hanketta, jonka hyödyt olisivat niin suuret, että ne oikein suoritettuna intressivertailussa voitaisivat ehdotonta estettä merkitsevissä säännöksessä kuvatun seurauksen”. *Soininen* (2016, s. 68) kuvaa vesilain mukaisen lupaharkinnan edellytyksiä siten, että ”[i]ntressivertailun asema vesilain mukaisessa lupaharkinnassa on korostunut, sillä haitattomuusedellytys soveltuu ainoastaan aivan vähäisimpiin vesitaloushankkeisiin, kun taas ehdottoman luvanmyöntämiseen soveltamiskynnyksen muodostuu niin korkeaksi, että se soveltuu ainoastaan poikkeuksellisen merkittäviin hankkeisiin”.

ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen taas on yleispiirteisen kaavoituksen tehtävä. Toisinaan jonkin hankkeen vaikutukset saattavat olla sen kaltaisia, että hanke edellyttää yksityiskohtaisen kaavoituksen ohella yleispiirteisen tason maankäyttöratkaisuja laajemmalla alueella. Järjestelmään on myös syntynyt tietynlaista potentiaalista suunnitteluvälineiden välistä jännitettä erityisesti sen seurauksena, että laissa on eri kohdin mahdollistettu rakentamisen suora ohjaaminen asemakaavan sijasta myös yleiskaavoilla, mutta asema- ja yleiskaava-alueilla esimerkiksi infrastruktuuriin liittyvät velvollisuudet jakautuvat lähtökohtaisesti aivan eri tavoin.

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

Kun kohtuullisen tehokasta asuinrakentamista suunnitellaan muutoin kuin yksityiskohtaisella kaavalla, on myös lain tavoitteiden ja kaavojen sisältövaatimusten toteutuminen kyseenalaista. Esimerkiksi edellä mainittuihin liikenteellisiin seikkoihin liittyen MRL 39.1 § edellyttää, että yleiskaavaa laadittaessa on otettava muun ohella huomioon mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Toisaalta yleiskaavaa välineenä (eikä siten sen si-

sältövaatimuksiakaan) ole tarkoitettu MRL:n järjestelmässä tiiviin asuinrakentamisen yksityiskohtaisimmaksi suunnitteluvälineeksi, vaikka se maankäytön suunnittelun välineenä onkin hyvin joustava. Yleiskaavalla voidaan suunnitella maankäyttöä yleispiirteisesti myös suunnittelutarvealueella, mutta järjestelmän lähtökohtana on suunnittelutarpeen kynnyksen ylittävän rakentamisen suunnitteleminen detaljikaavalla, jonka alueella myös esimerkiksi infrastruktuurin toteuttamis- ja kunnossapitovelvollisuudet samoin kuin maanomistajien oikeudet ja velvollisuudet ovat yksielitteisesti määritellyt.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomassa ratkaisussa KHO 11.5.2011 T 1249 (ään. 3–2) oli kyse Mäntsälän kunnan Arolan–Jokelan seudun yleiskaavasta. Kaavan tavoitteena oli sen selostuksen mukaan ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä alueella, jolle ei ollut tarkoitus laatia asemakaavaa. Kaavaselostuksen mukaan rakentamismahdollisuuksien emätilatarkasteluun perustuvan mitoituksen pyrkimyksenä oli, että alueen kylmäinen luonne säilytetään ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toteutuu mahdollisimman hyvin. Mitoitus toimi kaavaselostuksen mukaan alueen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupien käsittelyn pohjana. Kaava-alueita koskevissa yleismääräyksissä oli määritelty edullisuusvyöhykeitäin 1.1.1958 olemassa olleiden emätilojen rakentamismahdollisuudet tässä laskennassa käytettävien sääntöjen osalta, mutta toisaalta kaavamääräyksessä myös todettiin, että rakentamismahdollisuuksien toteutuva lukumäärä voi jäädä enimmäismäärää pienemmäksi maankäyttö- ja rakennuslain 137 tai 136 §:n perusteella tai yleiskaavan aiheuttaman rajoituksen vuoksi.

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

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



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

Voitaneen arvioida, että syyt käyttää yleiskaavaa myös rakentamispaineisilla alueilla yksityiskohtaisimpana kaavamuotona liittyvät erityisesti maapolitiikkaan samoin kuin asemakaavoituksesta kunnille koituviin velvoitteisiin ja kustannuksiin. Kärjistetysti ilman asemakaavaa sallittu tiivis rakentaminen saatetaan nähdä keinona, jolla kuntaan saadaan asukkaita näennäisesti ilman kunnalle koituvia välittömiä kustannuksia. Tällaisesta toiminnasta voidaan arvioida kuitenkin seuraavan niin yhdyskuntarakenteellisia kuin muita ongelmia sekä välittömiä ja välillisiä kustannuksia pidemmällä aikavälillä, kun yleiskaavoitukselle ja lupakäytännöille asetetut tavoitteet ja keinot ovat jännitteisiä tai suorastaan ristiriitaisia. Myös väärän suunnitteluvälineen valinta johtaa maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden vastaisiin seurauksiin.

Kaupungistumis- ja väestön keskittymiskehityksen myötä sellaisen rakentamisen merkityksen, joka ei ylitä MRL:ssä säädettyjä lähtökohtaisia suunnittelukynnyksiä (varsinaisen hajarakentamisen), voidaan määrällisesti arvioida jatkuvasti vähentyneen. Jo koko rakennuslain voimassaoloajan käynnissä ollut kehitys, jossa rakentaminen keskittyy erityisesti kaupunkiseuduille, jatkuu edelleen. Aluerakenne polarisoituu edelleen, kun syrjäisten alueiden väestö vähenee ja väestönkasvu on pääasiassa kaupunkiseuduilla ja niiden välittömässä läheisyydessä.<sup>148</sup> Tämä korostaa suunnittelun tärkeyttä riittävällä tarkkuudella siellä, missä suunnittelun tarve on.

<sup>148</sup> Ks. *Oinonen – Vesala – Ristimäki* 2013, s. 27, 69.

---

## 6 Rakennuslupa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä

### 6.1 RAKENNUSLUVAN FUNKTIO JA MERKITYS MRL:N JÄRJESTELMÄSSÄ

Rakentamisen ohjauksen ja siten myös sen keskeisimmän ennakoivalvontainstrumentin, rakennusluvan, tavoitteet, funktio ja paikka MRL:n systematiikassa poikkeavat maankäytön suunnitteluun ja sen tavoitteisiin kiinteästi liittyvästä suunnittelutarveratkaisusta ja niin ikään poikkeamisinstrumentista, joka sekin yleensä liittyy maankäytön suunnitteluun. Poikkeamisenmenettelyssä taikka vähäisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä poiketaan monesti myös rakentamisen ohjauksen piiriin kuuluvista säännöksistä ja määräyksistä, mutta pääsääntöisesti poikkeamisenmenettelyssä kyse on maankäytön suunnittelun yhteydessä ratkaistavista asioista. Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on MRL 12 §:n mukaan edistää:

- 1) hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista;
- 2) rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin; sekä
- 3) rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään (MRL 124.1 §). Tässä yhteydessä käsitteellä yleinen etu on tarkoitettu esitöiden mukaan tehdä ero siihen rakennuttajan suorittamaan valvontaan, jolla varmistetaan rakentamisen sopimusperusteisten laatuvaatimusten täyttyminen.<sup>1</sup> Edellä sanotun perusteella voidaan sanoa, että rakennusvalvonnan tehtävänä on valvoa rakennustoimintaa nimenomaan yhteiskunnallisesti merkittävien arvojen, päämäärien

---

<sup>1</sup> HE 101/1998 vp, s. 99. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (mp.) on todettu rakentamisen viranomaisvalvonnasta myös, että se ei pysty eikä ole tarkoitettu takaamaan rakentamisen hyvää laatua. Sen lisäksi, että säilytetään maassa tarvittava rakennuskuri, valvonnan tarkoituksena on estää huonoa rakentamista sekä tukea niitä rakenteita lainsäädännössä ja sellaisia käytäntöjä, joilla edistetään säännösten ja määräysten mukaista sekä muutoinkin hyvää rakentamista.

ja tavoitteiden näkökulmasta. Keskeiset näistä on ilmaistu rakentamisen ohjauksen tavoitesäännöksissä ja niitä konkretisoivissa säännöksissä, joista merkityksellisimpinä näyttäytyvät rakentamisen MRL 117 §:n mukaiset, MRL 117 a–117 g §:ssä määritellyt olennaiset vaatimukset. Vaatimukset liittyvät muun ohella rakenteiden lujuteen ja vakauteen, paloturvallisuuteen, terveellisuuteen, käyttöturvallisuuteen ja esteettömyyteen. Käytännössä rakentamisen ennakkovalvonta keskittyy huomattavalta osin myös sen valvontaan, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on käytettävissään hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset ja asiantuntemus hankkeen toteuttamiseen.<sup>2</sup> Rakennusluvun funktiona on tietenkin myös pyrkiä varmistumaan ennen rakentamishankkeeseen ryhtymistä kuten myös sen aikana ja rakentamisen valmistuttua hankkeen kaavan ja muiden määräysten mukaisuudesta<sup>3</sup>.

## 6.2 RAKENNUSLUPA JA MUUT MRL:N LUPAMENETTELYT

Poiketen tämän tutkimuksen keskiössä olevista suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamisenmenettelystä, rakennuslupa on osa MRL:n varsinaista säännönmuukaista ennakkollista lupajärjestelmää, joka koostuu rakennuslupa-, toimenpide-lupa-, purkamislupa- ja maisematyölupainstrumenteista.<sup>4</sup> Kun suunnittelutarve-

<sup>2</sup> Perussäännös rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksista on MRL 119 §, jonka mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on oltava hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen. Lainkohdan 2 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava myös siitä, että rakennushankkeessa on kelpoisuusvaatimukset täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat ja että muillakin rakennushankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuus huomioon otettuna riittävä asiantuntemus ja ammattitaito. Rakennusvalvonta on vuodesta 1989 lähtien perustunut niin sanottuun suhteutettuun valvontaan, jossa valvontatehtävän laatua ja laajuutta harkittaessa otetaan huomioon mm. rakennushankkeen vaativuus ja muut vastaavat valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat; *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 505. MRL 119 §:n säännöstä tulee tulkita yhdessä viranomaisvalvontaa koskevan MRL 124 §:n kanssa; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 697, laajemmin säännöksestä s. 697–699. Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia korostavat myös lailla 958/2012 MRL:iin sisällytetyt 117 a–i §:t, joiden sanamuodon mukaan nimenomaan rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutena on huolehtia siitä, että nämä vaatimukset täytetään. Rakennusvalvonnasta ja suhteutetusta valvonnasta vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta ks. *Hakalehto-Wainio* 2008, s. 337–343.

<sup>3</sup> Ks. *Häkkinen* (2016, s. 396), joka kirjoittaa (mp.) myös, että rakennusluvun funktiona on saattaa rakentaminen tietynlaisen jälkivalvonnan piiriin. MRL 166 §:n rakennuksen kunnossapitoa koskevat vaatimukset koskevat nimenomaan rakennuksia, mutta jälkivalvonta sinänsä voi kohdistua hankkeiden edellyttämistä luvista riippumatta myös muuhun rakennettuun ympäristöön (MRL 167 §) ja esimerkiksi kevyisiin rakennelmiin ja pienehköihin laitoksiin niiden luvantarpeesta riippumatta.

<sup>4</sup> Vaikka MRL 137 §:n otsikossa puhutaan ”rakennusluvun erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella” ja sen 5 momentissa viitataan ”rakennusluvun” ratkaisemiseen suunnittelutar-

ratkaisu ja poikkeaminen näyttävät lain systematiikan valossa poikkeamina järjestelmän lähtökohdista, on rakennuslupa säännönmukainen menettely edellä mainittujen rakentamisen ohjauksen tavoitteiden ja niihin liittyvien yleisten ja yksityisten intressien turvaamiseksi yksittäisissä rakennushankkeissa. Rakennuslupa tarvitaan myös niissä hankkeissa, jotka edellyttävät suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamista (ja jotka ovat tällöin edellytys sille, että rakennuslupa voidaan myöntää). Tästä huolimatta rakennuslupa on kuitenkin relevantti tämän tutkimuksen kannalta niitä alueita ja hankkeita koskien, joita edellä mainitut suunnittelun tarpeet eivät koske. Tämä johtuu siitä, että näillä kaavoittamattomilla ja maankäytön suunnittelua edellyttämättömillä alueilla, joilla itse hankkeen ominaisuudet kuitenkin voivat aiemmin kuvatulla tavalla laukaista suunnittelun tarpeen, rakennuslupan 136 §:n edellytysten kautta muodostuvat tosiasiallisesti kaikki rakentamisen oikeudelliset edellytykset myös maankäyttöisten seikkojen arvioimisen ja huomioon ottamisen osalta.

Rakennuslupan edellytyksistä asemakaava-alueilla säädetään MRL 135 §:ssä. Edellytykset ovat osin samat kuin asemakaava-alueiden ulkopuolella, mutta MRL 135 ja 136 §:n mukaiset edellytykset poikkeavat toisistaan eräissä suhteissa. Asemakaava-alueella keskeinen lupaedellytys on, että rakennushanke on asemakaavan mukainen. Alueen maankäyttö on yksityiskohtaisesti suunniteltu tällä kaavalla. Myös muun ohella rakennuspaikan soveltuvuus rakentamiseen on tutkittu ja osoitettu asemakaavassa, jolloin rakennuspaikan MRL 116 §:n mukaista soveltuvuutta rakentamiseen ei tarvitse rakennuslupaa myönnettäessä enää asemakaavoittamattomien alueiden tapaan arvioida. Toisaalta oltaessa alueella, jolla ei ole voimassa asemakaavaa, on rakennuslupaa myönnettäessä otettava MRL 136 §:n mukaisesti huomioon yleispiirteisistä kaavoista johtuvat mahdolliset rajoitukset.

Kaavojen ohella rakennusjärjestykset sisältävät myös maankäyttöisiksi määriteltävissä olevia määräyksiä. Kuten edellä on todettu, rakennusjärjestyksellä voidaan myös edellytysten täytyessä osoittaa suunnittelutarvealueita. Rakennusjärjestykset liittyvät näin myös maankäytön suunnittelujärjestelmään ja täydentävät sitä tietyiltä osin.

Rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnittelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset (MRL 14.2 §). Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja

---

vealueella, voidaan kysyä, mikä on sellainen rakennuslupa, jota ei voida myöntää rakennuslupamenettelyssä. Suunnittelutarveratkaisua käsiteltäessä noudatetaan poikkeamismenettelyä (myös muutoksenhakusäännösten osalta sääntely vastaa poikkeamispäätöksiä), joten suunnittelutarveasia ja rakennuslupa-asia on käytännössä erotettava toisistaan. Tämä on myös muun ohella luvanhakijan oikeusturvaan liittyvä kysymys.

muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja (MRL 14.3 §). Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea paikallisia rakentamista koskevia seikkoja, mutta nämä seikat ovat monelta osin sellaisia, joista annetaan määräyksiä erityisesti rakentamiseen oikeuttavissa kaavoissa (erityisesti rakentamisen määrää, mutta keskeisesti myös esimerkiksi rakennuspaikan kokoa ja rakennuksen sopeutumista ympäristöönsä koskevat määräykset). Rakennusjärjestyksen määräysten voidaan katsoa monilta osin konkretisoivan rakennuslupan oikeudellisia edellytyksiä paikallisista oloista lähtien. Sen taustan ja tavoitteiden voidaan näin arvioida liittyvän pikemminkin rakentamisen ohjauksen kuin maankäytön suunnittelun tavoitteisiin (vaikka nämä tavoitteet ovatkin viime kädessä suurelta osin yhteisiä).<sup>5</sup>

MRL 125 §:ssä tarkoitettu rakennuslupa ja MRL 126 §:n mukainen toimenpidelupa muodostavat tietynlaisen jatkumon. MRL 113 §:n mukaisten rakennusten<sup>6</sup> rakentaminen edellyttää lähtökohtaisesti rakennuslupaa, mutta mahdollisesti myös rakennuksen määritelmän täyttäviä rakennelmia ja laitoksia voidaan MRL 126.1 §:n nojalla rakentaa myös toimenpideluvalla, milloin lupa-asian ratkaiseminen ei edellytä kaikilta osin rakentamisessa muutoin tarvittavaa oh-

<sup>5</sup> Ks. rakennusjärjestyksestä yleisesti esim. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 186–191.

<sup>6</sup> MRL 113 §:n mukaan rakennus on asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin tämän lain tavoitteisiin liittyvistä syistä. Rakennuksena ei 2 momentin mukaan pidetä kooltaan vähäistä ja kevytrakenteista rakennelmaa tai pienehköä laitosta, ellei sillä ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia. Rakennuksen määritelmässä olennaisinta on siis viranomaisvalvonnan tarve, joka riippuu sekä itse rakennelmasta että alueesta, jolle se sijoittuu, eikä se välttämättä vastaa arkielien määritelmää. Rakennuksena onkin oikeuskäytännössä pidetty muun ohella satamanosturia (KHO 2006:62) ja grillikotaa rantavyöhykkeellä päärakennuksen puuttuessa (KHO 2004:48). Vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:79 käsiteltiin mäen rinteeseen maavallin päälle rakennettua noin 50 metriä pitkää ja 3 metriä korkeaa kulttuurimaisemaan sijoittuvaa umpinaista aitaa rakennuksen käsitteen näkökulmasta. KHO:n enemmistö katsoi aidan toimenpidelupaa edellyttäväksi rakennelmäksi (rakennusvalvontaviranomainen oli alun perin katsonut, ettei kyseisen aidan rakentaminen edellytä rakennusjärjestyksen perusteella rakennus- tai toimenpidelupaa), mutta vähemmistöön jäänyt hallintoneuvos olisi katsonut kyseisessä tapauksessa aidan (MRL 126.1 §:n nojalla toimenpidelupaa edellyttäväksi) MRL 113 §:n mukaiseksi rakennukseksi. Ratkaisussa KHO 12.1.2007 T 52 (Irs) oli kyse rakennelmasta, jossa omalla moottorillaan ja vetolaitteistollaan toimivan 9,5 metriä pitkän ja 6,5 metriä leveän rakennelman päälle oli rakennettu harjakattoinen lämpöhirsitalo. Sisätilat muodostuivat kolmesta huoneesta ja keittiöstä sekä saunasta. Keittiön varusteisiin kuuluivat jääkaappi-pakastin, sähköliesi ja liesituuletin. Saunassa oli sähkökuias, pesuhuoneessa suihku ja pesukoneliitäntä. Rakennelmaan johdettiin vesi joustavaa letkua myöten porakaivosta ja sähkö liikuteltavalla kaapelilla. WC:llä oli oma säiliö ja saostussäiliöt, jotka eivät olleet yhteydessä maahan. Harmaat vedet johdettiin valutusputkella imeytyskenttään. Rakennelma oli ollut asuinkäytössä. KHO katsoi, että kyseessä oli paikallaan pidettävä rakennus, joka tarvitsi rakennuslupan. Ks. rakennuksen määritelmästä esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 467–473; *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 662–666.

jausta. Rakennuksen määritelmän ulkopuolelle jäävät, MRL 126 a §:ssä täsmällisemmin määritellyt rakennelmat ja laitokset edellyttävät lähtökohtaisesti toimenpidelupaa.<sup>7</sup> Toimenpideluvan edellytykset ovat kuitenkin MRL 138 §:n mukaan soveltuvin osin samat kuin rakennuslupan edellytykset eivätkä toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet ole sellaisenaan erityisen merkityksellisiä tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun näkökulmasta.

Toimenpidelupamenettelykin on kuitenkin tullut tarkasteltavaksi, kun lakia säädettäessä ja oikeuskäytännössä on arvioitu tämän tutkimuksen kannalta keskeistä kysymystä siitä, minkälaiseen maankäytölliseen harkintaan ja minkälaisiin lupiin perustuen erilaisia hankkeita erilaisilla alueilla on mahdollista toteuttaa. MRL:n esitöissä MRL 126.1 §:n säännöksen katsottiin tarkoittavan, etteivät sen tarkoittamat rakennukset muihin rakennuslupaa vaativiin kohteisiin verrattuna edellyttäisi suunnittelutarpeen, kaavoitusta varten määrättyjen rakennuskieltojen tai asemakaavasta johtuvan rakentamisrajoituksen täysimääräistä huomioon ottamista.<sup>8</sup> Saman ajateltiin tietenkin koskevan myös rakennusta vähäisempiä toimenpideluvanvaraisia rakennelmia tai laitoksia. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2003:2 lain edellä kuvattujen systemaattisten lähtökohtien mukaisesti, että myös toimenpideluvan myöntäminen golfkentän sijoittamiseen edellytti poikkeusta oikeusvaikutteisen yleiskaavan ehdottoman rakentamisrajoituksen sisältävästä kaavamääräykse-

<sup>7</sup> MRA 61 §:n kautta myös eräät rakennuksen määritelmän täyttävät rakentamistoimenpiteet on mahdollista toteuttaa rakennusjärjestyksen määräyksestä lupamenettelyn asemesta ilmoitusmenettelyllä. Tällöin kyse tulee olla jo olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen pienehkön muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamisesta asemakaava-alueen ulkopuolella. KHO:n ratkaisuissa KHO 14.12.2004 T 3266 (Irs) ja KHO 14.12.2004 T 3267 (Irs) on tällaiset rakennusjärjestyksen määräykset katsottu lainvastaisiksi, kun niitä ei ollut rajattu koskemaan vain pienehköjä talousrakennuksia. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 14.12.2004 T 3266 oli kyse enintään 100 neliömetrin suuruisen, muun lämmittämättömän talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamisen mahdollistavasta määräyksestä, ratkaisu KHO 14.12.2004 T 3267 koski määräystä, jonka ensimmäisen virkkeen määräyksen mukaan lupamenettelyn asemesta jo olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen, enintään 30 neliömetrin suuruisen muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolella sovelletaan ilmoitusmenettelyä. Saman kohdan toisen virkkeen määräyksen mukaan maatalouden harjoittamiskäytössä olevaan maatalaan kuuluvan enintään 160 neliömetrin suuruisen lämmittämättömään talousrakennukseen asemakaava-alueen tai maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n mukaisen rakennuskieltoalueen ulkopuolella sovelletaan ilmoitusmenettelyä. KHO totesi mainitut rakennusjärjestyksen määräykset lainvastaisiksi, koska ilmoitusmenettelyn käyttämistä ei ollut määräyksissä rajattu koskemaan vain maankäyttö- ja rakennusasetuksen 61 §:n 1 momentissa tarkoitettuja pienehköjä talousrakennuksia.

Tosiasiallisesti rakennusjärjestykset määrittelevät MRL 126 a §:n 3 momentin ja MRL 129 §:n välityksellä käytännössä sen, minkälaiset rakennusta vähäisemmät rakennelmat taikka laitokset edellyttävät milläkin alueella toimenpidelupaa, ja mitkä toimenpiteet on säädetty ilmoituksenvaraisiksi taikka vapautettu luvanhakuvollisuudesta kokonaisuudessaan.

<sup>8</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 100. Perinteisesti poikkeamismenettelyn yhteydessä onkin puhuttu nimenomaan siitä, että poikkeamisella poistetaan ”rakennuslupan myöntämisen este”, ks. esim. Ks. esim. *Ekroos* 2013a, s. 919 ja *Kuusiniemi* 1990, s. 50.

tä. Toimenpideluvanvaraisenkin hankkeen toteuttaminen voi esimerkiksi vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista (kuten puheena olevassa tapauksessa) siten, että hanke edellyttää toimenpideluvan ohella poikkeamisen saamista tästä rakentamisrajoituksesta. Sittemmin vuosikirjaratkaisun ilmaisema periaate kirjattiin myös lakiin MRL:n muutoksella 476/2004, jolla MRL 138 §:ään lisättiin viittaukset MRL 72 ja 137 §:ään ja rakennuskieltoihin.<sup>9</sup> Myös suunnittelutarveratkaisu voi siten toimenpideluvanvaraisen rakennelman tai laitoksen toteuttamisen yhteydessä olla tarpeen, mikäli hanke sijoittuu suunnittelutarvealueelle. ”Toimenpideluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella” on tarkasteltu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:37, jossa niin ikään golfkentän toteuttamista ei ylipäätään katsottu mahdolliseksi rakennushankekohtaisessa suunnittelutarveratkaisuharkinnassa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ks. HE 164/2003 vp, s. 4, 10–11.

<sup>10</sup> Golfkentästä oli kyse myös KHO:n ratkaisussa 2005:77, jossa asiaa käsiteltiin tilanteessa, jossa yleiskaava sisälsi (vain) ehdollisia rakentamisrajoituksia hankkeen sijoittuessa suunnittelutarvealueelle. 43.1 §:n sanamuodosta (jossa viitataan nimenomaan rakennuksen rakentamiseen) huolimatta poikkeuksen katsottiin olevan tarpeen.

---

## 7 Suunnittelutarveratkaisu maankäyttö- ja rakennuslain systematiikassa

### 7.1 TAAJA-ASUTUSPOIKKEUSLUVAT RAKENNUSLAIN AIKANA

Rakennuslain 5.1 §:n taaja-asutuskieltoa ilman yksityiskohtaista kaavoitusta on siis pidetty rakennuslain keskeisimpänä säännöksenä. Säännös edellytti, että sellaiseen asutukseen, joka oli yhtenäistä ja jota varten oli yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin (kuten teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen) sai käyttää vain aluetta, jolle oli vahvistettu yksityiskohtainen kaava.<sup>1</sup> Toisin sanoen, kun asutus oli riittävän yhtenäistä ja edellytti erityisiä toimenpiteitä (joka suunnittelemattomana olisi aiheuttanut taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä), oli sen rakentaminen suunniteltava yksityiskohtaisella kaavalla.

Rakennuslaki sisälsi kuitenkin mahdollisuuden poiketa taaja-asutuksen suunnitteluvollisuutta koskevasta rakentamisrajoituksesta. RakL 5.2 §:n perusteella saattoi valtion viranomainen kuultuaan asianomaista kuntaa erityisistä syistä myöntää yksityistapauksessa tai jollakin alueella poikkeuksen RakL 5.1 §:stä. Rakennuslakia säädettäessä RakL 5.2 §:n mukaisilla taaja-asutuspoikkeusluvilla rakentamisen arvioitiin kuitenkin jäävän vähäiseksi. Tämän mukaisesti rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin taaja-asutuspoikkeusluvasta, että ”ainoastaan erityisellä luvalla olisi sallittua muodostaa taaja-asutusta ennen kaavoitusta joillekin pienehköille alueille, mikäli siitä ei voida otaksua myöhemmin aiheutuvan haitallisia epäkohtia”.<sup>2</sup>

Taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä tuli kuitenkin rakennuslakia sovellettaessa säännönmukaista hallintotoimintaa. RakL 5.1 §:n taaja-asutuskiellosta ilman yksityiskohtaista kaavoitusta muodostui näin ainoastaan lähtökohtainen periaate, joka joutui laajalti väistymään poikkeuslupakäytännön kautta.<sup>3</sup> Rakennuslain voimassaolon aikana poikkeuslupasääntelyyn ei kuitenkaan lopulta tehty kovinkaan merkittäviä muutoksia.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. taaja-asutuksen käsitteen määritelmästä esim. *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 35–39 ja edellä esitetty.

<sup>2</sup> Ks. *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 42–43.

<sup>3</sup> Esim. vuonna 1992 julkaistussa RakL:n kommentaariteoksen painoksessa mainitaan, että ”poikkeusluparakentaminen on viime vuosina merkinnyt pyöreän luvuin noin 10 % kaikesta rakentamisesta”; *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 43.

<sup>4</sup> Poikkeuslupia koskeviin säännöksiin tehdyt muutokset koskivat lähinnä poikkeamistoimivallanjakoa valtion ja kuntien viranomaisten kesken; ks. tästä esim. *Heinilä* LM 2003, s. 842.



Pyrkimyksiä tähän suuntaan kuitenkin oli. Esimerkiksi vuonna 1994 eduskunnassa rauenneen kokonaisuudistushankkeen yhteydessä poikkeuslupajärjestelmästä pyrittiin luopumaan.<sup>5</sup> *Vihervuori* arvioi tuolloisia ympäristöministeriön kaavailuja tältä osin seuraavasti: ”– nyt tehdyissä ehdotuksissa on paljon sellaista, joka ilman muuta parantaisi nykyistä järjestelmää. Esimerkiksi rakennuslain käenpoikasen eli poikkeuslupajärjestelmän korvaaminen johdonmukaisemmalla päätöksenteolla on jo lähes arvo sinänsä.”<sup>6</sup>

## 7.2 SUUNNITTELUTARVERATKAISU MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN JÄRJESTELMÄSSÄ

Taaja-asutuspoikkeuslupamenettelystä sinänsä onkin päästy eroon, kun se MRL:n säätämisen yhteydessä korvautui suunnittelutarveratkaisumenettelyllä. Taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyn häviäminen tapahtui kuitenkin lopulta paljolti käsitteellisellä tasolla, kun lain systematiikan näkökulmasta vastaava menettely säilyi uudessakin laissa.<sup>7</sup> Lupamenettelyä koskeva sääntely toisaalta uudistui merkittävästi sekä toimivaltaisen lupaviranomaisen (maankäyttö- ja rakennuslaissa poikkeuksetta kunnan viranomainen) että lupaharkintaa ohjaavien säännösten osalta. Poikkeuslupajärjestelmästä voidaan sanoa sikäli luovutun, että nykyinen suunnittelutarveratkaisu on oikeusharkintainen lupa. Tehtyjä muutoksia voidaan kuitenkin myös kritisoida systemaattisesta näkökulmasta.

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

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tämä on ilmaistu paljon epämääräisemmin. MRL 16.1 §:ssä määritelty suunnittelutarvealue on kuitenkin määritelty hyvin vastaavanlaisella käsitteistöllä kuin RakL:n mukainen taaja-asutus, kun säännöksen mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan edellä täsmällisemmin kuvatulla tavalla aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ks. esim. *Vihervuori* 1992, s. 60.

<sup>6</sup> *Vihervuori* 1992, s. 62.

<sup>7</sup> Esimerkiksi rakennuslakitoimikunnan mietinnössä uudeksi rakennuslaiksi rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevasta säännöksestä todettiin muun ohella, että ”periaate vastaisi nykyistä menettelyä taaja-asutusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle” (KM 1997:16, s. 120). Sama toteamus sisältyy säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin, ks. HE 101/1998 vp, s. 104.

<sup>8</sup> *Aer* (2010, s. 24) kuitenkin esittää, ettei käsitteiden yhteneväisyydestä saisi tehdä liian pitkälle

MRL ei kuitenkaan sisällä RakL:n tapaan yksiselitteistä säännöstä siitä, että suunnittelutarvealueella rakentaminen tulee suunnitella asemakaavalla. Suunnittelutarveratkaisua koskevan MRL 137.1 §:n mukaan sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, *jolle ei ole hyväksytyt asemakaavaa*, edellyttää muun ohella että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näin ollen suunnittelutarvealuetta onkin saatettu pitää jopa aiempaan nähden täysin uudenlaisena maankäyttöllisenä aluekategoriana, jolle rakentaminen edellyttää lähtökohtaisesti suunnittelutarveratkaisua, ei välttämättä asemakaavaa.<sup>9</sup> *Aerin* mukaan RakL:n mukaiset taaja-asutuksen kriteerit ratkaisivat sen, milloin alueen rakentamista ei voitu jatkaa ilman asemakaavaa tai poikkeuslupaa, suunnittelutarvealueella vastaavaa yhteyttä maankäytön suunnittelun vaatimukseen ei ole, vaan kyse on vain alueesta, jolla rakentaminen ja muu maankäyttö edellyttävät tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.<sup>10</sup> Tällaisen tulkinnan mukaan suunnittelutarvealueella lähtökohtana ei olekaan asemakaavan laatiminen kuten RakL:n (lähes samoin sanamuodoin määritellyllä) taaja-asutusalueella, vaan lähtökohdaksi muodostuukin rakentaminen yksittäistapauksellisilla luparatkaisuilla.<sup>11</sup> Tämän tulkinnan mukaan MRL:n myötä poikkeus olisi siten muuttunut pääsäännöksi, mikä olisi lain systemaattisten lähtökohtien ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta hyvin ongelmallista. Lain esityöt ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö ei varsinaisesti tue tällaista tulkintaa (ja tämän toteaa myös *Aer*<sup>12</sup>), mutta tästä huolimatta asialla voidaan nähdä olevan vähintäänkin periaatteellista merkitystä.

Pintatasolla sääntelyssä MRL:n myötä omaksutut ratkaisut merkitsevätkin kiistatta muutosta erityisesti sikäli, että rakennuslain 5.1 §:stä seurasi *rakentamisrajoitus*. Ilman säännöksessä mainittua kaavaa RakL 4.1 §:n mukaisille alueille ei ollut – ainakaan lähtökohtaisesti, ilman RakL 5.2 §:ssä tarkoitettua poikkeusta – mahdollista rakentaa. Sen sijaan suunnittelutarvealue ei merkitse varsinaista rakentamisrajoitusta, vaan asettaa lähtökohtaisesti ainoastaan lupamenettelyssä tutkittavia erityisiä edellytyksiä sille, onko kyseinen hanke kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa mahdollinen.<sup>13</sup> Sinänsä tämän erottelun käytännön merkitys on mahdollista kyseenalaistaa, kun rakentamisrajoituksiin

---

meneviä johtopäätöksiä.

<sup>9</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 21–23.

<sup>10</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 24.

<sup>11</sup> Vrt. esim. *Korhonen* (DL 2003), joka kirjoittaa valtion viranomaisilta kunnille MRL:n myötä siirtyneistä lupa-asioista: ”Suurimpana siirtyvien asioiden ryhmänä olivat aiemman lain mukaiset ns. taaja-asutuspoikkeusluvut, jotka *nimeltäänkin muutuivat suunnittelutarveratkaisuiksi.*” (kurs. lis.)

<sup>12</sup> Ks. esim. *Aer* 2010, s. 33–34.

<sup>13</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 372; *Hovila* 2009, s. 177.

liittyvässä poikkeamisharkinnassakin on käytännössä muun ohella hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutuksesta tilanne jotakuinkin sen kaltainen, että haettu poikkeaminen myönnetään lakisääteisten edellytysten täytyessä.

Mistä muutoksessa lopulta sitten on ollut kyse, kun siirryttiin rakentamisrajoituksesta ja siihen liittyvästä poikkeusluvasta (joista käytännössä muodostui säännönmukaista hallintomenettelyä) alueeseen, jolla varsinaista rakentamisrajoitusta ei ole vaan jolla ainoastaan asetetaan muunlaisiin alueisiin nähden lisäedellytyksiä luvan myöntämiselle? Kirjallisuudessa on ainakin osin katsottu, että suunnitteluvollisuus on lieventynyt ja kunnan harkintavalta lisääntynyt. On esimerkiksi todettu, että ”[v]aikka asemakaavan [MRL 51 §:n mukaista] laatimiskynnystä on täsmennetty, kunnalla on aiempaa laajempi harkintavalta siinä, laatiiko se asemakaavan alueelle. RakL 5 §:n taaja-asuskiellosta seurasi alueelle rakentamisrajoitus, jota taas maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvealue ei merkitse. Suunnittelutarvealueen käyttö lisää kunnan harkintavaltaa, kun kunta voi suunnittelutarvealueella harkita käytettäväksi ohjauskeinona asemakaavaa tai MRL 137 §:n mukaista rakennuslupaa, mikäli hanke täyttää pykälässä asetetut erityiset edellytykset”.<sup>14</sup> Tämän ja edellä käsiteltyjen kannottojen perusteella vaikuttaa siltä, että jotakin on periaatteellisella tasolla olennaisesti muuttunut. Asemakaavan laatimiskynnys olisi muutoksen myötä *noussut* huolimatta siitä, että kaavoitusta ja asioiden ratkaisemista kaavoituksen keinoin pyrittiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä kaikin tavoin edistämään!

Mikäli hyväksytään ne nähdäkseni jokseenkin kiistattomat edellä kuvatut lähtökohdat, että MRL pyrkii aiempaa paremmin vastaamaan yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen ja eheyteen ja että maankäytön suunnittelun edellytyksiä ja esimerkiksi vaikutusten arviointien asemaa oli tarkoitus lakia säädettäessä vahvistaa, voidaan suunnittelutarveratkaisumenettelyn säätämisen yhteydessä tehty lainsäädännöllinen ratkaisu nähdä *päinvastaisen suuntaiseksi* kuin mitkä olivat lain suunnittelujärjestelmälle ja sen toimivuudelle asetetut tavoitteet. Kun taaja-asutuksen käsitteeseen liittyi lähtökohtainen kieltä rakentaa ilman alueelle hyväksytyä asemakaavaa, suunnittelutarvealueen käsitteeseen voitaisiin ajatella liittyvän vain erityisen lupamenettelyn.<sup>15</sup> Maankäytön suunnittelun ensisijaisuuteen liittyvien vaatimusten voidaan näin esittää suunnittelutarvealueiden osalta rakenteellisesti lieventyneen MRL:n myötä. Tässä yhteydessä on huomattava se, että kyse on aiemmin kuvatulla tavoin säännöksestä, jota rakennuslain voimassa ollessa kuvattiin lain keskeisimmäksi.

<sup>14</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 372, jossa kuitenkin todetaan myös ensisijaisen lähtökohdan edelleenkin olevan, että rakentaminen perustuu asemakaavaan. Tämä kuvanee suunnittelutarvealueen ja MRL 51 §:n asemakaavan laatimisvelvollisuuden epämääräistä ja systemaattisesti ongelmallista suhdetta.

<sup>15</sup> Ks. *Aer* 2010, s. 23 ja siinä viitattu.

Rakennuslain taaja-asutuksen muodostamiskiellosta ilman yksityiskohtaista kaavoitusta on kirjoitettu muun ohella seuraavasti: ”[t]aaja-asutuksen muodostamiskielto on ollut historiallisesti ymmärrettävä, kun on haluttu estää suunnittemattoman taaja-asutuksen muodostumista ja yleensäkin lisätä vähitellen rakentamisen sääntelyä. Historiallisesti tarkastellen kehitys onkin käynyt rakentamisen yhä yksityiskohtaisempaan sääntelyyn ja maankäytön suunnittelun ohjaamiseen.”<sup>16</sup> Suunnittelutarvealuetta ja -ratkaisua koskeva edellytysääntely onkin pintatasolla periaatteessa yksityiskohtaisempaa (joskaan ei lähtökohdiltaan lainkaan yhtä selväpiirteisesti ilmaistua) kuin taaja-asutusta ja taaja-asutuspoikkeuslupaa koskeva sääntely, mutta rakenteellisella tasolla voidaan tehdä johtopäätös, että maankäytön suunnittelun ensisijaisuus suunnittelutarvealueella ei lain pintatasolla ole enää lainkaan niin yksiselitteinen kuin rakennuslain järjestelmässä.

Esitöiden perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että taaja-asutuksen suunnitteluvollisuuden perusratkaisuihin ei ollut tarkoitus kajota siitä huolimatta, että säännökset pintatasolla uudistuivat merkittävästi. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan muun ohella:

Ehdotuksessa korostetaan edelleen suunnittelun merkitystä maankäytön muutosten ohjaamisessa. Perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää. – – Suunnittelutarvealueella rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. Myös erityinen lupaharkinta rakennuslupamenettelyssä voi tulla kysymykseen, mikäli rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä yhdyskuntakehitykselle ja on ympäristöllisesti sopivaa.<sup>17</sup>

MRL 137 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asia todetaan seuraavasti:

Suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön sielä tulee perustua riittävään suunnitteluun. Tämän mukaisesti ensisijainen lähtökohta on, että rakentaminen perustuisi alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Rakentaminen olisi kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Periaate vastaisi nykyistä menettelyä taaja-asutusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle.<sup>18</sup>

Voimassa olevaa lainsäädäntöä voidaan kritisoida muun ohella siitä näkökulmasta, että nämä järjestelmän keskeiset lähtökohdat on ilmaistu säännösten tasolla

<sup>16</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 73.

<sup>17</sup> HE 101/1998 vp, s.41.

<sup>18</sup> HE 101/1998 vp, s. 104.

tarpeettoman epämääräisesti. Syitä tähän voitaneen jälleen etsiä siitä, että ongelmalliseksi koettuun taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyyn pyrittiin lainsäädännön tasolla tekemään mahdollisimman selvä ero. Säännösten perusteluiden näkökulmasta tämä ero ei näyttäydy dramaattisena, vaan se on pikemminkin marginaalinen.

Myös oikeuskäytännössä MRL:n suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä ja niiden esitöitä on tulkittu varsin johdonmukaisesti suhteessa esityölausumiin. Lähtökohtana suunnittelutarvealueillakin on toisin sanoen pidettävä sitä, että rakentaminen perustuu asemakaavaan (ja tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa mahdollisesti yleiskaavaan).<sup>19</sup> Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään todennut, että suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun ja että ensisijaisesti rakentaminen suunnittelutarvealueella perustuu asemakaavaan. Hakijan kannalta myönteinen<sup>20</sup> suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei toisaalta myöskään voida myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi mahdollista osoittaa asemakaavassa.<sup>21</sup>

Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään myös todennut, että suunnittelutarvealueella (jonka maankäyttö lähtökohtaisesti siis tulisi tutkia ja ratkaista maankäytön suunnittelun keinoin) kaavoitukselle on jätettävä tietty *suunnitteluvara*. Korkein hallinto-oikeus on todennut tämän suunnitteluvaran turvaamisen olevan suunnittelutarveratkaisua koskevan säännöksen suoranaisten tarkoitus<sup>22</sup>. Suunnittelutarveratkaisuille ei siten voida *korvata* kaavoitusta, eikä rakentaminen suunnittelutarveratkaisuille voi tapahtua vastaavalla tehokkuudella kuin maankäytön suunnittelun kautta.<sup>23</sup> Tämän suunnitteluvaran jättämistä koskevan vaatimuksen voidaan arvioida olevan merkittävä puskuri järjestelmän toimivuuden näkökulmasta, ja tämän suunnitteluvaraa koskevan vaatimuksen huomioiminen myös käytännön luparatkaisuissa on siten hyvin tärkeää. Suunnittelutarveratkaisuja koskevan oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin todettavissa, että varsin paljon suunnittelutarveratkaisuja käytetään myös sellaisissa hankkeissa, jotka edellyttäisivät asian ratkaisemista maankäy-

<sup>19</sup> Yleiskaava voi siis voimassa olevien säännösten mukaan poistaa suunnittelutarpeen tietyin edellytyksin kyläalueilla (MRL 44.2 §) ja tuulivoimarakentamisen osalta (MRL 77 a §).

<sup>20</sup> Myönteisellä lupapäätöksellä viitataan tässä tutkimuksessa nimenomaan *hakijan* kannalta myönteiseen, hakemuksen (kokonaan tai osittain) hyväksyvään päätökseen. Sama päätös voi kuitenkin esimerkiksi naapurin näkökulmasta näyttäytyä kielteisenä, ei-toivottavana. Hakijan kannalta myönteisen suunnittelutarveratkaisun voitaisiin myös hieman eri merkityksessä itse suunnittelujärjestelmän näkökulmasta ajatella olevan ”kielteinen” sikäli, että hanke katsotaan mahdolliseksi toteuttaa maankäytön suunnittelun tarpeesta huolimatta ilman kaavaa. Tällöin ratkaisun sisältö on, että hankkeen toteuttaminen *ei* edellytä kaavoitusta.

<sup>21</sup> KHO 2010:88.

<sup>22</sup> KHO 2016:119.

<sup>23</sup> KHO 2004:11.

tön suunnittelun keinoin.<sup>24</sup> Tällöin lupasääntelyä käytetään sen tarkoituksen vastaisesti eikä muun ohella suunnitteluvaraa jää.

Merkityksellistä MRL:n säätämisen myötä uudistuneessa sääntelyssä on kuitenkin myös se, kuinka päätösharkintaa koskevat säännökset on muotoiltu. Suhteessa aiempaan taaja-asutuspoikkeuslupaa koskevaan sääntelyyn suunnittelutarveratkaisu on muodollisesti *oikeusharkintainen* lupa. Lupa on toisin sanoen myönnettävä, mikäli sen myöntämisen oikeudelliset – tässä tapauksessa hyvin joustavasti muotoillut – edellytykset täyttyvät. Poikkeamispäätöksentekoon perinteisesti sisältyväksi luettu tarkoituksenmukaisuusharkinta korosti poikkeamisen harkinnanvaraisuutta ja erivapausluonnetta, toisin sanoen sitä, että kyse on nimenomaan yksittäistapauksellisesta poikkeamisesta, ei säännönmukaisesta hallintoluvasta. Vaikka säännönmukaisen hallintoluvan ja tällaisen yleisestä säännöstä poikkeamisen raja on yhtä häilyvä kuin päätöksenteon oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuspremissien, merkitsee siirtyminen selvästi oikeusharkintaiseen päätöksentekoon kuitenkin ainakin periaatteessa *askelta kauemmas* suunnittelun ensisijaisuuden periaatteesta ja siitä jo rakennuslain säätämisen yhteydessä ilmaistusta tavoitteesta, että tämän lain keskeisimmän säännöksen sivuuttaminen yksittäistapauksellisessa päätöksenteossa olisi nimenomaan poikkeuksellista eikä säännönmukaista hallintotoimintaa. Tätä kuvaavat edellä kuvatut kirjallisuudessa esitetyt käsitykset suunnitteluvelvollisuuden heikentymisestä. Näin ollen voidaan sanoa, että samalla kun yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähtiin MRL:ia säädettäessä tavoitetasolla hyvin merkittäväksi ongelmaksi, jota nimenomaisesti MRL:n säätämällä pyrittiin ehkäisemään, muutettiin suunnittelutarveratkaisua koskevilla säännöksillä tältä osin sääntelyä *vastakkaiseen suuntaan*.<sup>25</sup>

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

Maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen mukaan suunnittelutarvealue (16 §) korvaisi rakennuslain taaja-asutussäännösten suunnittelun tarpeen arvioimisessa. Toisin kuin rakennuslain mukaisilla taaja-asutusalueilla olisi suunnittelutarvealueella rakentaminen mahdollista kunnan viranomaiselle kuuluvan laajennetun rakennuslupaharkinnan perusteella, johon liittyvät normaalit muutoksenhakumahdollisuudet. Kysymys ei siten olisi rakennuskieltoalueesta tai siihen verrattavasta tilasta. Suoraan laissa määriteltyjen suunnittelutarvealueiden ulottuvuus vastaisi pääosin nykyistä taaja-asutuksen määrittelyä. Suunnittelutarvealueiden osoittamiselle yleiskaavassa tai rakennusjärjestyk-

<sup>24</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2005, s. 23–25, 34. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta ja muun ohella sen mukaista oikeuskäytäntöä on seurattu eduskunnan lain hyväksymisen yhteydessä edellyttämällä tavalla koko lain voimassaolajan varsin kattavasti, eikä kehitystä parempaan ole tässä suhteessa juuri tapahtunut.

<sup>25</sup> Tämän muutoksen merkitys käy erityisen selvästi ilmi edellä käsitellystä *Aerin* artikkelista ”Oikeusharkinta suunnittelutarveratkaisuissa” (*Aer* 2010 passim.).

sessä olisi tarkoin määritellyt oikeudelliset rajat, jotka liittyvät yleisen edun kannalta keskeisiin kysymyksiin.<sup>26</sup>

Yksittäisen kansalaisen ja luvanhakijan näkökulmasta edellä kuvattua eroa liudentaa se, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala oli jo aiemmin erityisesti oikeusturvaodotukseen liittyvistä syistä kaventunut käytännössä luvan myöntämisen tai myöntämättä jäämisen näkökulmasta varsin merkityksettömäksi (vaikka harkintavallan laajuudella voidaan toisaalta nähdä olevan periaatteellista merkitystä).<sup>27</sup> Toinen harkintavaltaa hyvin voimakkaasti rajoittava tekijä on se, että poikkeamisen (ja suunnittelutarveratkaisun) oikeudelliset edellytykset on säädetty nykyisessä laissa hyvin kattavasti. Näin ollen on käytännössä vaikeaa esittää perusteita, jotka läpäisisivät tapauskohtaisen testin tarkoituksenmukaisuuspremissien hyväksyttävyydestä ja mahdollistaisivat näin oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla luvan epäämisen tarkoituksenmukaisuusperusteella.<sup>28</sup>

Oikeusturvaan ja omaisuuden suojaan osana perusoikeusjärjestelmää liittyvät kysymykset ovat tietenkin olennaisia näkökohtia lainsäädäntöä uudistettaessa, ja MRL:n myötä tapahtunutta muutosta on tästä näkökulmasta pidettävä myönteisenä. Rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyä koskevat aineelliset säännökset olivat äärimmäisen suppeasti ja avoimesti muotoiltuja. MRL:n suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevat säännökset ovat oikeusturvanäkökulmastakin merkittävästi paremmin muotoiltuja huolimatta niiden tietynlaisesta (ja väistämättömästäkin) abstraktiudesta. Omaisuuden suojan kannalta säännöksiä arvioitaessa on kuitenkin syytä huomioida toisaalta myös se, mistä suunnittelutarvealueelle rakentamisessa on lain systematiikan ja maaomaisuuden taloudellisen hyödyntämisen näkökulmasta kysymys.

Rakennuslain mukaisen taaja-asutuksen muodostamisen on voitu sanoa olevan yhteiskunnan harkinnassa, kun taas haja-asutusluonteista rakentamista ei

<sup>26</sup> HE 101/1998 vp, s. 138.

<sup>27</sup> Tästä kehityksestä yhtenä indikaattorina on se, että aiemmin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin (VKHOL 5.1, KHOL 2.2 §, joka on kumottu L:lla 892/2015) sisältynyttä siirtoinstituutiota tarkastellessaan *Vihervuori* (2013, s. 227) toteaa, ettei asioita ole kysymyksen pääasiassa tarkoituksenmukaisuudesta riippuvina enää KHO:sta valtioneuvostolle siirretty. *Vihervuoren* mukaan (mp.) ”[i]nstituution hiipuminen konkreettisen siirtämisen mielessä tapahtui vähitellen jo 1980-luvulla, ja siirtämiset loppuivat käytännössä kokonaan 2000-luvun alussa.” Toisaalta se, ettei siirtoja ole tapahtunut eikä koko siirtoinstituutiota enää ole, ei tietenkään merkitse sitä, ettei sallittuihin tarkoituksenmukaisuuspremissiin perustuvaa päätöksentekoa olisi. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin vain ei enää lainkäytössä voida ottaa kantaa myös hallintovalituksen tapahtuessa nykyisin yksinomaan laillisuusperusteella.

<sup>28</sup> Tämä ei kuitenkaan merkitse, että voitaisiin sanoa, ettei tarkoituksenmukaisuuspremissellä poikkeamis päätöksenteossa enää lainkaan voisi olla. Esimerkiksi *Vihervuoren* (2013, s. 233) mukaan poikkeamisasioissa on ”saatettu vahvan oikeudellisen edellytysääntelyn ohella nähdä *tilannekohtaista käyttöalaa myös tietynlaiselle tarkoituksenmukaisuuselementille*” (kurs. lis.). Näitä edellytyksiä ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa tarkastellaan jäljempänä.

voida jättää hyväksymättä vaikkapa hankkeeseen liittyvien yhdyskuntarakenteellisten haittojen vuoksi. Rakennuslupaharkinta perustuu pitkälti teknisiin näkökohtiin. Juuri hajarakentamisen osalta onkin puhuttu joskus maanomistusoikeuteen sisältyvästä haja- tai perusrakentamisoikeudesta.<sup>29</sup> Suunnittelutarpeen alaisessa rakentamisessa on kuitenkin kyse hajarakentamisesta poikkeavasta maankäytöstä, joka tapahtuu alueilla, joilla jo ennestään on tapahtunut rakentamista (osin tai kokonaan varsinaisena hajarakentamisena), taikka rakentamisesta, joka jo itsessään aiheuttaa vaikutustensa kautta maankäytön yksityiskohtaisen suunnittelun tarpeen. Rakennuslain peruslähtökohtien säilyminen samankaltaisena on todettu myös lain esitöissä, joissa todettiin, että perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää<sup>30</sup>. Kun erityisesti suunnittelutarvealueilla rakentamisesta syntyy yhteiskunnalle merkittäviä velvollisuuksia ja kustannuksia, kyse on näitä säännöksiä muotoiltaessa mitä suurimmassa määrin yksityisten etujen ja oikeuksien ja yleisten etujen ja yhteiskunnan velvoitteiden keskinäisen suhteen määrittelystä, mutta samalla myös yhteiskunnallisesta tulonjaosta.<sup>31</sup>

Aiemmin mainittuun perustuslakivaliokunnan kannanottoon liittyen voitaisiin esittää kysymys, ovatko MRL 16.3 §:n mukaiset suunnittelutarvealueet tähän nähden samassa asemassa kuin lain 16.1–2 §:n mukaiset suunnittelutarvealueet, ja onko niiden osalta kyse tässä tehdyssä jaossa hajarakentamisesta vai jostain muusta rakentamisesta. Valiokuntahan totesi, että uuden MRL 16.3 §:n käyttämisen myötä maanomistajalle voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta piti tästä syystä asianmukaisena täydentää lakia säännöksin määrääjasta, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.<sup>32</sup> Kysehän on tällöin alueista, joilla niiden sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai joilla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä (MRL 16.3 §). Kyse on siten tällöinkin alueista, joiden osalta suunnittelun tarpeen on todettu olevan olemassa eikä kyse ole tavanomaisesta alueesta, jolla hajarakentaminen on mahdollista MRL 136 §:ssä säädettyjen edellytyksien. Ne edellytykset, joita 16.3 §:n nojalla suunnittelutarvealueeksi määrittävän alueen tulee täyttää, on säädetty laissa ja edellytysten täyttyminen

<sup>29</sup> EIF II/*Kuusiniemi*, s. 549; *Hollo* 2006, s. 143. *Määttä* on väitöskirjassaan tarkastellut analyttisesti ja kattavasti maanomistusoikeutta nimenomaan maomaisuuden käytön näkökulmasta ja myös perusrakentamisoikeuden käsitettä, ks. *Määttä* 1999, esim. s. 274–279.

<sup>30</sup> HE 101/1998 vp, s. 41.

<sup>31</sup> Ks. myös *Määttä* (1999, s. 518), joka huomauttaa omistusoikeuden ja ympäristönäkökohtien konfliktiin liittyen, että keskustelu, jossa on pohjimmillaan kyse yhteiskunnallisesta tulonjaosta, saatetaan toisinaan verhota omistusoikeus- ja oikeussuojaretoriikkaan.

<sup>32</sup> PeVL 38/1998, s. 8. Aiempaa rakennuslain mukaista oikeustilaa pääosin vastaavien MRL 16.1–2 §:n säännösten osalta perustuslakivaliokunta ei siis nähnyt ongelmia.



tulee pystyä selvityksin osoittamaan.<sup>33</sup> Määräämispäätökset ovat siten oikeudellisen kontrollin piirissä, ja toisaalta myös näiden päätösten voimassaoloaika on rajattu. Kuitenkin tämänkaltaisten päätösten perusoikeusrelevanssi korostaa sitä, että määräämispäätöksille tulee olla säännöksessä mainitut perusteet. Maanomistajan näkökulmasta tällainen tietyllä tapaa epämääräinen tilanne on tietenkin ei-toivottava, ja perustuslakivaliokunnan esittämä ratkaisu olisi tästä(kin) näkökulmasta selväpiirteinen. Toisaalta asemakaavan laatimiskynnys on muidenkin alueiden osalta ollut ja on edelleenkin varsin tulkinvarainen kysymys.

Perusrakennusoikeus, sikäli kuin käsitteen käyttämistä voidaan pitää mielekkäänä, liittyy käsitteenä siis varsinaiseen hajarakentamiseen. Sekä rakennuslain että maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn näkökulmasta onkin jossain määrin kuvaavampaa puhua esimerkiksi hajarakentamisoikeudesta.<sup>34</sup> Sen ei voida perustellusti esittää liittyvän suunnittelutarpeen alaiseen rakentamiseen. Se ei myöskään koskaan voine tarkoittaa sellaista määrää rakennuspaikkoja yksittäiselle maanomistajalle suunnittelutarvealueella kuin maankäyttö- ja rakennuslainkin aikaisessa hallintokäytännössä on voinut tapahtua.<sup>35</sup>

*Syrjänen* on todennut, että rakennuslain aikaan maanomistajalle yleensä myös taaja-asutusalueella myönnettiin noin omakotitalon verran rakennusoikeutta.<sup>36</sup> Rakentamismahdollisuuksiin ja omaisuudensuojaan liittyville näkökohdille tulee antaa vastaavan kaltaista merkitystä myös suunnittelutarvealueiden lupakäytännöissä. Nykyisten, kuntakohtaisesti ja alueellisesti usein vaihtelevien hallintokäytäntöjen myötä yksittäisen maanomistajan rakennuspaikkojen määrä suunnittelutarvealueella on kuitenkin saattanut muodostua hyvin merkittäväksi. Tällaista oikeutta kiinteistönjalostukseen suunnittelun tarpeen alaisilla alueilla ei rakennuslaki eikä maankäyttö- ja rakennuslaki ole sisältänyt, eikä suunnittelutarvealueiden tämän tyyppisestä, tiiviistä suunnittelemtomasta rakentamisesta koituvalla huomattavalla taloudellisella hyödyllä ole yhteyttä perusrakentamisoikeuteen eikä tällaisen rakentamisen ohjaaminen ole aivan niin kiinteässä yhteydessä omaisuuden suojaan ja sen loukkauksiin kuin kriittisis-

<sup>33</sup> Ks. esim. ohella edellä käsitellyt KHO:n ratkaisut KHO 2005:3 ja KHO 20.1.2005 T 84 (Irs).

<sup>34</sup> Ks. käsitteistä esim. *Määntä* 1999, s. 274 ja siinä viitattu.

<sup>35</sup> KHO:n ratkaisussa 2004:11 on linjattu, että viidentoista omakotitalon ja talusrakennuksen rakentamista suunnittelutarvealueella sijainneille viidelletoista erilliselle tilalle ei voitu toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla nojautuen oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan ja alueelle laadittuun maankäytön yleissuunnitelmaan. Kuitenkin yksittäisiä rakennuspaikkoja koskevat lupahakemuksina yhdyskuntarakenteen kannalta hyvin merkittävää rakentamista on muodostunut suunnittelutarveratkaisuin. Suunnittelutarvealueilla on myös voitu havaita tapahtuvan jossain määrin myös sen kaltaista ilman maankäytön suunnittelua tapahtuvaa kiinteistönjalostusta, jossa tarkoituksellisesti hankitaan maa- ja metsätalousmaata joka sitten hyödynnetään kaikelta siltä osin rakentamiseen kuin kunnan suunnittelutarveratkaisukäytännöt sallivat.

<sup>36</sup> Ks. *Syrjänen* 1999, s. 128 ja siinä viitattu.

sä näkemyksissä saatetaan antaa ymmärtää<sup>37</sup>. Maanomistusoikeuteen ei voida katsoa sisältyvän periaatteessa rajoittamatonta oikeutta hyödyntää maaomaisuutta millä hyvänsä – ja esimerkiksi yhteiskunnalle ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavalla – tavalla, vaan maaomaisuuden käyttöön sisältyy rajoituksia muun ohella ympäristön kannalta kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi.<sup>38</sup> Toiselta puolen tietenkin niin ikään kaikkien maanomistajien omaisuudensuojaan ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset on huomioitava yhtä lailla suunnittelutarvealueen rakentamista koskevia säännöksiä säädettäessä ja sovellettaessa, ja perusoikeusjärjestelmä edellyttää, että esimerkiksi hajarakentamislunteeisen rakentamisen rajoittamiselle on hyväksyttävät perusteet ja että muut perusoikeusrajoitusten edellytykset täyttyvät.<sup>39</sup> Suunnittelutarvealueiden näkökulmasta erityisen jännitteen myös suhteessa maanomistajiin synnyttää aiemmin kuvattu systemaattinen asetelma, jossa lakiin perustuva suunnittelun tarve on olemassa, mutta kaavan laatimista koskeva varsinainen velvollisuus on tästä suunnittelun tarpeesta tietyllä tapaa erillinen asia ja varsinaisten velvollisuuksienkaan toteutuminen ei ristiriitatilanteissa ole itsestäänselvyys MRL 177 §:n soveltamiskäytäntö huomioiden<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Ks. hieman tämän kaltaisesta näkemyksestä esimerkkinä *Häkkänen* 2016, s. 135–136, joka viittaa suunnittelutarvealueiden pitämiseen ”tosiasiallisessa rakennuskiellossa”. Empiirisesti tämän kaltaiselle on vaikea löytää tukea, kun yli 90 prosenttia suunnittelutarveratkaisuista on myönteisiä. Luultavasti vielä vaikeampaa on löytää alueita, joille pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna ei myönnettäisi yhdellekään maanomistajalle yhtäkään lupaa rakentaa suunnittelutarveratkaisun turvin. Jos yksittäinen maanomistaja on jo käyttänyt ne rakentamismahdollisuutensa, jotka alueella ovat mahdollista ilman suunnittelutarpeen poistavaa kaavaa tämä tietenkin näyttäytyy tämän maanomistajan näkökulmasta rakentamismahdollisuuden estämisenä, mutta yleisestä tosiasiallisestakaan rakennuskiellosta ei voida puhua. On syytä mainita sekin, että oikeusharkintaan perustuvista kielteisistä suunnittelutarveratkaisuista on mahdollista valittaa, jolloin tällaisen päätöksen lainmukaisuus voidaan aina saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi.

<sup>38</sup> Ks. *Määttä* 1999, 273–274, jossa on myös käsitelty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perusrakennusoikeuteen liittyen, ja *Määttä* 2001b, s. 319.

<sup>39</sup> Ks. *Määttä* 1999, s. 276 ja *Aer* 2010, s. 25.

<sup>40</sup> Esim. *Häkkänen* (2016, s. 328–329, laajemmin 310–329) keskustelee maanomistajalle annettavasta itsenäisestä asemakaavoitusoikeudesta maanomistajan oikeussuojakeinona suhteessa kunnan (asema)kaavoitusvelvollisuuden täyttämiseen. Tällainen oikeussuojakeino voimassa olevaan oikeuteen kuitenkin sinänsä jo sisältyy MRL 177 §:n mukaisen menettelyn muodossa. Eri asia on, kuinka laajasti tätä oikeussuojakeinoa on käytetty. Tässä tutkimuksessa on perusteltu kantaa, että vaikka säännöksen sanamuoto ja myös hallintokäytäntö näyttäisi viittaavan ministeriön laajaan harkintavaltaan menettelyn käynnistämisessä, voivat perusoikeudet ja omaisuuden suoja niiden osana vaikuttaa mahdollisesti merkittävästikin ministeriön harkintavallan laajuuteen asiassa.



## 8 Poikkeamismenettely maankäyttö- ja rakennuslain systematiikassa

### 8.1 POIKKEAMISMENETTELYN FUNKTIO

MRL:ssa on säädetty suuri joukko ehdottomiksi muotoiltuja rajoituksia ja kieltoja. Tällainen järjestelmä voi kuitenkin olla jäykkä ja jättää huomiotta sääntöjen soveltamistilanteiden yksittäistapaukselliset olosuhteet. Tähän perustuu poikkeamissääntelyn oikeutus: se luo joustoa muutoin yksittäistapauksissa mahdollisesti liiallisen joustamattomaksi muodostuvaan järjestelmään<sup>1</sup>. Kun MRL:ssa tai sen nojalla säädetystä kiellosta, rajoituksesta tai muusta vastaavasta poikkeaminen ei haittaa sääntelyn tarkoituksien toteutumista, on rakentamisen sääntelyn kannalta merkityksetöntä ja rakennushankkeeseen ryhtyvän edun mukaista, että näistä kielloista ja määräyksistä voidaan yksittäistapauksessa joustaa.<sup>2</sup> Poikkeamissääntelyn tarkoituksena on näin lieventää maankäyttö- ja rakennuslain oikeudellisen järjestelmän ja todellisuuden moninaisten tilanteiden ja tarpeiden välisiä jännitteitä<sup>3</sup>.

Poikkeamispäätöksellä voidaan edellytysten täytyessä yksittäistapauksessa poistaa jokin (tai useampikin) rakentamistoimenpiteen toteuttamisen oikeudellinen este, jollaiseksi voi muodostua esimerkiksi yksittäinen kaavamääräys<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Kuusiniemi* 1990, s. 50. Hallintolupia niiden funktioiden mukaan erittelevä *Mäenpää* (1992, s. 75) luokittelee tällaiset teknistä *joustavuutta tavoittelevat* lupainstrumentit kaatoluokkaan ”muunlaiset luvat”. MRL:n poikkeamissääntelyssä voidaan pyrkiä tunnistamaan toki myös muunlaisia tavoitteita.

<sup>2</sup> *Pöyhönen* (1988, s. 44) huomauttaa tämän tyyppisten sääntelyinstrumenttien osoittavan, että myös lainsäätäjä on tietoinen siitä, että oikeudellinen sääntely saattaa toisinaan johtaa yksittäistapauksessa epätydyttävään lopputulokseen.

<sup>3</sup> Ks. *Hyvönen* 1988, s. 309. Tämä jännite on jo hyvin pitkään tunnettu. Kaikkia mahdollisia tilanteita varten ei ole mahdollista eikä pidäkään säätää normeja. Esim. jo keskiajalla *Tuomas Akvinolainen* kirjoitti: ”Ei kenenkään ihmisen viisaus riitä kaikkien yksittäistapausten punnitsemiseen. Sen vuoksi kukaan ei myöskään kykene tyhjentävästi sanoin ilmaisemaan kaikkia tarkoitamaansa päämäärään liittyviä näkökohtia. Ja jos lainsäätäjä voisikin nähdä kaikki tapaukset, ei hänen silti tulisi aiheuttaa hämmennystä ilmaisemalla ne kaikki, vaan hänen pitäisi laatia laki useimmin sattuvien tapausten varalle”. *Tuomas Akvinolainen* 2002, s. 631 (96. kysymys, 6. artikla).

<sup>4</sup> Ks. esim. *Ekroos* 2013a, s. 919 ja *Kuusiniemi* 1990, s. 50. Muun ohella mainituissa teoksissa käytetään ilmausta ”rakennuslupan myöntämisen este”, mutta poikkeamisen myöntäminen voi siis MRL:n muutokseen 476/2004 kirjatulla tavalla olla tarpeen muunkinlaisten kuin rakennuslupanvaraisten rakentamistoimenpiteiden toteuttamiseksi. Ks. HE 164/2003 vp, s. 4, 10–11. Lakimuutosta edeltäneen vuosikirjaratkaisun KHO 2003:2 mukaan *toimenpideluvan* myöntäminen golfkentän sijoittamiseen edellytti poikkeusta oikeusvaikutteisen yleiskaavan ehdottoman rakentamisrajoituksen sisältävästä kaavamääräyksestä.

Toimenpiteen salliminen käy siis poikkeamispäätöksen avulla yksittäistapauksessa mahdolliseksi kyseisestä kaavamääräyksestä huolimatta. Poikkeamisessa on kysymys yksittäistapauksellisesta MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten, määräysten, kieltojen ja rajoitusten luvanvaraisesta (viranomaisen päätökseen perustuvasta) noudattamatta jättämisestä.<sup>5</sup>

Poikkeamispäätöksen tulee siten koskea jotakin, maankäyttö- ja rakennuslain sääntelemää rakentamistoimenpidettä, jota koskee jokin rakentamisrajoitus. Esimerkiksi suhteessa kiinteistönmuodostamislainsäädäntöön tämä käy ilmi vuosikirjaratkaisusta KHO 2016:211. Asiassa oli haettu poikkeamista siihen, että rantavyöhykkeellä sijaitsevia tiloja koskevassa kiinteistötoimituksessa voitaisiin muodostaa uusi rakennuspaikka. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli käsitellyt asian poikkeamisena maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykettä koskevasta rakentamisrajoituksesta ja hylännyt hakemuksen.

Hakemuksessa mainittu rakennuspaikan muodostaminen ei itsessään KHO:n ratkaisun mukaan tarkoittanut sellaista rakentamista, joka olisi edellyttänyt rantavyöhykettä koskevasta rakentamisrajoituksesta tai muustakaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai rajoituksesta poikkeamista. Kun tämän lisäksi otettiin huomioon, että maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu rakennuspaikka on ilman konkreettista rakennushanketta mahdollista muodostaa vain kaavoituksella<sup>6</sup>, rakennuspaikan muodostamista koskevaan poikkeamishakemukseen ei ollut voitu antaa oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla hyväksyvää eikä hylkäävää ratkaisua ELY-keskuksen tai muunkaan viranomaisen päätöksellä. Tämän vuoksi ELY-keskuksen olisi tullut jättää poikkeamishakemus tutkimatta.

Ratkaisun tiivistelmän mukaan kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitettua kiinteistötoimituksen ensisijaisena tehtävänä on määrittää maanomistajan omistukseen kuuluva alue. Rakentamisen edellytykset tutkitaan puolestaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä. Hakijoiden käynnissä olleella kiinteistönmuodostamislain mukaisella toimituksella tai sen laadulla ei KHO:n mukaan ollut maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamista koskevassa asiassa oikeudellista merkitystä.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Poikkeamista koskevassa asiassa haetaan lupaa *tietyn rakentamishankkeen* toteuttamiselle; ks. KHO 7.3.2011 T 579 (Irs).

<sup>6</sup> Mahdollisuus muodostaa rakennuspaikka voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ilman kaavaa on hakea konkreettiselle rakennuksen rakentamista merkitsevälle hankkeelle rakennuslupa (ja sen mahdollisesti edellyttämä poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu) ja toteuttaa rakennushanke luvan voimassaoloaikana.

<sup>7</sup> Vuosikirjaratkaisu KHO 2016:211 voidaan nähdä jatkumona vuosikirjaratkaisulle KHO 2013:60 (jonka perusteluissa sinänsä on todettu paljolti samat seikat kuin ratkaisun KHO 2016:211 tiivistelmässä) ja sitä aiemmin julkaistulle korkeimman oikeuden ennakkopäätökselle KKO 2006:103. Tässä KML:n mukaista halkomista koskevassa ennakkopäätöksessä korkein oikeus katsoi, että vaikka alueella voimassa olleessa (rantarakentamiseen oikeuttavassa) yleiskaavassa tilalle oli merkitty vain yksi rakennuspaikka, ei tämä muodostanut estettä tilan jakamiselle kahdeksi kiinteistöksi, koska ennen kaavan voimaantuloa tilalle oli laillisessa järjestyksessä rakennettu kaksi erillistä vapaa-ajanasuntoa ja siten ennakkopäätöksen mukaan syntynyt kaksi rakennuspaikkaa. KHO:n vuosikirjaratkaisu 2013:60 koski vastaavanlaista tilannetta, jossa yleis-

MRL:n ja kiinteistönmuodostamislainsäädännön välinen suhde ei aina ole välttämättä ollut käytännössä näin selvä, ja kiinteistötoimituksiin on usein kohdistunut odotuksia sen suhteen, että kysymys rakennuspaikan muodostamisesta tulisi tai olisi tullut ratkaistuksi kiinteistönmuodostamislainsäädännön mukaisessa menettelyssä. Näin ei siis kuitenkaan ole. Voimassa olevan oikeuden mukaan KML:n mukaiset osittamisrajoitukset voivat sinänsä muodostua tietyn kiinteistötoimituksen suorittamisen esteeksi, mutta vaikka ne eivät olisikaan esteenä, ei kiinteistötoimitus vielä merkitse rakennuspaikan muodostumista vaan se ratkaistaan ja voidaan ratkaista ainoastaan MRL:n mukaisissa menettelyissä.<sup>8</sup>

Poikkeamisen rakentamishankekohtaisuuteen liittyy yksi erityistapaus. MRL 172 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä päättää, että MRL:ssa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella silloin, kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Tällainen *alueellinen poikkeaminen* ei edellytä yksittäistä konkreettista rakentamishanketta, vaan se myönnetään tietyille alueelle säännöksessä mainittuihin rakentamistoimenpiteisiin, jotka näin ovat poikkeamisen voimassaoloaikana mahdollista toteuttaa suoraan rakennusluvin.<sup>9</sup>

---

kaavan mukaisen rakennuspaikan alue oli muodostettu kahdeksi erilliseksi kiinteistöksi halkomalla kaavan voimaantulon jälkeen (ratkaisun KKO 2006:103 mukaisesti). Ratkaisu koski kahta erillistä rakennushanketta, jotka sijoittuivat näille vierekkäisille tiloille. Tällainen tilanne on tietenkin MRL:n näkökulmasta ongelmallinen. Vuosikirjaratkaisun tiivistelmän mukaan asiassa oli arvioitava, miten yleiskaavan rakentamisrajoitukset oli otettava huomioon rakennushankkeita koskevassa rakennuslupaharkinnassa ja mahdollisessa poikkeamisharkinnassa. Kysymys oli tällöin muun ohella siitä, voivatko halkomalla muodostettujen tilojen nykyiset omistajat erikseen ja toisistaan riippumatta määrätä siitä yleiskaavan mukaisesta rakennusoikeudesta, joka aikaisemmin kuului emätilan yhteisomistajille yhteisesti. Korkein hallinto-oikeus totesi, että rakennushankkeiden toteuttamisen edellytyksiä oli arvioitava suhteessa yleiskaavan kaavamääräyksiin. Tässä arvioinnissa oli kuitenkin samalla otettava huomioon, että kaavamääräykset kohdistuivat näihin rakennushankkeiden kohteina oleviin tiloihin yhteisesti. Kaavassa sallittua lisärakentamista ei siten voitu yksipuolisesti määritellä vain toiselle emätilasta halkomalla muodostetulle tilalle kuuluvaksi.

<sup>8</sup> Ks. kiinteistönmuodostuksen ja maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn välisestä suhteesta esim. *Koivu* 2006 passim.

<sup>9</sup> Lähtökohtaisesti poikkeamispäätös ja suunnittelutarveratkaisu ovat MRL 174.2 §:n mukaan voimassa enintään kaksi vuotta (voimassaoloaika määrätään päätöksessä). Päätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava päätöksen voimaolon kuluessa. Alueellisen poikkeamisen määräaika voi kuitenkin olla enintään viisi vuotta.

Hieman vastaavan kaltaista mahdollisuutta myöntää alueellinen suunnittelutarveratkaisu on ehdotettu tätä kirjoitettaessa eduskunnassa vireillä olevassa hallituksen esityksessä 251/2016 vp, jossa ehdotetun MRL 137 a §:n mukaan jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, kunta voisi tehdä päätöksen 137 §:n 1 momentissa säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voitaisiin tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Tällainen päätös voisi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

Ympäristölainsäädännössä kuten tietysti muillakin oikeudenaloilla on lukuisasti säännöksiä, joiden nojalla on mahdollista yksittäistapauksessa poiketa jostakin yleisestä säännöstä. Ympäristölainsäädännössä tällainen poikkeaminen edellyttää yleensä jonkin toimivaltaisen viranomaisen lupaa<sup>10</sup>. Erilaisten poikkeamisinstrumenttien keskeisinä funktioina voidaan pitää yhtäältä sitä, että ne mahdollistavat yleisestä säännöstä poikkeamisen tapauksissa, joissa yleisellä säännöllä tavoiteltujen (yleisten) tarkoituksien toteutumista ei yksittäistapauksessa vaaranneta; toisaalta yleisestä säännöstä poikkeamiselle voi yksittäistapauksessa olla riittävän painava eli yleisen säännön tarkoituksia painavampi syy.<sup>11</sup>

*Hallintolupaa* yleisestikin on kuvattu *viranomaisen yksittäistapauksessa tekemäksi poikkeukseksi yleisestä kiellosta*: viranomainen sallii tehtäväksi sellaista, mikä ilman lupaa on kielletty<sup>12</sup>. Suhteessa ”poikkeuslupaan” edellä mainittu luonnehdinta näyttäytyy kuitenkin ongelmallisena: poikkeuslupa näyttäisi tulevan täysin rinnastetuksi tavanomaiseen hallintolupaan. Tietty sävyero vaikuttaisi ainakin *prima facie* olevan olemassa. On tietysti niin, että esimerkiksi YSL:n mukaan ympäristöluvanvaraista toimintaa on kiellettyä harjoittaa ilman lupaa, mutta ympäristöluvan myöntämisessä ei liene aivan samalla tavalla kysymys poikkeamisesta yleisestä kiellosta: ympäristöluvanvaraista toimintaa sinänsä ei ole kategorisesti kielletty, ainoastaan sen harjoittaminen ilman lupaa. *Kuusiniemen* mukaan ”luparatkaisut ovat tavoiterationaalisia päätöksiä, joilla pyritään käyttäytymisnormien asettamiseen,

<sup>10</sup> Toisaalta eräänlaisia ”poikkeuksia” on myös mahdollista säätää *yleisesti*: esimerkiksi YSL 32 §:n nojalla on tietyn edellytyksin mahdollista asetuksella säätää poikkeus tiettyjen jätteenkäsittelytoimintojen ympäristöluvanvaraisuudesta. Ks. myös Eläinsuojelul 7.3 §, jonka mukaan asetuksella voidaan poiketa 1 ja 2 momentin säännöksistä. Asetuksella voidaan myös säätää, että maa- ja metsätalousministeriö voi myöntää poikkeuksia 1 ja 2 momentin säännöksistä.

Myös siviilioikeuden piiristä löytyy säännöksiä, joilla ratkaisijalle on säädetty nimenomainen mahdollisuus poiketa saman lain muista säännöksistä. Tällainen on esimerkiksi OikTL 36 §, jonka 1 momentin mukaan jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan joko sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Ks. *Pöyhönen* 1988, s. 44, laajemmin passim.

<sup>11</sup> Edellä mainittu ilmentää oikeuden tavoitteellisuutta tai funktionaalisuutta. Samalla tavoin kuin leivänpaahtimella tai kahvinkeittimellä on tietty välinearvonsa, myös oikeusnormeilla aina on (tai ainakin pitäisi olla) jokin *ratio* – tarkoitus, (tai tarkoituksia) jota ne palvelevat taikka tavoite (tai tavoitteita), jota niillä pyritään toteuttamaan. Ks. *Aarnio* 1989, s. 239; ks. myös *Pöyhönen* 1988, s. 41. Näin siitäkkin huolimatta, että oikeusnormien funktiot eivät useinkaan ole samalla tavalla selviä ja yksiselitteisiä kuin leivänpaahtimen tai kahvinkeittimen. Ks. oikeudellisen sääntelyn tavoitteellisuudesta ja siihen liittyvistä kysymyksistä esim. *Klami* 1979, s. 58–61. Oikeusnormien yleisistä funktioista yhteiskunnassa ks. *Aarnio* 1989, s. 64–65. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn yleisenä funktiona voidaan pitää ympäristön laadun turvaamista koskevien yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista (*Kuusiniemi* 1992, s. 124), ympäristölainsäädäntö on keskeinen ympäristöpolitiikan toteuttamiskeino; *Kuusiniemi* 2013a, s. 56–57. Kaavoitus- ja rakentamisoikeudessa ja erityisesti maankäytön suunnittelussa toteutetaan ja punnitaan keskenään ympäristöpolitiikan ohella myös monia muita politiikkoja ja tavoitteita.

<sup>12</sup> Ks. *Mäenpää* 1992, s. 4, 375.

ei (vielä) normista poikkeavan käyttäytymisen sanktiointiin”<sup>13</sup>. Yleensä ympäristöllisillä luvilla saatetaankin luvanvaraisten toimenpiteiden *lainmukaisuus* ennakkollisen valvonnan piiriin eikä tavallisesti myönnetä minkäänlaisia erivapauksia yleisistä säännöistä.<sup>14</sup>

Poikkeuslupa taas vaikuttaa aidommalta, *erivapaustyyppiseltä* poikkeukselta yleisesti noudatettavaksi tarkoitettusta yleisestä säännöstä<sup>15</sup>. Ero on kuitenkin häilyvä ja perustuu lähinnä vain siihen, että yleiset säännöt on tarkoitettu (pääsääntöisesti) noudatettaviksi. Voitaisiin myös sanoa, että *säännönmukaiset* luvat on *tarkoitettu haettaviksi*. Mitään varsinaista olemuksellista tai metafyyristä eroa säännönmukaisen hallintoluvan ja poikkeustyyppisen luvan välillä ei kuitenkaan lopulta ehkä voida havaita, vaan vastausta on – tässäkin tapauksessa – etsittävä muun ohella laintulkinnan keinoin, kuten lainsäätäjän intentioista ja lupasäännösten sanamuodoista.

On toisaalta pohdittu myös sitä, onko kyseessä niin sanottu *contra legem* -tilanne kun yleisen säännön soveltamatta jättäminen perustuu toiseen lailla vahvistettuun sääntöön. *Pöyhönen* pitää OikTL 36:ää tarkastellessaan näitäkin tapauksia *contra legem* -ratkaisuina. Tämä johtuu siitä, että tässäkin tapauksessa säännöstä poikkeaminen tapahtuu hänen mukaansa viime kädessä oikeusperiaatteen, ei oikeussäännön nojalla<sup>16</sup>. Toiseksi, vaikka poikkeamiseen oikeuttavasta normista olisikin annettu informaatiota lakitekstissä, ei tämä merkitse välttämättä ratkaisuharkinnan argumenttien muutosta tilanteessa, jossa tuo informaatio palautuu muihin oikeuslähteisiin.<sup>17</sup> MRL:n mukainen poikkeamis päätöksenteko ei kuitenkaan näyttäisi täysin rinnastuvan tällaiseen *contra legem* -tilanteeseen. Poikkeamisharkinnassa kyse ei ole puhtaasti vastaavasta painoarvojen punninnasta (vaikka poikkeamisharkinnassa on myös tällaisia elementtejä) vaan keskeisesti poikkeamisen MRL 171 §:ssä säädettyjen oikeudellisten edellytysten olemassaolon arvioinnista<sup>18</sup>. Tämä johtuu siitä, ettei poikkeamisessa käytännössä ole kyse siitä, että siinä joistakin painavista vastakkaisista syistä olisi sivuutettava joitakin MRL:n kannalta keskeisiä periaatteita tai arvoja, vaan kyse on ainoastaan jonkin yksittäisen säännöksen yksittäistapauksellisesta epätarkoituksenmukaisuudesta ja siitä, voidaanko säännös sivuuttaa maankäyttö- ja

<sup>13</sup> *Kuusiniemi* 1992, s. 136.

<sup>14</sup> *Kuusiniemi* 2013a, s. 68. Tähänkin on poikkeuksia. Esimerkiksi JäteL 7 §: Vaarallisen jätteen luokittelusta poikkeamista koskevaa säännöstä voidaan luonnehtia erivapaustyyppiseksi säännökseksi, samoin JäteL 42 §:n mukainen poikkeus velvollisuudesta luovuttaa jäte kunnan järjestämään jätehuoltoon.

<sup>15</sup> Ks. *Mäenpää* 1992, s. 6; *Merikoski* 1936, s. 26.

<sup>16</sup> Esim. *Pöyhönen* 1988, s. 54. Myös oikeussäännön ja oikeusperiaatteen ristiriita on palautettavissa vastakkaisien periaatteiden väliseksi punninnaksi, jossa otetaan ”askel säännön taakse”, sen taustalla oleviin tavoitteisiin ja arvoihin, ks. *Pöyhönen* 1988, s. 41. Myös tarkasteltaessa oikeussääntöä suhteessa sen ratoon (tai laajemmin jonkin sääntöjoukon ratoon) tehdään vastaava operaatio.

<sup>17</sup> *Pöyhönen* 1988, s. 46.

<sup>18</sup> On tosin samalla todettava, että poikkeamisen oikeudelliset edellytykset on muotoiltu paljolti viittaamalla erilaisiin yhteiskunnallisiin arvoihin ja tavoitteisiin, jolloin olisi haluttaessa mahdollista puhua sen kaltaisesta periaatetyyppisestä punninnasta, johon *Pöyhönen*kin edellä viittaa. Säännönmukainen periaatekäsitteistöllä operoiminen ei kuitenkaan tässä tapauksessa nähdäkseni juuri tuo asiaan erityistä lisäselvyyttä.



rakennuslain tavoitteita vaarantamatta poikkeamisen oikeudellisten edellytysten täyttyessä. Tästä näkökulmasta kyse näyttäisi siten olevan tavallaan ”vähemmän aidosta” laista poikkeamisesta kuin varsinaisessa *contra legem*-tilanteessa ja tähänkin suuntaan voitaneen puhua tietynlaisesta aste-erosta. Samankaltaisuutta niissä kyllä on.<sup>19</sup>

*Merikoski* rinnastaa erivapauden käsitettä koskevassa tutkimuksessaan erivapausvallan haltijan harkintavallan *lainsäätäjän* harkintavaltaan erotukseksi muun ohella vapaasta harkinnasta, jonka tulee tapahtua ”lain rajoissa eli niissä rajoissa jotka voimassa oleva oikeusjärjestys sille kulloinkin asettaa”<sup>20</sup>. Ratkaisu erivapausasiassa on ”erivapausvallan haltijan oman, yleisiä oikeudenmukaisuuden vaatimuksia seuraavan ratkaisun varassa”, mutta ratkaisijaa sitovat tässä harkinnassa samat periaatteet kuin lainsäätäjäänkin, kuten kansalaisten tasa-arvoisuus.<sup>21</sup> Varsinaisen erivapauden käsitteen *Merikoski* näyttää näin varaavan nimenomaan edellä käsitellyn kaltaisille *contra legem* -ratkaisuille<sup>22</sup>. *Merikosken* tarkasteleman tanskalaisen *Knud Berlinin* analyttisempää erottelua erivapauden myöntämisen erilaisista järjestämistavoista *Merikoski* ei loppuun saakka hyväksy, sillä *Berlinin* mukaan erivapauden myöntäminen voi joissakin tapauksissa jopa olla säännelty niin laajasti, ettei ratkaisijan harkintavalta eroa tuomioistuinten harjoittamasta lain soveltamisesta<sup>23</sup>. Tässäkin suhteessa sääntelyn moninaiset muodot näyttävät pakenevan ehdottomia luokitteluja, MRL:n mukaisen poikkeamisen sisältäessä osin aineksia sekä aidosta *contra legem* -ratkaisusta että tavanomaisesta hallinnollisesta lainsoveltamisratkaisusta.

<sup>19</sup> Ks. *contra legem* -harkinnan luonteesta *Pöyhönen* 1988, s. 50–51. Poikkeamisharkinnan ja *contra legem* -tilanteiden eroa kuvastaa se, että *Pöyhönen* (mt. s. 51 alav. 120) arvelee mainittujen tilanteiden analyysin olevan yleistettävissä koskemaan myös esimerkiksi rikosoikeudellista hätävarjelua ja pakkoilaa, valtiosääntöoikeuden niin sanottua hätätilaoikeutta ja kansalaistottelemattomuutta, joita on vaikea mieltää samantyyppisiksi tilanteiksi kuin MRL:n mukaista poikkeamista.

<sup>20</sup> *Merikoski* 1936, s. 20.

<sup>21</sup> *Merikoski* 1936, s. 21–22.

<sup>22</sup> Myös *Merikoskelle* erivapausharkinta on nimenomaan punnintaa yleisen lain säännöksen ja sen seuraamista vastaan yksittäistapauksessa puhuvien (kohtuus)argumenttien punninnasta: ”Kussakin esiintyvässä tapauksessa on erikseen harkittava, onko erivapauden avulla oikaistavissa oleva kohtuuttomuus niin suuri, että on riittävää aihetta sen vuoksi poiketa yleisestä lain säännöksestä”. *Merikoski* 1936, s. 24.

<sup>23</sup> *Berlin* erottelee *Merikosken* mukaan erivapauden myöntämisessä seuraavat, tietynlaisen jatkumon muodostavat sääntelytilanteet: 1) laki asettaa vain ohjaavia yleisiä periaatteita, 2) on hankittava (ei-sitova) lausunto joiltakin viranomaisilta, 3) laki asettaa joitakin ehtoja, jotka hakijan on täytettävä ja 4) harkinta on säännelty yksityiskohtaisesti (jolloin harkinta rinnastuu lain soveltamiseen). Ks. *Berlin* 1933, s. 244–245. Erivapausvallan haltijan harkintavallan ja tuomioistuimelle tavallisissa tuomioistuinasioissa kuuluvan harkintavallan käsitteellistä rinnastamista on *Merikosken* mukaan ”mitä jyrkimmin vastustettava”, mikä on ymmärrettävää *Merikosken* paljolti käsiteläinopillisista lähtökohdista – pyrkimyksenä oli luoda ”kiinteä, yhtenäinen erivapauden käsite”. On tosin huomattava, että *Merikoski* tässäkin tunnisti ne rajanvedon käytännön vaikeudet yksittäistapauksissa, joihin MRL:n poikkeamisenkin osalta sanotulla tavalla törmätään. *Merikoski* 1936, s. 22–23. Kyse kuitenkin lienee lopulta vain siitä, että *Merikoski* ja *Berlin* määrittelivät käsitteen eri tavoin. Syynä tähän lienee osaltaan myös se, että *Berlinin* analyysin kohteena oli nimenomaisesti tanskalainen valtiosääntöoikeus ja sen sisältämät säännökset erivapauksien (bevilning) myöntämisestä ja poikkeamisvallasta (undtagelse). Nämä sisälsivät monin eri tavoin säänneltyjä ratkaisutilanteita. Ks. *Berlin* 1933, s. 237–248.

Poikkeamisinstrumenttien mainitut funktiot heijastuvatkin yleensä selvästi myös näiden säännösten sanamuodoissa. Poikkeamiselle edellytetään usein esitettäväksi esimerkiksi ”erityisiä syitä”<sup>24</sup>, ja usein säännöksissä edellytetään myös sitä, ettei poikettavien säännösten suojaamia intressejä vaaranneta. Yleensä poikkeuksen myöntävälle viranomaiselle jätetään myös harkintavaltaa sen arvioinnissa, tuleeko poikkeamiseen suostua. Tämä harkintavalta on ilmaistu sanamuodoissa tavallisesti niin, että viranomainen ”voi”<sup>25</sup> myöntää poikkeuksen. Nämä elementit esiintyvät esimerkiksi terveydensuojelulain 17.3 §:ssä, jonka mukaisesti voidaan hakemuksesta myöntää määräaikainen poikkeus talousvetä koskevien laatuvaatimusten täyttämistä. Poikkeus voidaan myöntää, jos talousveden toimittamista ei voida hoitaa kyseisellä alueella millään muulla kohtuulliseksi katsottavalla tavalla eikä poikkeamisesta aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle<sup>26</sup>. Riittävän painavista vastakkaisista syistä voidaan ottaa esimerkiksi LSL 31 §, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen suojellun luontotyypin muuttamiskiellosta, mikäli kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteutumisen.

Edellä sanotun valossa esimerkiksi metsälain 11 §:n mukaista lain 10 §:ssä tarkoitettujen erityisten tärkeiden elinympäristöjen käsittelyä koskevaa poikkeusluvaksi nimettyä lupaa on hyvin vaikea pitää ”poikkeuslupana”. Säännöksen mukaan metsäkeskuksen tulee hakemuksesta myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi. Luvan myöntämisen edellytykset on sidottu varsin yksiselitteisesti taloudellisiin etuihin, ja kyse näyttää olevan varsin tavanomaisesta hallintoluvasta.<sup>27</sup> Luvan nimeämistä poikkeusluvaksi voitaisiinkin pitää lähinnä fasadina, jolla pyritään antamaan kyseisestä instrumentista jonkinlainen muu kuva kuin mitä se itse asiassa todellisuudessa on.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Ks. esim. EläinsuojeluL 18 ja 19.2 §, MRL 20.3 §, VL 3:8.3 ja LunL 21.1 §.

<sup>25</sup> Ks. kaikkien edellisessä alaviitteessä mainittujen lainkohtien lisäksi myös esim. GeeniteknL 13.2 §, LSL 9.2, 31, ja 34.2 §.

<sup>26</sup> TSL:n yleiseksi tarkoitukseksi on ilmaistu terveydensuojelu (TSL 1 §).

<sup>27</sup> Sanotusta huolimatta ”poikkeuslupan” ja tarkoituksenumkaisuuselementtejä sisältävän luvan täydellistä rinnastamista lienee syytä välttää erilaisten sääntelytilanteiden moninaisuuden vuoksi. Tarkoituksenumkaisuusharkinnankin olemassaolo on edellä kuvatulla tavoin ratkaistava kulloisenkin päätöstyypin osalta erikseen, eikä se voi tapahtua yksinomaan säännöksen sanamuodon perusteella.

<sup>28</sup> Esimerkiksi *Kokko* (2003, s. 229) on todennut, etteivät Metsäl 11 §:n mukaiset oikeudelliset edellytykset mahdollista luonnonolosuhteiden huomioonottamista. Hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee toki pyrkiä määrittelemään luonnonolosuhteille mahdollisimman vähän haittaa aiheuttaviksi, mutta luvan myöntämisedellytykset näyttävät jokseenkin erikoislaatuksina, kun otetaan huomioon, että kyse on nimenomaan metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevasta hallintoluvasta.

Verrattuna edellä mainittuihin esimerkkeihin, MRL 171.1 §:n sanamuoto on hyvin tyypillinen poikkeamistyyppisen luvan myöntämistä koskeva säännös: kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Edelleen MRL 171.2 §:ssa on säädetty tietyistä keskeisistä intresseistä, joiden toteuttamista poikkeaminen ei saa haitata. Poikkeamista ei saa myöntää, jos se

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.<sup>29</sup>

Muihin poikkeamislousteisiin instrumentteihin verrattuna kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön poikkeuslupainstrumenteilla on ollut huomattavan suuri merkitys, niin käytännössä kuin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön systematiikankin kannalta<sup>30</sup>. Tämä johtuu siitä, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä on mahdollistettu poikkeaminen *yleisesti* – kaikista rakennuslain ja nyttemmin maankäyttö- ja rakennuslain ja niiden nojalla annetuista rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Taaja-asutuskiellon ja siihen liittyvän poikkeuslupamenettelyn huomattavan systemaattisen merkityksen ohella myös yleisen poikkeamisvallan merkitys kaavoitus- ja rakennusoikeuden järjestelmän kannalta on niin ikään tunnistettu<sup>31</sup>.

## 8.2 POIKKEAMISVALLAN LAAJUUS

Poikkeamista koskeva MRL 23 luku käsittää maankäyttö- ja rakennuslaisissa rakennuskielloista ja muista vastaavista rajoituksista poikkeamisten (MRL 171 §), vähäisen poikkeamisen rakennusluvan yhteydessä (MRL 175 §) sekä tilapäiselle rakennukselle myönnettävän rakennusluvan (MRL 176 §). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lähinnä vain varsinaista, MRL 171 §:n mukaista poikkeamista.

<sup>29</sup> Sääntelytekniikaltaan MRL 171.2 §:n poikkeamisen edellytyksiä voidaan *Klamia* seuraten kutsua poikkeamisen *negatiiviseksi* edellytyksiksi: MRL 171.2 §:n mukaan tutkitaan, onko poikkeamiselle oikeudellinen este. MRL 171.1 §:n erityiset syyt taas muodostavat poikkeamisen *positiivisen* edellytyksen: erityisten syiden on oltava käsillä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Ks. *Klami* 1980, s. 11.

<sup>30</sup> Ks. myös *Määttä* LM 2002, s. 794, alav. 8.

<sup>31</sup> Ks. esim. *Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander* 1992, s. 523, jossa yleisen poikkeamisvallan mainittiin kuuluvan ”RakL:n huomattavimpiin säännöstöihin”.

Vaikka edellä on rajattu se, mihin poikkeamisella MRL:ssä näytetään viittaa-  
van lähinnä sen perusteella, mitä on sisällytetty MRL 23 lukuun otsakkeen  
”poikkeaminen” alle, ei tästä kuitenkaan ole syytä vetää johtopäätöksiä. Vä-  
häistä poikkeamista ja tilapäiselle rakennukselle myönnettävää rakennus-  
lupaa koskevat säännökset eivät lähemmin tarkasteltuna rinnastu varsinaiseen,  
MRL 171 §:n mukaiseen poikkeamiseen, vaikka vähäistä poikkeamista  
ja tilapäisen rakennuksen rakennuslupaa koskeva sääntely hyödyntääkin  
merkittävältä osin poikkeamista koskevia MRL 171 ja 173 §:n säännök-  
siä. MRL 175 §:n mukainen vähäinen poikkeaminen harkitaan rakennuslu-  
van yhteydessä rakennuslupaviranomaisen toimesta, tilapäinen rakennuslupa  
on puolestaan tarkoitettu nimenomaan rakenteeltaan, arvoltaan ja käyttötar-  
koitukseltaan tilapäiseksi, enintään viiden vuoden ajaksi sijoitettaviksi tar-  
koitettujen rakennusten sijoittamiseksi enintään mainituksi ajaksi.<sup>32</sup>

Lisäksi MRL 23 luvun ohella maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä -ase-  
tukseen sisältyy erilaisia poikkeamislouhteisia instrumentteja. Esimerkik-

<sup>32</sup> Vähäisen poikkeamisen harkinta sinänsä tapahtuu samojen edellytysten kautta ja siten samaan tapaan kuin varsinainen poikkeaminenkin. Usein aktualisoituvaa kysymys vähäisen poikkeamisen osalta on, onko kyse vähäiseksi tulkittavissa olevasta poikkeamisesta vai poikkeamisesta, joka tulisi käsitellä varsinaisessa poikkeamisenmenettelyssä. Poikkeamisten käsitteleminen vähäisinä rakennusluvan yhteydessä on jossain määrin nopeampaa, helpompaa ja halvempaa kuin varsinaisessa poikkeamisenmenettelyssä, joten käytännössä vähäisen poikkeamisen ja varsinaisen poikkeamisen osalta käydään hieman samankaltaista rajaa kuin lupamenettelyjen ja kaavoituksen. Maankäytöllisiltä vaikutuksiltaan kyse on tältä osin kuitenkin yleensä vähäisemmistä kysymyksistä, vaikka ne voivat sinänsä liittyä suurempiinkin hankkeisiin. Ks. esim. tuulivoimaloiden rakentamista koskeva KHO 18.5.2015 T 1272, jossa oli myönnetty luvat 34 tuulivoimalalle, joiden napakorkeus oli 155 metriä ja kokonaiskorkeus 210 metriä. Rakennuslupia myönnettäessä oli maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamina hyväksytty osayleiskaavassa määrätyn tornikorkeuden ylittäminen. Tuulivoimayleiskaavan määräysten mukaan aluerajausmerkinnöillä tv ja tv-1 osoitetuille alueille sai kaavamääräysten mukaan rakentaa kullekin tuulivoimalan, jonka tornin korkeus oli enintään 140 metriä ja kokonaiskorkeus enintään 210 metriä. Rakennusluvut oli myönnetty napakorkeudeltaan 155 metrin korkuisille tuulivoimaloille, joiden kokonaiskorkeus oli 210 metriä. KHO katsoi poikkeamisen tässä tapauksessa vähäiseksi. KHO:n perustelujen mukaan napakorkeuden nostosta aiheutuva vaikutus melupäästöihin oli vähäinen ja melun leviämisen kannalta muutoksen vaikutus kohdistui enintäänkin varsin suppealle alueelle. Vaikka enimmäisnapakorkeus poikkesi 15 metrillä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja osayleiskaavassa lähtökohtana olleesta korkeudesta, voimalan kokonaiskorkeuteen vaikuttamattomalla muutoksella ei voimalan lapojen aiheuttamat välke- tai maisemavaikutukset huomioon ottaen voitu katsoa olevan sellaisia vaikutuksia kaukomaisemassa, että poikkeamista ei tämän vuoksi olisi voitu pitää vähäisenä. Näin ollen ja kun otettiin huomioon hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät tuulivoimaloiden etäisyydet asuinkäytössä olevista tai tällaiseen käyttöön kaavassa osoitetuista kiinteistöistä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennusluvissa osayleiskaavasta myönnetty poikkeaminen napakorkeutta koskevasta kaavamääräyksestä oli hankkokonaisuuteen ja sen muusta kuin napakorkeudesta johtuviin vaikutuksiin verrattuna niin vähäinen, että se oli voitu myöntää maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n nojalla rakennusluvan yhteydessä.

Tilapäisen rakennusluvan lisäksi MRL 125.6 §:n nojalla voidaan myöntää myös varsinainen rakennuslupa määräajan paikallaan pysyttävää rakennusta varten, silloin kun kyse ei ole rakenteeltaan, arvoltaan ja käyttötarkoitukseltaan tilapäiseksi katsottavasta rakennuksesta (ks. myös MRL 117 i §). Tällöin rakennusluvan myöntämisessä noudatetaan samoja rakennusluvan edellytyksiä kuin pysyvienkin rakennusten osalta.

si MRL 20.3 §:n mukaan ympäristöministeriö *voi erityisestä syystä myöntää* määrääjäksi kunnalle poikkeuksen MRL 20.2 §:ssa säädetyn veloitteen täyttämisestä. MRL 155.2 §:n mukaan leikkipaikkojen ja oleskelualueiden järjestämisvelvollisuudesta *voidaan sallia poikkeus* vähäisen lisärakentamisen sekä kiinteistön korjaus- ja muutostyön osalta, jos se kiinteistön koon, maaston tai muun vastaavan syyn vuoksi on perusteltua. MRL 150 e §:n mukaan rakennustarkastaja tai muu kunnan määräämä rakennustarkastajan tehtäviä hoitava viranhaltija *voi rakennustyön aikana antaa suostumuksen poiketa* lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista, jos poikkeaminen ei sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset huomioon ottaen merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä vaikuta naapurien asemaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädetty poikkeamisvalta on siis yleinen. Se mahdollistaa poikkeuksen myöntämisen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista, perustuvatpa ne sitten lakiin, asetukseen, rakentamismääräyskokoelmaan, rakennusjärjestykseen tai muihin säädöksiin. Poikkeaminen on mahdollista kaavoista ja niiden määräyksistä samoin kuin muista maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tehtyjen päätösten määräyksistä ja kielloista. Poikkeamisvallan laajuuden suhteen MRL 171 §:n säännöstä voidaan pitää identtisenä aiemman RakL 132 §:n kanssa<sup>33</sup>. Useimmiten poikkeamisasiat kuitenkin koskevat poikkeamista asemakaavasta tai sen määräyksestä, rakennuskiellosta tai rantavyöhykkeelle tai -alueelle rakentamisesta ilman ranta-asemakaavaa taikka yleiskaavaa. Yksittäiset hankkeet saattavat käytännössä edellyttää poikkeamista useammastakin säännöksestä, määräyksestä, kiellosta taikka rajoituksesta.<sup>34</sup>

Yleisen poikkeamisvallan ulkopuolelle on kuitenkin MRL 171.4 §:ssä rajattu suunnittelutarveasiat ja maisematyölupaa (MRL 128 §) koskevat asiat. Nämä on järjestetty lain poikkeamissäännöksiin nähden erityissäännöksiin<sup>35</sup>. On myös huomattava, että poikkeus voidaan säännöksen mukaan myöntää *vain rakentamista tai muuta toimenpidettä* koskevista määräyksistä ja kielloista. Muista kuin rakentamista koskevista normeista ei voida poiketa. Poikkeaminen ei ole mahdollista esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain asettamista menettelyllisistä vaatimuksista, kuten esimerkiksi luvanhakuvelvollisuudesta. Tätä voitaisiin hyvin pitää mahdottomana ilman säännöksen sanamuotoon tukeutumis-

<sup>33</sup> Ekroos 1999, s. 21.

<sup>34</sup> HE 101/1998 vp, s. 114; Ekroos – Majamaa 2015, s. 987.

<sup>35</sup> HE 101/1998 vp, s. 115. Näin ollen, jos rakennus- tai toimenpideluvan myöntäminen kiistatta edellyttää suunnittelutarveratkaisun tekemistä, ei tätä estettä voida poikkeamispäätöksellä poistaa. Maisematyöluvan tarvetta koskevat säännökset on itsessään muotoiltu joustavin ja tulkinnanvaraisin normein, mikä lisää harkinnanvaraa maisematyölupa-asioissa. Ks. Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 852.

takin.<sup>36</sup> Esimerkiksi ratkaisussa KHO 22.11.2004 T 2989 (Irs) suunnittelijan kelpoisuusvaatimuksia ei ollut KHO:n mukaan pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 171, 172 ja 175 §:ssä tarkoitettuina rakentamista koskevinä säännöksiinä ja määräyksinä.

Rakennuslain poikkeuslupasäätely muodostui siis kahdesta erityyppisestä poikkeusluvasta, niin sanotuista taaja-asutuspoikkeusluvasta (RakL 5.2 §) ja yleisestä poikkeusluvasta (RakL 132.1 §). Ne tarkoitettiin alun pitäen poikkeukselliseksi, erivapaustyyppiseksi ratkaisuksi, ja niitä ajateltiin myönnettävän suhteellisen vähän. Poikkeuslupamenettelystä kuitenkin muodostui rakennuslain aikana säännönmukaista hallintotoimintaa ja sen käytännön merkitys muodostui huomattavasti suuremmaksi kuin lain säätämisvaiheessa ajateltiin.<sup>37</sup> Rakennuslain poikkeuslupajärjestelmää onkin siis kutsuttu ”rakennuslain käenpoikaseksi”<sup>38</sup>. Järjestelmästä, jonka oli tarkoitus olla vähän käytetty ja suunnittelujärjestelmään nähden toissijainen, tuli laajalti käytetty ja toisinaan jopa ensisijainen; näin poikkeuslupainstrumentin voidaan arvioida heikentäneen kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön systematiikkaa ja järjestelmän toimivuutta. Menettely periaatteessa muuttaa MRL:n ja sen nojalla annetut erilaiset rakentamistoimenpiteitä koskevat säännökset ja määräykset ainoastaan *pääsäännön* luonteisiksi, mikä olisi oikeastaan otettava huomioon aina näiden säännösten tulkintaa, tarkoitusta ja tarkoituksen toteutumista tarkasteltaessa. Poikkeamisluvaharkinnassa on samalla tullut ratkaistuksi maankäyttöä koskevia periaatteellisia asioita ilman kokonaisvaltaisempaa suunnitelmallisuutta ja kaavoitukseen liittyviä selvityksiä ja menettelyitä, joiden voidaan katsoa täyttävän myös päätöksenteon demokraattisen kontrollin ja oikeusturvan vaatimukset<sup>39</sup>. Taaja-asutuspoikkeuslupien osalta on jouduttu toteamaan, että maankäytön myöhemmälle suunnittelulle jää varsin rajalliset mahdollisuudet, jos suunnittelun on myöhemmin mukauduttava jo olemassa olevaan, mahdollisesti puutteellisesti suunniteltuun rakentamiseen. Poikkeusluvilla rakentamista pyrittiinkin jo rakennuslain voimassaoloaikana rajoittamaan, mutta vaatimattomalla menestyksellä.<sup>40</sup>

Myös yleistä poikkeamisvaltaa koskevat säännökset muuttuivat maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä merkittävästi, vaikka rakennuslain perintö on selvästi näkyvissä myös säännösten sanamuodoissa. Poikkeamisen edellytykset säänneltiin aiempaa kattavammin (osin yhdistämällä RakL:n poikkeuslupien edellytyksiä saman luvan edellytyksiksi), ja samalla luvan myöntämisen

<sup>36</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 660; Hyvönen 1988, s. 390.

<sup>37</sup> Ks. esim. Syrjänen 1999, s. 136, 178; Kuusiniemi 1990, s. 50; Hyvönen 1988, s. 24, 309. Mäenpään (1992, s. 6) mukaan RakL:n poikkeusluvut rinnastuivat käytännössä lähinnä tavalliseen, säännönmukaiseen hallintolupaan.

<sup>38</sup> Vihervuori 1992, s. 62.

<sup>39</sup> Hyvönen 1988, s. 314.

<sup>40</sup> Poikkeuslupien ennätysvuosi oli 1989, jolloin myönnettiin yli 10 000 poikkeuslupaa. Ks. esim. VNS 2/2000 vp, s. 85.

oikeudellisia edellytyksiä tiukennettiin aiemmasta. Muun ohella näillä keinoin MRL:n tavoitteena oli vähentää poikkeamispäätöksin tapahtuvan rakentamisen määrää ja tarvetta<sup>41</sup>.

Myös nykyinen poikkeamismenettely on merkityksellinen lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, ja siihenkin liittyy ongelmallisia kysymyksiä tarkasteltaessa alueiden käytön ja rakentamisen suunnitelmallisuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 § sisältää edellä kuvatulla tavoin rantavyöhykkeitä ja -alueita koskien periaatteiltaan hyvin samankaltaisen suunnitteluelvoitteen kuin niin kutsuttua kuivan maan suunnittelutarvetta koskeva MRL 16 §. Tästä suunnittelun tarpeesta johtuvasta rakentamisrajoituksesta on yksittäistapauksessa mahdollista MRL 171 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä poiketa. Riittävän suunnittelun lähtökohdan kannalta myös tämä suunnitteluelvoite on merkittävä. Se on samankaltainen kuin suunnittelutarvealueita koskeva velvoite sikäli, että kyseessä on suunnitteluelvoite, jonka osalta on erityisesti määritelty se, mikä on riittävä suunnittelun taso.<sup>42</sup> Lain systematiikan kannalta ei kyse ehkä ole yhtä keskeisestä säännöksestä kuin suunnittelutarvealuetta koskevassa sääntelyssä, mutta rantarakentamiseen liittyviä intressejä ja sen suunnitelmallisuutta on pidetty siinä määrin painavana yhteiskunnallisena intressinä, että on katsottu tarpeelliseksi asettaa erityinen suunnittelun tarve. Rakentamisen tulee perustua joko asemakaavaan tai tietyt vaatimukset täyttävään yleiskaavaan. Tämäkin suunnitteluelvoite voidaan yksittäistapauksissa sivuuttaa, ja myös näistä poikkeamispäätöksistä on nimestään huolimatta tullut tavanomaista hallintotoimintaa.

Toinen poikkeamispäätösten asiaryhmä, jolla on erityistä merkitystä maankäytön suunnittelun ja sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta, ovat poikkeamiset hyväksytyistä kaavoista. Kaavapoikkeukset muodostavat myös lukumääräisesti merkittävän ryhmän poikkeamispäätöksistä rantapoikkeusten ohella.<sup>43</sup> Nämä kaavat on laadittu suunnittelun vuorovaikutteisuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vaatimukset täyttävällä tavalla, mutta poikkeamismenettely tapahtuu huomattavasti suppeampaa menettelyä noudat-

<sup>41</sup> HE 101/1998 vp, s. 35.

<sup>42</sup> Edellä sanotun perusteella voidaan sanoa, että riittävän suunnittelun taso on rantavyöhykkeiden ja -alueiden osalta määritelty lainsäädännön tasolla täsmällisemmin kuin suunnittelutarvealueiden osalta, kun asia käy kohtuullisella täsmällisyydellä ilmi MRL 72.1 §:n sanamuodosta. Oikeuskäytännössä on toki jouduttu edellä kuvatulla tavoin täsmentämään sitä, kuinka yleiskaavan tulee olla laadittu, jotta se olisi MRL 72.1 §:ssä tarkoitettu yleiskaava, jossa on ”erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.” Tulkintaongelmat ovat kuitenkin koskeneet enimmäkseen ennen MRL:n säätämistä hyväksytyjä yleiskaavoja.

<sup>43</sup> Näin esim. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 660. Ympäristöhallinnon tietokantaan tallennetuista aiemmin kuvatuista ei ole eriteltävissä, mitkä kunnan poikkeamisluvat ovat kaavapoikkeuksia, näin ollen täsmällisempiä lukuja ei voida esittää. Poikkeamispäätösten määriä tarkasteltaessa kuitenkin suuret kaupungit ja kaupunkikunnat muutoinkin korostuvat selvästi, minkä voidaan arvioida johtuvan keskeisesti asemakaavapoikkeuksista.

taen. Poikkeamismenettelyyn ei myöskään tosiasiaassa liity samantasoisia selvityksiä kuin kaavoitusmenettelyyn, vaikkakin tavanomaiset hallinto-oikeudelliset asian selvittämiselvöllisyydet koskevat myös poikkeamispäätöksentekoa.<sup>44</sup> Menettelyn keveys (helppous, edullisuus ja nopeus) suhteessa kaavojen muuttamiseen on keskeinen syy siihen, miksi poikkeamismenettelyä käytetään kaavamuutosten sijasta.

Poikkeamismenettely epäilemättä tuo joustavuutta lain järjestelmään, kun yksittäistapauksissa haitattomiksi arvioitavat poikkeamiset ovat toteutettavissa ilman raskasta kaavamuutosmenettelyä. Menettelyn keveys suhteessa kaavan muuttamiseen vaikuttaa kuitenkin helposti myös niin, että menettelyä käytetään toisinaan silloinkin, kun asia olisi voimassa olevan oikeuden mukaan ratkaistava kaavaa muuttamalla.<sup>45</sup> Kun yksittäisillä hankkeilla tapaa olla erilaisista syistä johtuen kiire, pyritään käyttämään keveintä mahdollista menettelyä hankkeen toteuttamiseksi. Poikkeamismenettely synnyttääkin paljon perusteettomia odotuksia sen suhteen, missä ajassa jonkin tietyn hankkeen edellyttämät viranomaismenettelyt olisivat läpivietävissä, mikäli siihen liittyviä oikeudellisia rajoituksia ei tunnisteta.

Tästä näkökulmasta huomionarvoinen on MRL:n *vähäinen asemakaavamuutos*. Vähäisen asemakaavan laatimismenettelyyn liittyy eräitä, joskin sangen pieniä helpotuksia suhteessa normaaliin asemakaavan laatimismenettelyyn.<sup>46</sup> Myös vähäisen asemakaavamuutoksen käsitteellä on pyritty edesauttamaan sitä, että asioita ratkaistaisiin kaavoja muuttamalla pikemmin kuin poikkeamispäätöksin.<sup>47</sup>

Vähäisen asemakaavamuutoksen sisältöä on täsmennetty MRL 191 §:n muutoksen yhteydessä, jossa kunnan jäsenten valitusoikeus poistui näissä vähäisissä asemakaavamuutoksissa. MRL 191.3 §:n mukaan vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Säännöksen perusteluissa käsitettä on lisäksi täsmennetty niin, että vaikutukseltaan vähäisenä voitaisiin pitää vain pienialaista muu-

<sup>44</sup> Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on mm. huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

<sup>45</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2005, s. 27.

<sup>46</sup> Ks. maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 30 §, jonka mukaan jos valmisteltavana on vaikutukseltaan vähäinen asemakaavan muutos, osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen samalla, kun ilmoitetaan kaavan vireilletulosta. Tällöin ilmoitusta ei tarvitse julkaista sanomalehdessä. Jo alun perin MRA sisälsi 27 §:n säännöksen, jonka mukaan muista asemakaavoista poiketen vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan lähtökohtana olevasta 30 päivästä poiketen.

<sup>47</sup> Ks. esim. HE 81/2006 vp, s. 29.



tosta, jolla ei ole yleistä merkitystä kuntalaisten kannalta ja jonka vaikutukset kohdistuvat kaava-alueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Tällainen voi säännöksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi kaava, jolla muutetaan korttelin sisäisiä järjestelyjä ja joka vaikuttaa vain saman tai viereisen korttelin maanomistajiin tai asukkaisiin. Muutosta taas ei voida pitää vaikutuksiltaan vähäisenä, jos sillä muutetaan rakennuskorttelin pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen varattuja alueita, nostetaan rakennusoikeutta tai rakennusten korkeutta tavalla, joka vaikuttaa laajalti ympäristöön, poistetaan rakennusten suojelua koskeva kaavamääräys tai muutoin vaarannetaan rakennetun ympäristön arvojen säilyminen, taikka vaarannetaan luonnonympäristön arvojen säilyminen.<sup>48</sup>

Poikkeamismenettelyn ja MRL:n systematiikan kannalta huomionarvoinen ja mielenkiintoinen kysymys on, *missä määrin poikkeamismenettelyssä voidaan ratkaista asioita, jotka asemakaavamuutoksina eivät olisi vähäisiä*. Poikkeamismenettelyä käytetään yksittäistapauksellisesti (ja ilmeisesti lähtökohtaisesti voimassa olevan oikeuden mukaisesti) myös tapauksissa, jotka eivät edellä esitettyjen seikkojen perusteella olisi asemakaavamuutoksina vähäisiä. Systemaattisten näkökohtien valossa ja muun ohella suunnitellun vuorovaikutteisuuden ja selvitysten riittävyuden näkökulmasta voitaisiin esittää väite, että sellaisia maankäyttöratkaisuja ei poikkeamispäätöksellä tulisi tehdä, jotka asemakaavaa muuttamalla tehtyinä olisivat merkitykseltään vähäistä suurempia. Tällaisten hankkeiden voitaisiin katsoa aiheuttavan MRL 171.2 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, kun ne eivät kaavamuutoksinaakaan täyttäisi vähäisyyden kriteeriä. Oikeus- tai hallintokäytännössä tällaista tulkintaa ei liene tehty. Se olisi nähdäkseni kuitenkin nimenomaan menettelyllisesti johdonmukainen ratkaisu, ja konkretisoisi sitä rajaa, mikä on mahdollista kaavasta poikkeamalla ja mikä edellyttää asian ratkaisemista kaavaa muuttamalla (perustuslainikin kannalta merkityksellisine osallistumismenettelyineen). Vaikka MRL 191.3 §:ssä ja sen perusteluissa mainitut kriteerit ovat hieman vaikeammin sovellettavissa tilanteisiin, joissa ei ole voimassa kaavaa (johon muutosta voidaan verrata), voitaisiin myös kysyä missä määrin suunnittelutarveratkaisuin on mahdollista toteuttaa hankkeita, jotka asemakaavamuutoksina olisivat vähäistä merkittävämpiä?

Vähäinen asemakaavamuutos on myös yksi esimerkki siitä, että kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön MRL:ia säädettäessä tehdyt, kaavoituksen ensisijaisuutta korostavat ja sen käyttöön yksittäisten lupamenettelyjen sijasta kannustavat muutokset eivät ole olleet erityisen tuloksekkaita. Käytännöt pyrkivät aina löytämään kevyimmän uoman, ja lain sallimia keinoja on tapana käyttää maksimaalisesti ja hiukan sen ylikin<sup>49</sup>. Tällaisiin vähäisiin kaavamuutoksiin ei varsinaisesti kannusta se, että sama tai mahdollisesti jopa vaikutuksiltaan merkittävämpi hanke on edellä sanotun perusteella toteutettavissa myös yksittäistapauksellisella lupapäätöksellä.

<sup>48</sup> HE 81/2006 vp, s. 29.

<sup>49</sup> Tämä käy poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen osalta ilmi esimerkiksi lain täytäntöönpanon seurantaan liittyvistä, hallintolainkäyttöratkaisuja koskevista selvityksistä. Ks. myös *Mattila – Hytönen* 2016, s. 114–115, jossa tuodaan esille yhteys hankelähtöisyyden ja voimassa olevista kaavoista poikkeamisen yleisyyden ja yleistymisen välillä.

### III SUUNNITTELUTARVE- JA POIKKEAMISPÄÄTÖSTEN EDELLYTYKSISTÄ



---

## 9 Kaavoituksen ja yksittäisten luparatkaisujen keskinäinen suhde

Aiemmin on korostettu erilaisten suoran osallistumisen keinojen merkitystä, erityisesti kun kyse on sisällön määrittelemisestä erilaisille materiaaliseen oikeuden normeille ja myös yleisille eduille niihin perustuvassa päätöksenteossa. Merkityksellistä se on perustuslainakin näkökulmasta erityisesti silloin, kun kyse on elinympäristöön kohdistuvasta päätöksenteosta. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisumenettelyt ovat vähintäänkin potentiaalisesti ongelmallisia tästä näkökulmasta. Suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelyitä koskevat menettelysäännökset ovat maankäytön suunnittelulta edellytettyihin osallistumis-, vuorovaikutus- ja vaikutusten selvittämistä koskeviin säännöksiin verrattuna suppeat. Vaikutus selvitysten riittävyys, menettelyjen vuorovaikutteisuus ja kansalaisten osallistuminen omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon voivat muodostua yksittäislupapäätöksenteossa ongelmalliseksi, eikä myöskään päätöksenteon demokraattinen kontrolli ole lainkaan samassa mitassa mahdollista.<sup>1</sup>

Poikkeamista ja suunnittelutarveratkaisua koskeviin menettelysäännöksiin sinänsä liittyy niihinkin tietynlaista joustavuutta, joka mahdollistaa jonkinasteisen erilaisten tilanteiden huomioon ottamisen yksittäisen lupapäätöksenteonkin yhteydessä. Sekä poikkeamis- että suunnittelutarveratkaisumenettelyssä sovellettavan MRA 86.1 §:n mukaan muiden maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asianosaisten kuulemiseksi silloin, kun laajempi kuuleminen on tarpeen, on hakemuksesta kuulutettava kunnan ilmoitustaululla ja ilmoitettava lisäksi hakemuksesta ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja varattava asianosaisille vastaava aika muistutuksen tekemiseen.<sup>2</sup> Tätä ei tietenkään

---

<sup>1</sup> Hallintokäytännöissä tämä edelleen korostuu, kun maankäytön suunnittelussa noudatettavat menettelyt yleisesti ylittävät käytettyjen osallistumis- ja vuorovaikutuskeinojen osalta maankäyttö- ja rakennuslain asettaman minimimitason. Toki on huomioitava se, että kuntakohtaiset erot voivat olla merkittäviä muun ohella kuntien käytettävissä olevista maankäytön suunnittelun resursseista johtuen, mutta poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin tämän kaltaisia menettelytapoja ei käytännössä liity. Tältä osin ongelma on pikemminkin se, täyttävätkö poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyvät selvitykset aina hallintolain asettamatkaan vaatimukset.

<sup>2</sup> Suunnittelutarve- ja poikkeamismenettelyissä naapureita on kuultava aina, eikä siihen sisälly samankaltaista tarpeellisuuskriteeriä kuin rakennuslupamenettelyssä kuulemisen ilmeisen tarpeettomuuden perusteella (ks. MRL 133.1 §). MRL 173.1 §:n mukaan ennen 171 §:ssä säädettyä poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. MRA 86.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan poikkeamista koskevan hakemuksen johdosta rakennuspaikan naapureille on annettava tieto hakemuksesta ja varattava heille vähintään seitsemän päivää esittää muistutuksensa hakemuksesta.

voida sanoa lain vaatimuksia pidemmälle meneväksi menettelyksi, vaan kyse on säännönmukaisesti lain edellyttämästä laajemmasta kuulemisesta silloin, kun se säännöksen mukaan on tarpeen. Tällainen tarpeellisuuteen liittyvä kvalifikaatio on tietenkin varsin tulkinnanvarainen ja viranomaisella on varsin suuri vastuu sen tulkitsemisessa. Edellä sanotun perusteella tarpeellisuutta on ehdottomasti syytä tulkita pikemminkin laajasti kuin suppeasti.<sup>3</sup>

Yksi merkityksellinen ero maankäytön suunnitteluprosessin ja yksittäisen lupamenettelyn kautta toteutettavissa hankkeissa on myös se, että yksittäisissä lupamenettelyissä suunnitelmien sisältö määritellään *luvan hakijan toimesta* eikä minkään vuorovaikutteisen prosessin kautta kuten kaavoitusmenettelyssä tapahtuu. Näin on toki jossain määrin myös silloin, kun kaavoja laaditaan tietyn, enemmän taikka vähemmän konkreettisen hankkeen toteuttamiseksi, mutta kaavan sisältö kuitenkin lähtökohtaisesti muotoutuu kaikki maankäytön suunnittelulle asetetut tavoitteet ja sisältövaatimukset huomioivan kaavoittajan työn tuloksena vuorovaikutteisen menettelyn jälkeen. Vaikka viranomainen voi epävirallisesti ainakin jossain määrin ohjata myös lupahakemusten sisältöä, luvan hakija viime kädessä päättää, minkälaista lupaa hakee. Suunnitelmien sisältö ei näin ollen ole lainkaan samanlaisen (ja varsinkaan julkisen) keskustelun kohteena kuin maankäytön suunnittelussa.<sup>4</sup>

Tässä suhteessa hieman poikkeuksellinen on MRL 172 §:ssä säädetty alueellinen poikkeaminen, jossa on kyse kunnan tekemästä päätöksestä, joka ei edellytä hakemusta. Samoin hallituksen esityksessä 251/2016 vp ehdotettu uusi MRL 137 a § ja sen sisältämä alueellinen suunnittelutarveratkaisu tehtäisiin muutoin kuin hakemuksesta. Muissa suhteissa nämä erityistapaukset eivät varsinaisesti eroa yksittäisistä, hakemuksesta tehtävistä lupapäätöksistä. Voidaan toki esittää, että tällainen alueellinen suunnittelutarveratkaisu merkitsisi jossain määrin suunnitelmallisempaa rakentamista suunnittelutarvealueella kuin yksittäisten lupien myöntäminen samalle alueelle. Hallituksen esityksen mukaan alueellisella suunnittelutarveratkaisulla mahdollis-

<sup>3</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 1048. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisumenettelyssä kuuleminen voidaan suorittaa myös hakijan toimesta, ja vaikka hakijan intressissä sinänsä on, ettei kuulemisvirheitä tapahtuisi, vaikuttaa asiantuntemuksen ja rutiinin puute käytännössä niin, että näissä menettelyissä kuulemisessa ilmenevät ongelmat liittyvät usein juuri hakijoiden suorittamaan kuulemiseen. Kuulemiseen liittyy huomionarvoinen määrä oikeudellisia kysymyksiä ja vaatimuksia (esimerkiksi naapurin määrittelyyn, yhteisomistukseen ja kuolinpesien kuulemiseen liittyen), ja ne voivat olla ammattilaisillekin haastavia. Viranomainen viime kädessä vastaa tietenkin lopulta siitä, että kuulemissäännöksiä on sovellettu lupamenettelyssä asianmukaisesti.

<sup>4</sup> Ks. *Mattila – Hytönen* 2016, s. 114–115, jossa niin ikään tunnustetaan se sekä edustukselliseen että suoraan osallistumiseen liittyvä vaje, joka seuraa hankkeiden toteuttamisesta poikkeamisluvun. Poikkeamisluvun yleistymisen liitetään kirjoituksessa hankelähtöisyyteen, joka muodostaa tietynlaisen vastavoiman suunnittelulähtöiselle suomalaiselle traditiolle. Kirjoituksessa (mt. s. 115) viitataan siihen, että hankelähtöisen toimintatavan yleistymisen saattaisi edellyttää tähän liittyvien osallistumiskeinojen luomista.

tettaisiin uudenlainen tapa ohjata maaseudun alueiden käyttöä<sup>5</sup>. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu kuitenkin muistuttaa huomattavassa määrin RakL:n aikaisia palstoitussuunnitelmia, joita käytettiin taaja-asutuksen mahdollistamiseen ilman detaljikaavaa<sup>6</sup>. Erona on lähinnä se, että alueellinen suunnittelutarveratkaisu voisi koskea vain aluetta, joka on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Siirtymäsäännösten puuttuessa tällainen alueellinen suunnittelutarveratkaisu kuitenkin voitaisiin ilmeisesti tehdä minkä tahansa jo laaditun oikeusvaikutteisen yleiskaavan rakentamiseen osoitetulle alueelle. Sen liityntä maankäytön suunnitteluun voi siten olla lopulta melko väljä, eikä tällaisen mahdollisuuden olemassaolo millään muotoa ainakaan kannusta rakentamisen riittävän yksityiskohtaiseen suunnitteluun rakentamiseen oikeuttavalla kaavalla.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu voisi olla hallituksen esityksen mukaan voimassa 10 vuotta. On todennäköistä, että tällaisen päätöksen voimassaoloaikana rakentamispainoisilla alueilla tulee esiin myös erilaisia hankkeita, jotka ovat enemmän taikka vähemmän ristiriidassa alueellisen päätöksen kanssa. Nämä hankkeet voivat olla niin ikään suunnittelutarpeen piirissä, mutta eivät välttämättä. Samassa hallituksen esityksessä ehdotetaan jätettäväksi muun ohella eläinsuojat lähtökohtaisesti suunnittelutarpeen ulkopuolelle<sup>7</sup>. Suunnittelutarpeen piiriinkään kuuluvan rakentamisen osalta ei liene mahdollista tulkita, että yksinomaan alueellisen päätöksen mukainen rakentaminen olisi sallittua ja siitä poikkeavaan rakentamiseen ei olisi mahdollista hakea lupaa. Tällaisen alueellisen päätöksen tosiasiallinen vaikutus alueen rakentamiseen lieneekin ehkä pikemminkin mahdollistava kuin ohjaava, eikä tällaisen instrumentin vaikutusta maankäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumiseen (sen enempää sisällöllisten kuin menettelyllistenkin tavoitteiden osalta) voitane pitää kokonaisuuden kannalta myönteisenä. On syytä pitää mielessä, että suunnittelutarveratkaisut kohdistuvat aina alueille, joilla maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta on (ainakin toistaiseksi lähtökohtaisesti yksityiskohtaisen) maankäytön suunnittelun tarve. Alueellisenkin suunnittelutarveratkaisun yhteys suunnittelujärjestelmään on ainoastaan se, että alueen tulee olla oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Sekin on toki jo tiiviimpi yhteys kuin

<sup>5</sup> HE 251/2016 vp, s. 47. On mielenkiintoista, että hallituksen esityksessä puhutaan varsin säännönmukaisesti ”maaseudusta”, vaikka muun ohella alueellista suunnittelutarveratkaisua ei ole millään muotoa rajattu koskemaan vain maaseutualueita.

<sup>6</sup> Ks. palstoitussuunnitelmiin liittyvästä oikeuskäytännöstä esimerkiksi KHO 1970 II 109, jossa oli myönnetty rakennuslain 5 § 2 momentin nojalla lupa tilan lohkomiseen ja käyttämiseen taaja-asutusta varten palstoitussuunnitelman mukaisesti. KHO:n mukaan viereisen tilan omistajalla, kun alueen käytön suunnittelussa oli otettava huomioon myös tuon tilan alueen käyttö ja käyttömahdollisuus, katsottiin rakennuslain 138 § 2 momentin nojalla olevan valitusoikeus lääninhallituksen päätöksestä. Valituksessa oli vaadittu päätöstä kumottavaksi sillä perusteella, ettei palstoitussuunnitelman perusteena ollut kartta yhteiseksi merkityn ranta-alueen osalta vastannut todellisia olosuhteita, ettei kaikille suunnitelluille rakennuspaikoille ollut varattu tieyhteyttä ja että viheralueeksi varattu alue oli riittämätön. Lisäksi oli vaadittu luvan epäämistä sillä perusteella, että alue oli varattava loma-asutuksesta vapaaksi alueeksi. KHO hylkäsi valituksen siltä osin kuin se koski päätöksen lainvastaisuutta, mutta siirsi KHOL 5 § 1 momentin nojalla asian tarkoituksenmukaisuuden osalta hallituksen ratkaistavaksi.

<sup>7</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 46.

yksittäistä hanketta koskevan suunnittelutarveratkaisun tai esimerkiksi rantavyöhykkeen suunnittelutarpeesta tehtävän poikkeuksen. Lopulta kyse on rakentamisesta lupamenettelyillä rakentamista ohjaavalla kaavalla toteutettavan rakentamisen sijaan.

Suunnittelutarveratkaisu ja usein myös poikkeamispäätös kuitenkin käytännössä korvaavat maankäytön suunnittelun yksittäisen hankkeen (edellä mainittujen alueellisten päätösten tapauksessa useampien yksittäisten hankkeiden) osalta. Näin ollen on merkityksellistä, minkälaisia asioita näissä menettelyissä ratkaistaan. Kun erilaiset maankäyttötarpeet ovat moninaisia ja usein myös toisensa poissulkevia, ei yksittäisiin lupiin perustuvassa päätöksenteossa kyetä suunnitelmallisesti ja kokonaisvaltaisesti järjestämään maankäyttöä ja yhteensovitamaan ristiriitaisia ympäristöön kohdistuvia intressejä. Maankäytön suunnittelulla on mahdollista myös sovittaa yhteen jännitteisiä intressejä ennakolta riittävän aikaisessa vaiheessa ja ehkäistä konfliktien aktualisoituminen ja kärjistyminen myöhemmin. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakentamislainsäädännön yhtenä keskeisenä ajatuksena on aiemmin sanotun perusteella pidettävä maankäytön suunnittelujärjestelmän ehdotonta ensisijaisuutta tämän tutkimuksen kohteena oleviin lupainstrumentteihin nähden<sup>8</sup>.

Näiden lupamenettelyiden suhde lain systematiikkaan ja sen tavoitteiden toteutumiseen riippuu huomattavassa määrin siitä, kuinka (minkälaisilla alueilla ja minkälaisen rakentamisen toteuttamiseen) niitä käytetään. Yksittäistapaukselliseen lupamenettelyyn liittyy vaillinaiseksi jäävän laaja-alaisemman tarkastelun ohella kuitenkin väistämättä olennaisia rajoitteita: yksittäisellä luvalla ratkaistaan ja voidaan ratkaista vain tietyn hankkeen toteuttaminen, sillä ei ole mahdollista oikeudellisesti sitovasti ratkaista ympäröivää maankäyttöä, kuten vaikkapa sitä, että jokin tietty alue jää vapaa-alueeksi esimerkiksi virkistystai muuta yleistä käyttöä varten, taikka yhteensovittaa ristiriitaisia intressejä. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään todennut yksittäisiin lupiin perustuvan rakentamisen rajoitukset.<sup>9</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain seurantaan liittyvissä selvityksissä on havaittu, että sekä poikkeamispäätöksistä että suunnittelutarveratkaisuksista merkittävä määrä kumotaan muutoksenhaussa. Lähes puolet (48 %) kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa vuosina 2008–2010. Myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin peräti 72 %.<sup>10</sup> Kuntien poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vastaavalla tarkastelujaksolla 44 % ja myönteisiin päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin 65 %. Tätä on syytä pitää sekä oikeusturvaan että järjestelmän toimivuuteen liittyvänä ongelmana. Päätösten kuvatun kaltainen heikko pysyvyys on ollut

<sup>8</sup> Tämä oli sinänsä aiemmin kuvatulla tavalla ajatuksena myös jo rakennuslakia säädettäessä.

<sup>9</sup> Ks. esim. toisaalla käsitellyt ratkaisut KHO 2008:37 ja KHO 2013:183.

<sup>10</sup> *Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen* 2013, s. 35, 38.

havaittavissa eri selvityksistä lain voimaan tulosta saakka.<sup>11</sup> Näiden päätösten kumoutumisperusteiden perusteella voidaan todeta, että yksittäisillä luparatkaisuilla on ratkaistu usein asioita, jotka järjestelmän näkökulmasta tulisi ratkaista kaava laatimalla tai sitä muuttamalla. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että näiden menettelyiden yhteydessä on suunnittelun ohella myös siivutettu kaavoitukseen sisältyvät vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyt.

Poikkeamistoimivalta oli aiemmin jaettu kuntien ja valtion viranomaisen kesken siten, että valtion viranomainen ratkaisi aiemmin uusien rakennuspaikkojen muodostamisen ilman kaavaa MRL 72.1–2 §:ssä tarkoitetuilla ranta-alueilla<sup>12</sup>, vähäistä suuremmat poikkeukset asemakaavan rakennusoikeudesta<sup>13</sup>, poikkeukset rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä ja poikkeamiset MRL 53 §:n 3 momentissa tarkoitettuun asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta. Vähäistä suurempien asemakaavan rakennusoikeuspoikkeusten osalta toimivallanjaan nimenomaisesti perusteeksi ilmaistiin se, että tällaiset kysymykset tulisi ratkaista kaavaa muuttamalla. Poikkeamistoimivallan säätämällä valtion viranomaiselle kuuluvaksi oli tarkoitus kannustaa tähän.<sup>14</sup> Ranta-alueita koskien uusien rakennuspaikkojen muodostaminen ilman kaavaa oli 1.4.2016 voimaan tulleen muutokseen asti ollut valtion viranomaisen toimivallassa niin kauan kuin asiaa koskevaa sääntelyä on ollut (rantakaavan tarpeellisuusalueiden osalta vuodesta 1969 asti). Myös tämän voidaan käytännössä katsoa kannustaneen ranta-alueiden kaavoitukseen ja kaavojen muuttamiseen yksittäisillä lupapäätöksillä operoinnin sijaan. Poikkeamisvallan siirtymisellä kaikilta osin kuntien toimivaltaan voidaan näin nähdä olevan merkitystä myös kaavoituksen ja puheena olevien lupamenettelyjen keskinäisen suhteen näkökulmasta. Tämä on tuotu esiin myös asiaa koskevassa hallituksen esityksessä, jossa esityksen ympäristövaikutuksista on todettu muun ohella, että poikkeamistoimivallan siirtäminen saattaa käytännössä etenkin rantarakentamisen kohdalla johtaa siihen, että poikkeamismenettelyllä ratkaistaan nykyistä enemmän asioita, jotka maankäytön suunnittelujärjestelmän näkökulmasta tulisi ratkaista laatimalla kaava tai muuttamalla kaavaa.<sup>15</sup> Suunnitelmat MRL:n mukaisen viranomaisvalvonnan vähentämisestä ovat omiaan korostamaan tähän liittyviä kysymyksiä.

<sup>11</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2005 sekä *Partinen* 2009. Lain voimaantulon jälkeen saatettiin olettaa, että kyse on uuden lainsäädännön opetteluvaiheesta, mutta päätösten laadussa ei ole tässä suhteessa tehtyjen selvitysten perusteella tapahtunut kehitystä parempaan. Valtion valvontaviranomaisen valitukset ovat aiemmin mainitulla tavoin menestyneet muutoksenhaussa olennaisesti yksityisten tekemiä valituksia paremmin, mikä tarkoittaa samalla sitä, että viranomaisen tekemillä valituksilla ja niiden määrällä on yhteys hyväksytyjen valitusten osuuksiin.

<sup>12</sup> Lainkohdan (MRL 171.2 §) viimeisen voimassa olleen sanamuodon mukaan kyse oli uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ollut voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ollut olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta.

<sup>13</sup> Täsmällisemmin kyse oli viimeisen voimassa olleen sanamuodon mukaan vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ollut osoitettu rakennusoikeutta.

<sup>14</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>15</sup> HE 148/2015 vp, s. 13, jossa todetaan (mp.) myös, että toimivallan siirron myötä kuntien harjittavaksi tulisi myös rakennussuojelun osalta nykyistä enemmän ylikunnallisia intressejä.



Keskeinen ongelmien syy lienee kaavoitusresurssien niukkuuden ohella yksittäisen lupamenettelyn huomattava nopeus ja keveys suhteessa maankäytön suunnittelun vaatimaan aikaan ja resursseihin. Rakentamishankkeissa pyritään aikataulusyistä etsimään menettelyllisesti nopein keino, jolla hanke saadaan toteutettua.<sup>16</sup> Näin ollen lupamenettelyssä toteutettavissa olevan rakentamisen rajankäynti on jatkuvaa samoin kuin paine näiden rajojen venyttämiseenkin. Hankkeiden aikataulut ovat usein kaavoitusmenettelyn (ja joskus jopa lupamenettelyjen) edellyttämään aikaan nähden epärealistisia. Erityisesti silloin, kun rakentamishankkeella ei ole maankäytön suunnittelussa luotua perustaa tai se on puutteellinen, kysymys on usein käytännössä siitä, kuinka kevyillä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla menettelyillä ja kuinka nopeasti jokin hanke on mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi poikkeamismenettelyn mahdollisuus synnyttää helposti perusteettomia hankkeiden toteuttamismenettelyihin kohdistuvia odotuksia, kun poikkeamismenettelyyn liittyviä oikeudellisia rajoituksia ei huomioida. Toiminnan hankelähtöisyyden ja poikkeamismenettelyn käytön yleisyyden välillä onkin nähty yhteys<sup>17</sup>.

Suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyä käytetään edellä mainitusta syystä myös toisinaan rinnan maankäytön suunnitteluprosessien kanssa siten, että kaavaa lähdetään tietyllä tapaa toteuttamaan jo ennen kuin se on hyväksytty ja lainvoimainen. Poikkeamislupia saatetaan käsitellä kaavaluonnoksen tai kaavaehdotuksen perusteella tai myöntää lupia muunlaisten keskeneräisten suunnitelmien perusteella. Keskeneräiseen suunnitteluun perustuviin lupiin liittyy se ongelma, ettei ole minkäänlaista varmuutta siitä, tuleeko kaava aiotun sisältöisenä (tai ylipäätään) koskaan voimaan. Suunnitelma, johon lupa perustuu, saattaa osoittautua muutoksenhaussa lainvastaiseksi taikka jäädä syystä tai toisesta kokonaan hyväksymättä. Sen lisäksi, että nämä suunnitelmat eivät ole olleet oikeudellisten kontrollimahdollisuuksien piirissä, ne eivät myöskään välttämättä ole missään vaiheessa olleet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjen kohteena.

Eräs hallintokäytännössä toistuva esimerkki tämän kaltaisista tilanteista on rantayleiskaavojen rakennuspaikkojen siirtäminen niin, että asia käsitellään poikkeamismenettelyssä samalla määräten kaavan mukainen rakennuspaikka rakennuskieltoon kaavan muuttamiseksi. Kun kaavan sisältöä ei voida poikkeamismenettelyssä miltään osin muuttaa, ainoastaan sallia jokin rakentamistoimenpide sen vastaisesti, kaavan muuttaminen on mahdollista ainoastaan kaavoitusmenettelyssä. Tällöin kaavan laatiminen käytännössä käynnistyy poikkeamismenettelystä ja siihen liittyvästä rakennuskiellon asettamisesta. Mitään varmuutta kaavan lainvoimaiseksi tulosta ei kuitenkaan

<sup>16</sup> Häkkänen (2016 s. 412) kirjoittaa poikkeamismenettelyyn liittyen, että ”kunnan kannalta poikkeaminen on usein menettelyllisesti helpompaa ja edullisempaa kuin asemakaavoituksella tapahtuva rakennusoikeuden sääntely, koska poikkeamiseen ei kytkeydy yhtä laajoja yhdyskuntarakentamisen velvoitteita ja valitusoikeutettujen piiri samoin kuin menettely muutoinkin on kevyempi.”

<sup>17</sup> Mattila – Hytönen 2016, s. 114–115.

ole. Mikäli kaavan laatiminen syystä tai toisesta keskeytyisi tai kaava ei tulisi lainvoimaiseksi, syntyisi menettelyn kautta uusi, kaavan mitoitukseen nähden ylimääräinen rakennuspaikka kaavan rakentamattomaksi osoitetulle alueelle, mikä käytännössä jotakuinkin poikkeuksetta vaarantaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteutumisen ja on vastoin kaavan perustana ollutta mitoitusratkaisua. Tämä menettely on vain yksi esimerkki siitä, miten tällaisten suunnittelun korvaavien menettelyjen olemassaolo johtaa niiden käyttämiseen tilanteissa, joihin lainsäätäjät ei niitä ole tarkoittanut käytettäväksi siitä syystä, että ne ovat keino toteuttaa rakentamishankkeita nopeammin tai helpommin.

Poikkeamismenettelyn ongelmaksi voi muodostua myös se, että ajan kuluessa poikkeamispäätösten seurauksena kaava-alueen maankäyttö voi muuttua siitä, mitä se alueella voimassa olevan kaavan mukaan on. Voimassa oleva kaava ja siinä osoitettu maankäyttö voi kuitenkin olla esimerkiksi maanomistajille tai potentiaalisille maanomistajille peruste tehdä omia maankäyttöön liittyviä ratkaisujaan. Asemakaavoituksen osalta *Häkkinen* toteaa, että tällainen kaava ”tavallaan luo myös negatiivisen oikeuden sivullisille vaatia kunnalta asemakaavan mukaista toimintaa”<sup>18</sup>. On kuitenkin pääsääntöisesti kohtuuton edellyttää, että tällaisten tahojen tulisi kaavan sisällön ohella osata selvittää myös alueelle myönnetty poikkeukset kaavasta saati ymmärtää niiden käytännön merkitys moninaisine ulottuvuuksineen. Yksi tällainen ulottuvuus on esimerkiksi meluun liittyvien ohjearvojen soveltaminen alueella, joka rantarakentamiseen oikeuttavassa yleiskaavassa on osoitettu loma-asumiseen, mutta jonka maankäyttö on aikojen saatossa käyttötarkoituksen muutoksia koskevin poikkeamispäätöksin muuttunut siten, että rakennuspaikat ovat käyttötarkoituksestaan pääasiassa ympärivuotiseen asumiseen käytettyjä. Tällä voi olla merkitystä valtioneuvoston päätöstä melutason ohjearvoista (993/1992) sovellettaessa, koska muun ohella loma-asumiseen käytettävillä alueilla melutason ohjearvot ovat esimerkiksi asumiseen käytettäviä alueita alhaisemmat.<sup>19</sup> Alueen maankäytön muutokset loma-asumiseen kaavoissa osoitettujen alueiden osalta eivät kuitenkaan ole olleet maankäytön suunnitteluprosessin ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen kohteena, ja voidaan esittää, että kaava oikeusvaikutteisena maankäytön suunnitelmana synnyttää perusteltuja odotuksia sen suhteen, että

<sup>18</sup> *Häkkinen* 2016, s. 395. Asemakaava on tietyllä tapaa erityisessä asemassa tässä suhteessa, mutta sanottu voidaan ulottaa erityisesti rakentamiseen oikeuttaviin yleiskaavoihin, jotka tämän funktion osalta korvaavat asemakaavoituksen rakentamisen yksityiskohtaisessa järjestämisessä.

<sup>19</sup> Kivenlouhintaa ja murskausta (jota koskevat hankkeet monesti ovat erityisesti melun ja pölyn johdosta usein ongelmallisia lähellä olevan loma- ja ympärivuotisen asutuksen näkökulmasta) koskevassa päätöksenteossa näitä ohjearvoja sovelletaan sitovina raja-arvoina. Ks. valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta (800/2010, MURAU-asetus) 7 §. Asetuksen 3 §:ssä on kuitenkin säädetty niin ikään sitovat etäisyysvaatimukset muun ohella asuin- ja lomarakennuksiin. Sanottu ongelma koskeekin sellaisia toimintoja, joille tällaisia ehdottomia vaatimuksia ei ole asetettu.

maankäyttö on näiden suunnitelmien mukaista. Voimassa oleva oikeus ei sinänsä takaa kenellekään oikeutta ympäristön säilymiseen muuttumattomana, mutta oikeusturvanäkökulmasta on ongelmallista, mikäli maankäyttö on muuttunut poikkeamispäätöksin joksikin muuksi kuin mikä on ollut kaavan sisältö. Myös yksittäisillä lupapäätöksillä on näin myös merkittäviäkin horisontaalisia vaikutuksia, jotka eivät aina ole mitenkään ilmeisiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain aineellisten tavoitteiden näkökulmasta suurimmaksi ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että yksittäisillä lupapäätöksillä syntyy suunnittelematonta, verrattain tehotonta ja monesti maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten tavoitteiden vastaista yhdyskuntarakennetta. Tällainen rakentaminen on johtanut monessa tapauksessa sellaiseen maankäytölliseen tilanteeseen, jossa suunnitteluvaramin puuttuessa myöhemmällä kaavoituksella ei enää ole saavutettavissa juuri lisäarvoa.

---

# 10 Rakennusluvan maankäytön suunnitteluun liittyvät edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella ja yleispiirteisten kaavojen rakentamisrajoitukset

## 10.1 RAKENNUSLUPA ASEMAKAAVA-ALUEILLA JA NIIDEN ULKOPUOLELLA

Ennen suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä on syytä tarkastella hieman rakennuslupaa ja sen edellytyksiä maankäytölliseltä kannalta. Näin on siksi, että niillä alueilla, joilla ei ole rakentamista suoraan ohjaavaa kaavaa eikä sellaista myöskään tarvita, muodostavat rakennusluvan myöntämisen edellytykset myös samalla ne kriteerit, joilla rakentamishankkeen maankäytöllisiä vaikutuksia ja edellytyksiä arvioidaan. Puhe on rakennuslain terminologian mukaisista haja-asutusalueista, eikä tuosta käsitteestä liene varsinaista syytä tai tarvetta luopua, vaikka sille ei voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvää määritelmää enää olekaan<sup>1</sup>. Voitaisiin puhua myös asemakaavoitettujen alueiden ja maankäytön suunnittelun tarpeen ulkopuolisista alueista, mutta tässä pitäydytään käyttämään kompaktia ja tuttua haja-asutuksen käsitettä<sup>2</sup>. Samanlaisilla edellytyksillä myönnettävä rakennuslupa tosin tarvitaan myös rakennettaessa suunnittelutarvealueilla ja kaavoittamattomilla rantavyöhykkeillä, mutta tällöin tietynlaisena esikysymyksenä hanke käsitellään suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamisenmenettelyssä.

Tässä jaksossa tarkastellaan yleispiirteisistä kaavoista johtuvien rajoitusten kautta myös suunnittelutarveratkaisun, poikkeamispäätöksen ja rakennusluvan keskinäistä ajallista suhdetta. Osin nämä suhteet ovat varsin selvät, mutta erityisesti suunnittelutarveratkaisun ja rakennusluvan osalta jo pelkästään lain sanamuodot mutkistavat asiaa. MRL 137 §:n otsikossa puhutaan rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella ja lainkohdan 5 momentin mukaan näiden edellytysten olemassaolon ratkaisee *rakennuslupamenettelyn yhteydessä* tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viran-

---

<sup>1</sup> Aiemmin on tuotu esiin RakL:n taaja-asutuksen käsitteen ja MRL:n suunnittelutarvealueen käsitteen ulottuvuuteen liittyvät erot, jotka liittyvät lähinnä MRL 16.3 §:n mukaiseen, kunnan tietyn asteisessa harkintavallassa olevaan suunnittelutarvealueen määrittelyyn.

<sup>2</sup> Termiä hajarakentaminen näytetään käytettävän ehkä jopa pääsääntöisestikin tarkoittaen kaikkea asemakaava-alueen ulkopuolelle sijoitettavaa rakentamista, myös silloin kun se sijoittuu MRL 16 §:n mukaiselle suunnittelutarvealueelle taikka alueelle, josta on jo suunnittelemtoman rakentamisen kautta syntynyt taajamatihedellä rakennettua aluetta.

omainen. Kirjallisuudessa onkin puhuttu tätä seuraten esimerkiksi ”laajenetusta rakennuslupaharkinnasta”<sup>3</sup>. Vaikka lähtökohtaisesti saattaisikin olla mahdollista käsitellä suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa koskevat asiat joissain tapauksissa yhdessä, liittyisi tällaiseen käsittelyyn myös ongelmia luvanhakijan oikeusturvan kannalta.

Lain systematiikka ja sen säännökset myös näyttävät edellyttävän suunnittelutarveratkaisun käsittelyä esikysymyksenä suhteessa rakennuslupaan huolimatta MRL 137 §:n sanamuodosta. Poikkeamispäätöksen osalta asetelma on selvä, MRA 89 §:n mukaan (jota MRA 90 §:n säännöksen nojalla sovelletaan niin ikään suunnittelutarveratkaisuun) rakennuslupa voidaan myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Säännöksen toisen virkkeen mukaan rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi. Lähtökohtana voidaan siten pitää nimenomaan lainvoimaista poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua rakennuslupaa myönnettäessä, ja tähän lähtökohtaan MRA 89 § tekee poikkeuksen sillä edellytyksellä, että rakennusluvassa näissä tapauksissa erikseen kielletään rakentamisen aloittaminen ennen kuin MRL 171 §:n tai 137 §:n mukainen päätös on tullut lainvoimaiseksi. Tässä tutkimuksessa onkin tarkasteltu suunnittelutarveratkaisua poikkeamispäätöksen tapaan yksiselitteisesti esikysymyksenä suhteessa rakennuslupamenettelyyn.<sup>4</sup>

Tämä rakennusluvan ja suunnittelutarveratkaisun jossain määrin epä-määräinen suhde on heijastunut myös luvan myöntämisen edellytyksiin. Ei nimittäin ole ollut aina aivan selvää, mikä on varsinaisten rakennusluvan edellytysten asema harkittaessa sitä, täytyvätkö myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytykset. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 3.10.2000 T 00/377/2 (lainvoimainen) kunnanhallitus oli hylännyt yhtiön suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen sillä perusteella, että rakennuspaikka ei täyttänyt rakennusjärjestyksessä määrättyjä rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta koskevia edellytyksiä. Asiassa oli kysymys siitä, täyttääkö hakemuksen mukaisen omakotitalon rakentaminen MRL 137 §:n edellytykset ja kunnanhallitus oli ratkaissut hakemuksen rakennuslupamenettelystä erillisessä menettelyssä. Ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, että kun kysymys siitä, täyttääkö rakennuspaikka lain 116 §:n mukaiset ja rakennusjärjestyksessä määrätty edellytykset soveliaisuudesta ja kelvollisuudesta ja riittävästä koosta, ei kuulu rakennusluvan myöntämisen erityisiin edellytyksiin, kunnanhallitus ei ollut voinut hylätä hakemusta mainitsemallaan perusteella. Kirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että MRL 116, 135 ja 136 §:n mukaiset rakennuspaikalle asetetut vähimmäisvaatimukset ovat myös myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä, koska rakentamiseen esimerkiksi maaperän pilaantumisen tai sortumaherkkyiden vuoksi soveltumatonta aluetta ei voitaisi kaavassakaan osoittaa rakentamiseen.<sup>5</sup> Tämä on perusteltua, koska suunnittelutarveratkaisu (samoin kuin usein poikkeamispäätös) korvaa yksittäisen hankkeen osalta asemakaavan ja asemakaa-

<sup>3</sup> Ks. esim. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 775.

<sup>4</sup> Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 880 ja *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 567, jossa todetaan, että ”[r]atkaisu on tehtävä ennen rakennusluvan myöntämistä”.

<sup>5</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 568.

vassa tutkitaan rakennuspaikan soveltuvuus rakentamiseen (MRL 116.1 §)<sup>6</sup>. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että varsinaiset rakennusluvan edellytykset olisivat myönteisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä, vaan että myönteinen suunnittelutarveratkaisu hankkeelle, joka ei täytä rakennuspaikalle asetettavia vaatimuksia, aiheuttaisi MRL 137 §:ssä säädettyjä kiellettyjä seurauksia.

Korkein hallinto-oikeus onkin poikkeamista koskevassa ratkaisussa KHO 4.3.2013 T 796 (Irs) katsonut, että tulvavaara-alueelle sijoittuvalle rakennuspaikalle rakentamiselle ei ollut MRL 172 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisunsa perusteena myös rakennuspaikan soveliaisuutta koskevaan MRL 116.2 §:ään.

Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ei myöskään ole ollut rakentamiseen oikeuttavien kaavojen alueilla tapahtuva kaavan mukainen rakentaminen, koska näiden hankkeiden maankäytölliset edellytykset on tutkittu ja osoitettu maankäytön suunnittelun yhteydessä ja niiden osaltaan muodostaman yhdyskuntarakenteen vaikutukset ja kaavojen sisältövaatimusten täyttyminen selvitetty maankäytön suunnittelun yhteydessä. Asemakaavan voimassaoloon liittyä edelleen lähtökohtainen oikeus ja velvollisuus rakentaa kaavan mukaisesti. Tällaiset rakentamishankkeet ovat näiden *kaavojen toteuttamista*, ja rakennusluvanvarainen rakentaminen toteutetaan tältä osin MRL 135 §:ssä säädettyjä edellytyksiä noudattaen.<sup>7</sup> Tämän tutkimuksen näkökulman täydentämiseksi on kuitenkin tarpeen sivuta rakentamisen maankäytön suunnitteluun liittyviä edellytyksiä lyhyesti myös niillä alueilla, joilla ei ole kaavaa eikä lain ilmaisevaa tarvetta sellaisen laadimiselle. Näin voidaan muodostaa tietylainen kokonaiskuva rakentamisen maankäytöllisistä edellytyksistä (siltä osin kuin ei rakenneta laadittujen asemakaavojen mukaisesti). Näiden edellytysten selvittäminen voi toisaalta johtaa myös siihen, että hankkeen todetaan edellyttävän myönteistä poikkeamis päätöstä ennen kuin rakennuslupa voidaan myöntää.

Kuten aiemmin on todettu, ovat rakennuslupamenettelyn funktio ja tavoitteet lain systematiikassa varsin erilaiset verrattuna suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamisenettelyn tarkoitukseen ja tavoitteisiin. Kun niin asemakaava-alueilla kuin niiden ulkopuolellakin muun ohella (lähtökohtaisesti jokaisen) rakennuksen rakentamiseen ja myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa samoin kuin rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen,

<sup>6</sup> Vastaavalla tavalla niissä tapauksissa, joissa yleiskaavalla voidaan korvata asemakaavoitus rakentamisen ohjauksessa, myös yleiskaavoituksen yhteydessä tulisi selvittää tällaisissa kaavoissa osoitettujen rakennuspaikkojen soveltuvuus rakentamiseen.

<sup>7</sup> Rakennusluvalla ja rakennusvalvonnalla on myös kaavojen toteuttamisessa huomattava rooli, kun merkittävin osa kaavojen mukaisesta rakentamisesta toteutetaan rakennusluvin. Yksi MRA 4.1 §:n mukaisista rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä on valvoa kaavojen noudattamista. Ks. säännöksestä *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 970.

on rakennuslupapäätösten volyyymi huomattavasti suurempi kuin poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen<sup>8</sup>. Tämä heijastuu luvan myöntämisen edellytysten ohella myös lupamenettelyyn. Menettelysäännökset ovat poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisua koskeviin säännöksiin verrattuna suppeammat esimerkiksi naapurien kuulemista koskevien vaatimusten osalta, samoin muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on rajatumpi.<sup>9</sup> Rakennusluvan voimassaoloaika on myös suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöstä pidempi<sup>10</sup> ja rakennuslupaviranomainen voi määrätyn edellytyksin antaa oikeuden aloittaa rakennusluvan mukaiset toimenpiteet ennen kuin lupa on saanut lainvoiman. Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksiin tällaista mahdollisuutta ei sisälly.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Rakennuslupapäätöksiä on tehty vuosittain noin 60 000–65 000; *Ekroos* 2005, s.26.

<sup>9</sup> Voimassa olevan MRL 192 §:n mukaan valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä 4) kunnalla. Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta taas on MRL 193 §:n mukaan: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa; 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa; 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; 7) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella; sekä 8) muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

<sup>10</sup> Suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen rajallisen voimassaoloajan peruste on se, että maankäytölliset edellytykset voivat muuttua jo päätöksen voimassaoloaikana niin, että edellytysten täytyminen on syytä harkita uudelleen, mikäli päätöstä vastaavaa rakennuslupaa ei tuona aikana haeta.

<sup>11</sup> MRA 89 §:n mukaan rakennuslupa voidaan siis myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi. Tällaisissa tapauksissa aloittamisoikeuden myöntäminen ei näin ollen ole mahdollista.

Se, millaisia maankäytöllisiä vaikutuksia eri menettelyissä ratkaistavilla kysymyksillä on, heijastuu näin myös menettelyä koskeviin säännöksiin siten, että mitä laaja-alaisemmasta hankkeesta on kyse, sitä laajempi on pääsääntöisesti myös asiassa noudatettava menettely samoin kuin muutoksenhakumahdollisuudet. Tämä onkin varsin perusteltu lähtökohta, ja tähän liittyvät epäjohdonmukaisuudet eri menettelyjen välillä näyttäytyvät ulkoapäin tarkasteltua järjestelmän puutteina. Yksi tällainen kysymys on ollut rakennuksen purkamista koskevasta asiasta valittaminen yhtäältä silloin, kun asia ratkaistaan purkamisluvalla (johon liittyvät muutoksenhakumahdollisuudet ovat varsin laajat) ja toisaalta silloin kun täsmälleen sama asia ratkaistaan purettavan rakennuksen tilalle tulevan uudisrakennuksen rakennusluvan yhteydessä. Tämä epäjohdonmukaisuus aktualisoitui esimerkiksi Kuopion kauppahallin hieman varsinaiستا kauppahallia myöhemmin rakennetun laajennusosan (niin sanotun Kalahallin) purkamista koskeneessa asiassa, ks. KHO 2011:105. Kyseisessä asiassa purkamisen ja uudisrakentamisen edellytykset oli ratkaistu jo asemakaavassa, mutta tällaisille tapauksille varsin tyypillisesti purkamiskiista kärjistyi vasta lupavaiheessa.

## 10.2 RAKENNUSLUVAN MAANKÄYTÖLLISET EDELLYTYKSET ERITYISESTI YLEISPIIRTEISEEN KAAVOITUKSEEN LIITTYEN

Kun kyse on rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella, edellytykset tulevat sovellettaviksi rakennuslupamenettelyssä niin rantavyöhykkeillä ja -alueilla, suunnittelutarvealueilla kuin niilläkin alueilla, joilla maankäytön suunnittelun lakisääteisiä tarpeita ei ole.<sup>12</sup> Se kattaa myös rakentamisen alueilla, joilla maankäytön suunnittelun tarve on poistettu rakentamiseen oikeuttavalla yleiskaavalla.<sup>13</sup> Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella MRL 136 §:n mukaan on, että

- 1) rakennuspaikka täyttää 116 §:n vaatimukset;
- 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
- 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3–6 kohdassa asetetut vaatimukset;
- 4) teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia; sekä
- 5) maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon.

Säännöksessä viitattujen MRL 135.1 §:n 3–6 kohtien mukaisina rakennusluvan edellytyksinä on, että

- 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 naapurua tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

Kun kyse on rakentamisesta asemakaava-alueen ulkopuolelle, jonne asemakaavamääräykset eivät ohjaa yksityiskohtaisesti rakentamista, on rakentamiselle asetettu tiettyjä erityisiä edellytyksiä, kuten rakennuspaikan sopivuuden arviointi ja se, että teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia.<sup>14</sup> Viimeksi mai-

<sup>12</sup> Ks. *E Kroos – Majamaa 2015*, s. 877.

<sup>13</sup> Kun laaditaan rakentamiseen oikeuttavia yleiskaavoja, jotka poistavat suunnittelun tarpeen ja näin ollen täyttävät asemakaavan funktion tältä osin, olisi tällaista kaavaa laadittaessa tietenkin riittävässä määrin myös varmistettava, että kaavassa osoitetut rakennuspaikat ovat rakentamiskelpoisia ja niille voidaan rakentaa. Kuitenkin muodollisesti vain asemakaavan osalta rakennuspaikan soveltuvuus rakentamiseen on erityisesti tutkittu kaavassa (MRL 116.1 §).

<sup>14</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006*, s. 563.



nitun edellytyksen sisällyttämisen lakiin on arveltu olleen seurausta siitä, että rakennuslain haja-asutuksen ja taaja-asutuksen kahtiajaosta siirryttiin nykyisen kaltaiseen sääntelyyn.<sup>15</sup> RakL:n taaja-asutusalueilla (samoin kuin sinänsä myös nykyisillä MRL 16.1 §:n mukaisilla suunnittelutarvealueilla) oli kyse asutuksesta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi oli syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen. Asemakaava-alueella kunta vastaa lähtökohtaisesti kadunpidosta ja samoin käytännössä myös vesi- ja jätevesihuollon järjestämisestä.<sup>16</sup> Kun kunta vastaa sekä vesi- ja jätevesihuollosta että maankäytön suunnittelusta, on katsottu että kunnalla tulee olla mahdollisuus torjua sellainen (asema)kaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen, joka aiheuttaa mahdollisesti pitkäaikaisia kustannuksia, jotka kohdentuvat kunnalle eivätkä yksityisille.<sup>17</sup> Asemakaava-alueiden ulkopuolella arvioidaan rakennuslupavaiheessa, ettei vesi- ja jätevesihuollosta eikä teiden rakentamisesta aiheudu kunnalle erityisiä kustannuksia. Säännöksen sijainti osana 136 §:n edellytyksiä on merkityksellinen sikäli, että sitä sovelletaan niin suunnittelutarvealueilla kuin muillakin asemakaavan ulkopuolisilla alueilla samoin kuin alueilla, joilla on voimassa rakentamista ohjaava yleiskaava.

On sinänsä sopimuksenvaraista, mitä yllä mainituista rakennusluvan edellytyksistä luonnehditaan maankäytöllisiksi tai maankäytön suunnitteluun liittyviksi. Käytännössä kaikki edellytykset liittyvät kysymyksiin, joita voidaan enemmän taikka vähemmän ohjata kaavoilla ja joita erityisesti asemakaavoilla tyypillisesti ohjataankin. Seuraavassa tyydytään kuitenkin tarkastelemaan ainoastaan yleispiirteisistä kaavoista johtuvia rajoituksia rakentamiseen, kun tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamisinstrumentit ja rakentaminen ilman rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa (tai sellaisen vastaisesti).<sup>18</sup> Näiden rajoitusten tosiasiallinen luonne myös

<sup>15</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 877. Lain esitöissä säännöstä ei ole perusteltu.

<sup>16</sup> Vesi- ja jätevesihuollolla oli yksiselitteinen yhteys detaljikaavoitukseen aiemman terveydensuojelulain (763/1994, TSL) 19.1 ja 23.1 §:n kautta, jotka edellyttivät asemakaava-alueella (ja RakL:n voimassa ollessa rakennuskaava-alueella) olevan kiinteistön liittämistä yleiseen vesijohdoton ja viemäriin. Vesihuoltolain (119/2001, VHL) voimaantulo väljensi tätä yhteyttä jossakin määrin, joskin VHL:n esitöiden mukaan asemakaava-alueet täyttävät VHL 7 §:n säännöksessä tarkoitetut vaatimukset asemakaavan mukaisen maankäytön *toteutumisen* myötä. Säännöksen nykyisen, L:lla 681/2014 muutetun sanamuodon mukaan kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohdoton tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Säännöksen perustelujen mukaan muutoksen tarkoituksena oli edistää toiminta-alueiden ennakoivaa määrittelyä ja alueidenkäytön suunnitelmallisuutta. Tässä tarkoituksessa toiminta-alueiden kattavuus sidottiin perustelujen mukaan paitsi toteutuneeseen myös suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen. Suunnitellun yhdyskuntakehityksen arvioinnissa otettaisiin esitöiden mukaan huomioon alueidenkäytön suunnitelmat sekä niiden ennakoitu toteutuminen. HE 218/2013 vp, s. 42.

<sup>17</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 774.

<sup>18</sup> Niin ikään rakennusjärjestyksen määräyksiä noudatetaan yhtä lailla esimerkiksi suunnittelu-

saattaa osin riippua siitä, onko kyse suunnittelutarvealueesta vaiko ei. Yleispiirteisten kaavojen rakentamisrajoitukseen liittyvillä kysymyksillä on merkitystä myös kun arvioidaan, onko poikkeaminen yksittäistapauksessa tarpeen.

Samat yleispiirteisiin kaavoihin liittyvät rajoitukset tulevat sovellettavaksi osana rakennusluvan edellytyksiä kaikilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla. Yleispiirteisistä kaavoista johtuvat rakentamisrajoitukset voivat olla luonteeltaan joko ehdollisia taikka ehdottomia. Lähtökohtana on rakentamisrajoitusten ehdollisuus, joka merkitsee sitä, että rakentamisrajoituksen noudattamiseen tai noudattamatta jäämiseen liittyy yksittäistapauksellinen rahat tai lupa -menetely; puhutaan myös rahat tai lupa -periaatteesta. Tämä periaate on ilmaistu maakuntakaavan osalta MRL 33.2 §:ssä ja yleiskaavan osalta MRL 43.1 §:ssä. Ehdollinen rakentamisrajoitus tarkoittaa näiden säännösten mukaisesti sitä, että lupaa rakennuksen rakentamiseen ei lähtökohtaisesti saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakunta- tai yleiskaavan toteutumista.<sup>19</sup> Lupa on kuitenkin ra-

---

tarvealueilla ja rantavyöhykkeillä kuin haja-asutusalueillakin. Rakennusjärjestyksen normit ovat yleisiä eivätkä siten aivan samalla tavalla paikkaan sidottuja kuin yleiskaavoihin liittyvät merkinnot ja määräykset tavallisesti ovat (yleiskaavatkin voivat sinänsä olla myös laaja-alaisia ja sisältää koko kaava-alueita koskevia yleisiä määräyksiä). Kuitenkin rakennusjärjestyksenkin määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla (MRL 14.1 §). Suhteessa maankäytön suunnittelujärjestelmään rakennusjärjestysten määräysten voidaan sanoa osin täydentävän kaavajärjestelmää. Rakennusjärjestyksessä olevat määräykset syrjäytyvät, jos muun ohella oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on asiasta määrätty rakennusjärjestyksestä poikkeavasti (MRL 14.4 §).

<sup>19</sup> Ehdollinen rakentamisrajoitus kohdistuu sanamuodon mukaan MRL 113 §:ssä tarkoitettujen ”rakennusten” rakentamiseen. MRL:n muutoksella 476/2004 kuitenkin toimenpideluvan edellytyksiä koskevaan MRL 138 §:ään tehtiin muutos, jonka kautta muun ohella yleispiirteisten kaavojen rakentamisrajoitukset tulee soveltuvien osin huomioida myös toimenpideluvan varaisissa toimenpiteissä. KHO oli tehnyt tämän tulkinnan jo aiemmin golfkentän rakentamista koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:2. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin muutoksen tarpeesta, että on perusteltua, että tällaisia merkittäviä toimenpidelupia ratkaistaessa edellä mainittujen lainkohtien mukaiset maankäytölliset ja ympäristölliset edellytykset otetaan huomioon. Sama koskee laissa kaavoituksen turvaamiseksi säädettyjen rakennuskieltojen huomiointamista. Siten poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu on tarvittaessa saatava ennen toimenpideluvan myöntämistä. HE 164/2003 vp, s. 11. Ratkaisussa KHO 2005:77 korkein hallinto-oikeus myös totesi (toimenpideluvan edellytyksiä koskeviin säännöksiin viittaamatta), että kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n asema yleiskaavan toteutumisen kannalta, asiassa ei ole merkitystä sillä, että mainitun pykälän 1 momentin mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus sanamuotonsa mukaan koskee rakennuksen rakentamista ja 2 momentin mukainen rakentamisrajoitus vastaavasti rakentamista.

MRL 113 §:n mukaisessa rakennuksen määritelmässä on keskeistä viranomaisvalvonnan tarve, eikä se välttämättä aina vastaa arkikielen rakennuksen käsitettä. Myös ympäristö, johon rakennus sijoittuu ja rakennuksen merkitys siinä vaikuttavat siihen, onko kyse MRL:n mukaan rakennuksesta. Ks. aiemmin mainituista rakennusta koskevista ratkaisuksista esim. KHO 2006:62, jossa satamanosturi katsottiin lain tarkoittamaksi rakennukseksi, jonka purkaminen edellytti purkamislupaa ja ratkaisui KHO 2005:79 (ään. 2–2–1), jossa vähemmistöön jäänyt hallintoneuvos olisi tulkinnut arvokkaassa kulttuurimaisemassa mäen rinteeseen maavallin päälle rakennetun noin 50 metriä pitkän ja noin kolme metriä korkean umpinaisen lauta-aidan MRL 113 §:n tarkoittamaksi rakennukseksi.

kentamisrajoituksesta huolimatta myönnettävä, jos yleis- tai maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoitukseen, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta.<sup>20</sup> Sinänsä kaavat yleensä ovat varsin yleispiirteisiä eikä yksittäisten hankkeiden toteuttaminen useinkaan johda kaavan toteutumisen vaikeutumiseen. Vaikka rakentaminen poikkeaisikin jollakin tapaa yleiskaavasta, ei se välttämättä vaikeuta yleispiirteisen kaavan toteutumista.<sup>21</sup> Suunnittelutarvealueilla taas yleispiirteisten kaavojen rakentamisrajoituksiin liittyy jäljempänä esitetyllä tavoin tiettyjä erityispiirteitä, ja asemakaavoitettavilla alueilla kaavojen laatimiseen usein liittyy ehdottoman rakentamisrajoituksen muodostava MRL 53.1–2 §:n mukainen rakennuskielto. Tällainen kielto voi liittyä MRL 38.1–2 §:n mukaisesti myös yleiskaavoitukseen, joskin kieltoja yleiskaavoituksen yhteydessä käytetään huomattavasti harvemmin.

Ehdolliset rakentamisrajoitukset ovat menettelyllisesti varsin hankalia ja asian käsittelyn vaiheet moninaiset. Ensin on rakennuslupahakemuksen käsittelyssä selvitettävä, täyttyvätkö rakennusluvan myöntämisen edellytykset muilta osin (tai muodostuuko luvan myöntämisen lähtökohtaiseksi esteeksi jokin ehdoton rakentamisrajoitus). Mikäli edellytykset täyttyvät, tulee harkittavaksi, vaikeuttaako rakentaminen puheena olevan kaavan toteutumista; lupa voidaan myöntää mikäli näin ei tapahdu. Jos taas kaavan toteuttaminen vaikeutuu, tulee seuraavaksi ratkaista, aiheutuuko luvan epäämisestä hakijalle huomattavaa haittaa. Mikäli ei aiheudu, lupahakemus hylätään, mutta jos huomattavaa haittaa aiheutuu on seuraavassa vaiheessa selvitettävä kaavan aluevarauksen toteuttaja ja varattava tälle tilaisuus lunastaa alue taikka suorittaa haitasta korvaus. Jos aluetta ei lunasteta taikka korvausta makseta, lupa on jälleen myönnettävä. Siinä tapauksessa, että alue lunastetaan tai korvaus maksetaan, hakemus hylätään. Tämän varsinaisen rahat tai lupa -menettelyn lisäksi asiaa on mahdollista käsitellä myös MRL 171 §:n mukaisessa menettelyssä siinä tapauksessa, että rahat tai lupa -menettely on johtamassa tai johtanut luvan epäämiseen.<sup>22</sup>

MRL 33.1–2 §:n mukaan ehdollinen rakentamisrajoitus on voimassa maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella. Muilla alueilla maakuntakaavasta johtuvia ehdollisia rakentamisrajoituksia ei ole.<sup>23</sup> Maakuntakaavassa voi-

<sup>20</sup> Mainitut lainkohdat sisältävät myös säännöksiä koskien kaavojen hyväksymisen jälkeen omistussuhteissa tapahtuneita muutoksia haittaa arvosteltaessa. Ks. rahat tai lupa -menettelystä ja siihen sisältyvien seikkojen arvioinnista esim. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 213–216, 272–274; *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 172–178.

<sup>21</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 342.

<sup>22</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 564.

<sup>23</sup> MRL 33.3 § sisältää sinänsä myös ajallisesti rajatun mahdollisuuden antaa ehdoton rakentamisrajoitus samoja alueita koskien maakuntakaavaehdotuksen tai hyväksytyyn maakuntakaavan

daan kuitenkin MRL 30.2 §:n nojalla antaa myös ehdottomia *suojelumääräyksiä*. MRL 30.2 §:n mukaan jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Muussa tarkoituksessa pysyviä ja ehdottomia rakentamis- ja muihin toimenpiteisiin kohdistuvia määräyksiä ei maakuntakaavassa voida antaa.<sup>24</sup> Suojelumääräysten kautta maakuntakaavasta voi johtua myös ehdottomia rakentamisrajoituksia.

Yleiskaavan osalta tilanne on paljolti maakuntakaavan kaltainen, mutta yleiskaavan useammanlaiset funktiot sekä maankäytön yleispiirteisenä ohjausvälineenä että osin myös rakentamista suoraan ohjaavana kaavana tekevät tilanteesta myös rakentamisrajoitusten suhteen moninaisemman. Yleiskaavan osalta ehdollinen rakentamisrajoitus myös koskee koko kaavan aluetta, ei yksinomaan tiettyihin käyttötarkoituksiin osoitettuja alueita kuten maakuntakaavassa. Yleiskaavassa voidaan samalla tavoin kuin maakuntakaavassa antaa myös ehdottomia suojelumääräyksiä MRL 41.2 §:n nojalla. Yleiskaavoissa kuitenkin voidaan ehdollisten rakentamisrajoitusten ja suojelumääräysten – eli ainoiden yleiskaavasta johtuvien automaattisten maanomistajiin kohdistuvien oikeusvaikutusten<sup>25</sup> – ohella myös määrätä ehdottomista rakentamisrajoituksista MRL 43.2 §:n nojalla. Näihin rakentamisrajoituksiin ei sovelleta rahat tai lupa -periaatetta. Yleiskaavan rakentamisrajoituksista on hallituksen esityksessä todettu seuraavasti:

Rakentamisrajoitus edellyttää nimenomais[i]a rakentamista koskevia kieltoja tai muita rajoituksia itse kaavassa. Kun tällaisia kieltoja on kaavassa annettu, ei rakentamalla saa vaikeuttaa yleiskaavan toteutumista. Kaavan toteutumisen mahdollista vaikeutumista arvioidaan ottaen huomioon kaavan koko sisältö mukaan lukien myös kaavamääräykset. Rakennuslain järjestelmässä tällaista yleiskaavaa on kutsuttu usein kolmannen asteen yleiskaavaksi. Uudessa järjestelmässä tällaisia nimityksiä ei enää tarvittane eivätkä yleiskaavat enää ole kaavamaisesti luokiteltavissa 'asteisiin', vaan käytännössä niiden rajoitukset muodostavat liukuvan asteikon siten, että samassa yleiskaavassa voi olla ehdollisen rakentamisrajoituksen piiriin jääviä alueita ja alueita, joilla on erityisiä rakentamisrajoituksia taikka suojelumääräyksiä.<sup>26</sup>

Lähtökohtaisesti ehdottoman rakentamisrajoituksen asettaminen edellyttää siten selvää määrystä kaavassa, josta ei tulisi voida jäädä epäselväksi, että kyse

---

alueilla, mutta tämä liittyy ainoastaan vaiheeseen ennen kaavan lainvoimaiseksi tuloa.

<sup>24</sup> Suojelumääräyksiä annettaessa on pidettävä silmällä muun ohella sitä, että maakuntakaavan sisältövaatimusten mukaan kaavasta ei saa aiheutua maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 28.4 §).

<sup>25</sup> HE 101/1998 vp, s. 76.

<sup>26</sup> HE 101/1998 vp, s. 76.

on nimenomaan ehdottomaksi tarkoitettua, MRL 43.2 §:n nojalla annettua rakentamisrajoituksesta.<sup>27</sup> Oikeuskäytännössä rakentamisrajoituksen ehdottomuutta on kuitenkin tulkittu jossain määrin kaavan ja sen määräysten tarkoituksesta lähtien.<sup>28</sup> Mikäli kaavalla on tarkoitus ohjata suoraan rakentamista esimerkiksi ranta- tai kyläalueella, edellyttää se käytännössä kaavan sisältövaatimusten täytymisen ja kaavan tarkoituksen ja ohjausvaikutuksen toteutumisen näkökulmasta välttämättä myös ehdottomia rakentamista koskevia rajoituksia. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut tällaisten kaavojen määräysten ehdottomuutta tästä ohjaustavoitteesta lähtien.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2001:33 vahvistetussa yleiskaavassa oli laskettu kullekin tilalle kuuluva hajarakennusoikeus kaavaselostuksesta ilmenevällä mitoituslaskelmalla. Kullekin tilalle kuuluva laskennallinen rakennusoikeus oli keskeisillä alueilla ja rantavyöhykkeillä kaavassa keskitetty tilakohtaisesti rakentamiseen varatuille alueille. Keskeisillä alueilla ja rantavyöhykkeillä rakentaminen muille kuin rakentamiseen varatuille alueille oli kielletty kaavamääräyksiin. Yleiskaavassa oli tämän tavoitteen mukaisesti annettu M-2-alueita koskeva kaavamääräys: ”Alue on tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Alueelle voidaan rakentaa vain maa- ja metsätalouden ja niihin liittyvien sivuelinkeinojen rakennuksia rakennusjärjestyksen mukaisesti. Alueen rakennusoikeus on sijoitettu saman maanomistajan A-, T- ja RA-alueille tai se tulee käyttää M-1-alueella.” Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että mainittu yleiskaavamääräys sisälsi rakennuslain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua rakentamisrajoitusta. Tämä rajoitus oli maankäyttö- ja rakennuslain 211 §:n mukaisesti muuttunut, kun mainittu laki oli tullut voimaan, sanotun lain 43 §:n 2 momentissa säädetyksi rakentamisrajoitukseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa säädetyistä rakentamisrajoituksesta oli tarpeen saada mainitun lain 171 ja 172 §:ssä säädetty poikkeus ennen rakennusluvan myöntämistä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:105 oli haettu poikkeusta lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituiseksi asunnoksi. Alueella voimassa olleessa oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa kyseiselle tilalle oli osoitettu loma-asuntoalue (RA1), jonne sai rakentaa yhden lomarakennuksen. Kaavan yleismääräysten mukaan osayleiskaavaa voitiin maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n nojalla käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena yleiskaavan mukaiseen rakentamiseen RA-, AO-, AM-, VR- ja ao-alueilla. Alle 150 metrin etäisyydellä rantaviivasta olevien alueiden kaikki rakennusoikeus oli siirretty tilakohtaisesti näille alueille. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edellä selostetut kaavamääräykset huomioon ottaen osayleiskaava oli tarkoitettu toteutettavaksi siten, että rakennusluvut myönnettiin

<sup>27</sup> Määräysten oikeusvaikutusten kannalta on varsin olennainen merkitys sillä, onko kyse ehdollisesta vai ehdottomasta rakentamisrajoituksesta. Maanomistajan kannalta määräyksen luonteella on myös se merkitys, että MRL 43.2 §:n mukaisesta ehdottomasta rakentamisrajoituksesta voi syntyä MRL 101 §:n nojalla lunastus- tai korvausvelvollisuus. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 223.

<sup>28</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 222–223, 565–566.

yleiskaavan mukaisesti. Tähän nähden ja kun kysymys oli yksityiseen rakennustoimintaan tarkoitettuun alueesta, käyttötarkoitusta koskevaa RA-merkintää oli kyseisen yleiskaavan yksityiskohtaista rakentamista ohjaavan luonteen vuoksi katsottava tarkoitettuna sovellettavaksi rakennuslupamenettelyssä ehdottomana. Näin ollen RA-merkintä oli KHO:n mukaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeusvaikutuksin. Tällaisesta määräyksestä oli tarpeen saada poikkeus ennen rakennusluvan myöntämistä, jos rakentaminen vaikeutti yleiskaavan toteuttamista. Rakennusluvan myöntäminen lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseksi vakituiseksi asunnoksi oli siten edellyttänyt poikkeusta maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa säädetystä rakentamisrajoituksesta.

Ratkaisussa KHO 19.2.2008 T 279 (Irs) oli tarkoitus sijoittaa omakotitalo vahvistetussa yleiskaavassa retkeily- ja ulkoilualueeksi (VR) varatulle alueelle. Yleiskaavamääräyksen mukaan alueella oli sallittua vain yleiseen virkistystoimintaan ja maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvä rakentaminen. Kaavamääräys, jolla oli ennalta määritelty, millainen rakentaminen vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista, oli KHO:n mukaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa säädetty oikeusvaikutuksin. Kun rakennuksen käyttötarkoitus oli vastoin kaavamääräystä, vaikeutti suunniteltu rakentaminen yleiskaavan toteuttamista, ja poikkeus yleiskaavasta aiheutuvasta rakentamisrajoituksesta oli tarpeen.

Tämä merkitsee sitä, että myös kaavamääräyksiä joudutaan toisinaan tulkitsemaan jo pelkästään sen selvittämiseksi, onko kyse ehdollisesta vaiko ehdottomasta rakentamisrajoituksesta. Useimmiten tämä kysymys saa vastauksensa ensisijaisesti kaavan ohjaustavoitteen kautta. Rakentamista ohjaamaan tarkoitettujen kaavojen tulee sisältää ehdottomia rakentamisrajoituksia, kun rakentamiseen osoitettujen alueiden lisäksi niissä tulee sitovasti osoittaa myös alueet, joilla rakentaminen ei tule kyseeseen.

Edellä lainatuissa MRL 43.2 §:n perusteluissa todettiin, että kaavan toteutumisen mahdollista vaikeutumista arvioidaan ottaen huomioon kaavan koko sisältö mukaan lukien myös kaavamääräykset<sup>29</sup>. Tämä viittaa siihen, että rakentamisrajoitusta tulisi tai voidaan tulkita jossain määrin eri tavoin kuin asemakaavan rakentamisrajoituksia, joiden osalta tällaista kaavan ”kokonaisarviointia” ei suoriteta. Näin yleiskaavalliset ehdottomatkin rakentamisrajoitukset olisivat tietyllä tapaa joustavampia kuin asemakaavan rakentamisrajoitukset.<sup>30</sup> Tässä tulee kuitenkin ottaa huomioon yleiskaavan (ja kyseessä olevan rakentamisrajoituksen) funktio. Silloin, kun kaavalla on tarkoitus ohjata rakentamista suoraan asemakaavan tapaan, on perusteltua tulkita kaavan rakentamisrajoituksiakin jotakuinkin vastaavasti kuin asemakaavan kyseessä ollessa tehtäisiin.<sup>31</sup>

*Suunnittelutarvealueella* ehdollisia rakentamisrajoituksia ja ainakin niihin

<sup>29</sup> HE 101/1998 vp, s. 76.

<sup>30</sup> Näin myös *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 222.

<sup>31</sup> Rantayleiskaavojen osalta rakentamisrajoituksia onkin tulkittu tähän tapaan, *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 222.

liittyvää menettelyä on oikeuskäytännössä tulkittu edellä selostetusta poikkeavalla tavalla. Tällä on tietynlainen yhtymäkohta RakL:iin, jonka 27 §:ssä säädettiin, ettei rahat tai lupa -menettelyä sovelleta silloin, kun kyse on taa- ja-asutuksesta.<sup>32</sup> Tämä tarkoitti sitä, että kaavan toteutumisen vaikeutuminen muodosti näillä alueilla ehdottoman kaltaisen rakentamisrajoituksen. MRL ei kuitenkaan tällaista säännöstä ole sisältänyt.<sup>33</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:77 oli haettu MRL 171 §:n mukaista poikkeusta 18-väyläisen golfkentän rakentamiseen. Kysymyksessä oleva noin 92,8 hehtaarin suuruinen alue sijaitsi oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa osoitetuilla maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla (M-4, M-7), joilla oli sallittu maa- ja metsätaloutta palveleva rakentaminen. Kysymyksessä olevien yleiskaavojen aluevarauksia koskevat kaavamääräykset, joihin ei sisällynyt nimenomaisia kieltoja tai rajoituksia, olivat sekä hallinto-oikeuden että KHO:n mukaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuina ehdollisina rakentamisrajoituksina. Hallinto-oikeus olisi palauttanut asian käsiteltäväksi poikkeamisen sijaan suunnittelutarveratkaisua koskevana asiana.<sup>34</sup>

KHO:n mukaan hakemuksessa tarkoitettua golfkentän rakentaminen vaikeutti yleiskaavojen toteuttamista, minkä johdosta hankkeelle oli tarpeen saada maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädetty poikkeus ennen toimenpideluvan myöntämistä. Suunnittelussa hankkeessa oli kysymys golfkentän rakentamisesta alueelle, jota oli pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 16.1 §:ssä tarkoitettuna suunnittelutarvealueena. KHO:n mukaan tässä tilanteessa ja hankkeen laatu huomioon ottaen yleiskaavasta johtuva toimenpideluvan epääminen ei aiheuttanut luvan hakijoille maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa haittaa. Poikkeamista koskeva kysymys oli KHO:n mukaan näin ollen MRL 43.1 §:n estämättä ratkaistavissa erikseen, ennen sellaista toimenpidelupaa, jonka myöntämisen edellytyksenä poikkeaminen oli.

Tapauksessa KHO 2008:29 kunta oli suunnittelutarveratkaisussa katsonut, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetty rakennusluvan erityiset edellytykset ratsastuskeskuksen rakentamiseen suunnittelutarvealueella, jolle ei ollut hyväksytty asemakaavaa, olivat olemassa. Ratkaisun tiivistelmän mukaan kunta oli tässä yhteydessä voinut myöntää myös lain 171 §:ssä tarkoitettua poikkeuksen yleiskaavan julkisten palvelujen ja hallinnon alueen (PY) aluevarauksesta aiheutuvasta ehdollisesta rakentamisrajoituksesta, vaikka poikkeamisen tarvetta ei ollutkaan selvitetty edeltä käsin rakennus-

<sup>32</sup> RakL 30.2 §:n viittaussäännöksen kautta tämä koski sekä seutukaavan että yleiskaavan ehdollisia rakentamisrajoituksia.

<sup>33</sup> Vielä rakennuslakitoimikunnan mietinnössä rakentamisrajoitusta ehdotettiin RakL:n tapaan ehdolliseksi vain suunnittelutarvealueiden ja rantavyöhykkeen ulkopuolisella alueella; lakiin päätyntyytä sanamuotoa ei ole perusteltu valmisteluasiakirjoissa. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 174.

<sup>34</sup> Hallinto-oikeus sinänsä myös totesi, että hanketta on sen laaja-alaisuuden vuoksi pidettävä alueen maankäytön kannalta vaikutuksiltaan merkittävänä eikä hakemuksen mukaiselle poikkeuksen myöntämiselle olisi myöskään ollut edellytyksiä.

lupaviranomaisessa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentin nojalla kysymys siitä, muodostuuko yleiskaavasta johtuva ehdollinen rakentamisrajoitus rakennusluvan myöntämisen esteeksi, on ratkaistava ensi vaiheessa rakennusluvan myöntävällä viranomaisessa rakennuslupa-asiaa ratkaistaessa. MRL 171 §:ssä säädetty poikkeus rakentamisrajoituksesta voidaan myöntää vasta, kun yleiskaavan on rakennuslupamenettelyssä todettu muodostuvan rakennusluvan myöntämisen esteeksi.

KHO:n perustelujen mukaan kaupunkisuunnittelulautakunta oli valituksenalaisella päätöksellään katsonut, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetty erityiset edellytykset rakennusluvan myöntämiseen suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, olivat olemassa.<sup>35</sup> KHO:n mukaan kaupunkisuunnittelulautakunta oli tässä yhteydessä voinut, todettuaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 171 ja 172 §:ssä säädetty edellytykset myöntää poikkeus myös yleiskaavan sisältämästä rakentamisrajoituksesta ovat olemassa, myöntää samalla päätöksellä myös poikkeuksen yleiskaavasta, vaikka poikkeamisen tarvetta ei ollutkaan selvitetty edeltä käsin rakennuslupaviranomaisessa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tavoin.

Edellä mainituissa tapauksissa suunnittelutarvealueella ehdollista rakentamisrajoitusta koskeva asia ei siirtynyt rahat tai lupa -menettelyyn huolimatta siitä, että kyse oli 43.1 §:n mukaisista rakentamisrajoituksista ja KHO:n jälkimmäisenkin ratkaisun mukaan näin olisi lähtökohtaisesti meneteltävä. Ratkaisun KHO 2005:77 on esitetty merkitsevän sitä, että yleiskaavaan liittyvä ehdollinen rakentamisrajoitus ei voi aiheuttaa suunnittelutarvealueella maanomistajalle huomattavaa haittaa. Näin ollen ratkaisu merkitsisi, että rakentamisrajoitus on voimassa suunnittelutarvealueilla käytännössä (RakL:n tapaan) ehdottomana.<sup>36</sup> Toisaalta on kuitenkin todettava, että mainitussa golfkenttää koskevassa ratkaisussa KHO käytti ilmaisua ”tässä tilanteessa ja hankkeen laatu huomioon ottaen”, mikä näyttäisi viittaavan alueen suunnittelutarvealueella sijainnin ohella myös johonkin muuhun arviointikriteeriin. KHO myös totesi ratkaisussa, että mainitut seikat huomioon ottaen luvan epäämisestä ei aiheutunut huomattavaa haittaa, mikä arviointi on jo osa MRL 43.1 §:n mukaista rahat tai lupa -arviointia.<sup>37</sup> Toki argumentaatio voisi edetä myös sitä kautta, ettei suunnittelutar-

<sup>35</sup> Kyse oli tässä tapauksessa MRL 16.3 §:n mukaisesta, rakennusjärjestyksessä osoitetusta suunnittelutarvealueesta. Espoon rakennusjärjestyksessä on määritelty kaupungin asemakaavoittamattomat alueet kokonaisuudessaan suunnittelutarvealueiksi.

<sup>36</sup> Näin Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 174, 218.

<sup>37</sup> Haitan huomattavuuden arviointia on pidetty nimenomaan yksittäistapauksellisena, vaikka se on myös oikeusharkintaista. Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 215. Huomattavan haitan käsite on jälleen yksi esimerkki kaavoitus- ja rakentamisoikeuden aineellisen sääntelyn avoimuudesta ja siihen pätevät ne huomiot, joita on esitetty edellä tämän kaltaisten säännösten tulkinnasta ja nii-



vealueella (jonka rakentamisen tulisi lähtökohtaisesti perustua detaljikaavaan) tällaista haittaa voisi yleiskaavan rakentamisrajoituksesta aiheutua. Ei kuitenkaan ole nähdäkseen vuosikirjaratkaisun 2005:77 perusteella millään tapaa yksiselitteistä, että suunnittelutarvealueella ehdolliset rakentamisrajoitukset poikkeuksetta tulkittaisiin RakL:n tapaan ehdottomiksi. Se sen sijaan on jokseenkin selvää, että tällaisissa tapauksissa on ensin arvioitava, täytyvätkö suunnittelutarveratkaisun edellytykset, ennen kuin rakentamisrajoituksen vaikutuksia ryhdytään arvioimaan.<sup>38</sup> Suunnittelutarveratkaisua koskeva asiahan on joka tapauksessa nähtävä tietynlaisena esikysymyksenä rakennuslupaan (tai toimenpidelupaan) nähden. Vuosikirjaratkaisu 2008:29 näyttääkin liittyvän paljolti tähän menettelyjen ajalliseen järjestykseen. Kun asia on ollut suunnittelutarveratkaisua koskevana asiana käsiteltävänä ja kun suunnittelutarveratkaisun edellytysten on katsottu olevan olemassa, on myös poikkeamisen edellytysten täytyessä voitu myöntää poikkeus yleiskaavan lähtökohtaisesti ehdollisesta rakentamisrajoituksesta vaikka poikkeamisen tarvetta ei ole edeltä käsin selvitetty rakennuslupaviranomaisessa rahat tai lupa -menettelyssä. Toiselta puolelta suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä ole käsillä, ei poikkeamisen edellytyksiä ole tarpeen edes tutkia. Ja mikäli hanke on joltain osin alueella voimassa olevan yleispiirteisen kaavan vastainen (oli kyse sitten ehdollisesta taikka ehdottomasta rakentamisrajoituksesta), lienee usein kyse myös tilanteesta, jossa suunnittelutarveratkaisun edellytykset eivät täyty, kun aluetta asemakaavoitettaessa kaavoitusta ohjaisi yleiskaava, jonka kanssa rakentamishanke on ristiriidassa (vaikka itse rakentamisrajoitusta ja poikkeamisen tarvetta koskeva kysymys sinänsä on yksiselitteisesti erillinen suhteessa suunnittelutarveratkaisun edellytyksiin). Tällöin rakentaminen estyy jo sillä perusteella, ettei MRL 137 §:n mukaisia edellytyksiä ole, eikä oikeudellisia edellytyksiä kaavamääräyksestä poikkeamiselle (eikä rakentamisrajoituksen ehdollisuutta tai ehdottomuutta) ole tarpeen harkita. Edellä mainituista ratkaisuista käy ilmi myös se, että MRL 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun ja MRL 171 §:n mukaisen poikkeamisen ajallista järjestystä ei ole laissa säädetty. Rahat tai lupa -menettely kuitenkin siis liittyy nimenomaan vasta varsinaisiin lupamenettelyihin, rakennus- taikka toimenpidelupaan.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:28 oli kyse suunnittelutarveratkaisusta ja ehdollisesta rakentamisrajoituksesta. Tapauksessa rakennus oli tarkoitus sijoittaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana voimassa olevan rakennuslain aikaisen osayleiskaavan alueelle, jota koskevan ehdollisen rakentamisrajoituksen sisältävä kaavamääräys ei salli-

---

hin liittyvästä päätöksenteosta. Oikeusturvaan ja omaisuudensuojaan liittyvien näkökohtien kuitenkin voidaan katsoa toisaalta edellyttävän tulkinnoilta tietynlaista kiinteyttä.

<sup>38</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 219–220. Tässä arvioinnissa otetaan myös yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus jäljempänä esitetyllä tavoin huomioon.

nut yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakennuspaikka sijaitsi maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella. Kysymyksessä olevalle rakennuspaikalle rakentaminen estyi jo sillä perusteella, että rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ei ollut, eikä tämän vuoksi oikeudellisia edellytyksiä kaavamääräyksestä poikkeamiseen ollut KHO:n mukaan tarpeen harkita.

Ratkaisussa KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs) oli kyse jo lähtökohtaisesti ehdottomasta rakentamisrajoituksesta, joten etukäteen oli jo selvää, että poikkeaminen on tarpeen. Hakemus koski asuinrakennuksen ja talousrakennuksen rakentamista maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla suunnittelutarvealueella. Alueelle ei ollut hyväksytty asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi oikeusvaikutteisen yleiskaavan maa- ja metsätalousalueella, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta ja/tai ympäristöarvoja (MU). Rakennuslain 31 §:n 1 momentin mukaan (toisin sanoen ehdottoman rakentamisrajoituksen sisältävällä määräyksellä) oli määrätty, että alueelle saa rakentaa vain maa- ja metsätaloutta palvelevia rakennuksia, ei asuin- ja lomarakennuksia.

Yleiskaavasta aiheutuvaa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin mukaista rakentamisrajoitusta ei KHO:n mukaan otettu huomioon suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä harkittaessa. Erillinen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä tarkoitettu poikkeaminen yleiskaavasta oli kuitenkin tarpeen ennen kuin rakennushankkeelle voitiin myöntää rakennuslupa. Suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen ajallisesta järjestyksestä ei ollut laissa säädetty. Suunnittelutarveratkaisu voitiin tehdä ennen kuin kysymys poikkeamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentista oli ratkaistu.

Ratkaisuun 2005:77 nojautuen on arvioitu edelleen, että tilanne voisi muodostua samankaltaiseksi myös ranta-alueilla, joilla on voimassa MRL 72 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Näillä alueilla kaavan ehdollisten ja esimerkiksi MRL 72 §:n mukaisten rakentamisrajoitusten vuoksi voitaisiinkin muutoin joutua tilanteisiin, joissa ennen rakennusluvan käsittelyä tarvittaisiin poikkeus MRL 72 §:stä, jonka jälkeen varsinaisessa lupamenettelyssä ryhdyttäisiin tutkimaan ehdolliseen rakentamisrajoitukseen liittyviä kysymyksiä, jotka voivat johtaa taas uuteen poikkeamismenettelyyn.<sup>39</sup> Tätä ei voida pitää millään tavalla mielekkäänä. Rantarakentamiseen oikeuttavien yleiskaavojen ollessa kyseessä ongelma kuitenkin ratkeaa usein sen kautta, kuinka rantayleiskaavojen rakentamisrajoituksia on edellä kuvatulla tavalla tulkittu. Ja toisaalta tilanne on hyvin samankaltainen kuin edellä on suunnittelutarvealueen osalta kuvattu: mikäli poikkeusta MRL 72 §:n rakentamisrajoituksesta ei voida myöntää, estyy rakentaminen jo sillä perusteella eikä ehdollista rakentamisrajoitusta koskevan ongelman tarvitse lainkaan aktualisoitua. Toiselta puolen mikäli poikkeamisen edellytysten katsotaan olevan käsillä, lienee mahdollista vastaavalla tavalla

<sup>39</sup> Ks. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 219.

KHO:n edellä käsiteltyyn ratkaisukäytäntöön nojautuen tulkita, että molemmat poikkeukset ovat myönnettävissä yhdellä kertaa samalla päätöksellä. Tällöinhän on lisäksi kyse tilanteesta, jossa sekä hanke että luvan (MRL 171 §:n mukainen poikkeaminen) myöntämisen edellytykset ovat täsmälleen samat.

Varsinaiset maankäytön suunnitteluun liittyvät edellytykset tulevat edellä kuvatulla tavoin rakennuslupamenettelyssä asemakaava-alueen ulkopuolella esille lähinnä yleispiirteisten kaavojen rajoitusten huomioonottamisvelvollisuuden kautta, ja voitaneen arvioida, että käytännössä nämä rajoitukset aktualisoituvat kohtuullisen harvoin silloin, kun kyse ei ole suunnittelutarvetta- tai ranta-alueesta. Seuraavassa jaksossa käsiteltävien suunnittelutarveratkaisun edellytysten yhteydessä maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyvät näkökohdat taas ovat aivan olennaisia.

---

# 11 Suunnittelutarveratkaisu, lupaharkinta ja luvan maankäytölliset edellytykset

## 11.1 SUUNNITTELUTARVERATKAISUN EDELLYTYKSIÄ KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Suunnittelutarveratkaisun oikeudellisista edellytyksistä on säädetty MRL 137 §:n 1 ja 4 momentissa. Säännöksen sanamuodon mukaan sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asema-kaavaa, edellyttää, että rakentaminen 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. MRL 137.4 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia<sup>1</sup>.

Säännöksissä luvan myöntämisen oikeudellisten edellytysten täyttyminen tai täyttymättä jääminen on sidoksissa esimerkiksi ”haitallisen yhdyskuntakehityksen” aiheutumiseen tai siihen, aiheutuuko rakentamisesta ”haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle” ja onko rakentaminen ”sopivaa maisemalliselta kannalta” tai johtaisiko hanke toteutuessaan ”merkittävään rakentamiseen”. Oikeusharkintaisen luvan myöntämisen edellytyksinä tämän tyyppiset ilmaukset lienevätkin *prima facie* jotakuinkin niin avoimia kuin tällaisille säännöille on mahdollista. Säännösten tausta ja menettelyn edellä kuvattu rooli MRL:n systematiikassa kuitenkin tekevät ratkaisusta ymmärrettävän. Menettelyn tausta on taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyssä, jonka oikeudelliset edellytykset määritteli vain ”erityisten syiden” tapauskohtainen käsilläolo. Taaja-asutuspoikkeusluvan myöntämisedellytykset ja sallitut ja kielletyt päätöspremissit määrittäivätkin käytännössä oikeuskäytännön kautta.

Oikeuskäytäntö on toisaalta ollut niin ikään hyvin merkityksellinen myös suunnittelutarveratkaisun oikeudellisten edellytysten konkretisoinnissa, ja voidaan oikeastaan sanoa paljolti KHO:n ratkaisukäytännön ansiota olevan, että suunnittelutarveratkaisu instrumenttina on oikeudellisesti asetunut jossain määrin systemaattiselle paikalleen. Oikeuskäytännön merkitystä suunnittelu-

---

<sup>1</sup> Tätä säännöstä on siis kutsuttu niin sanotuksi ehdottomaksi luvanmyöntämisesteeksi, ks. HE 101/1998 vp, s. 116.

tarveratkaisun edellytysten tulkinnan täsmentämisessä on omiaan korostamaan sekä, että maankäyttö- ja rakennuslain esityöt pitkälti vaikenevat suunnittelutarveratkaisun edellytyksistä. Voidaan sanoa, että varsinaisista aineellisista edellytyksistä ainoastaan niin sanottua ehdotonta luvanmyöntämistä lain perusteluissa pyritti täsmentämään, lähinnä esimerkein.

Voidaan myös esittää kysymys, kuinka pitkälle tämän tyyppistä harkintaa sisältävän luvan edellytyksiä ylipäätään on mahdollista lain säännösten tasolla täsmentää. Esimerkiksi KHO:n ratkaisukäytännössä täsmentyneet oikeudelliset arviointikriteerit suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymiselle ovat kuitenkin sellaisia, että ne olisi mahdollista kirjata myös lain säännöksiin. Lupajärjestelmän ymmärrettävyyttä ei paranna sekään, että ”[e]simerkiksi rakennusluvan, suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätösten systemaattista merkitystä MRL:n lupa- ja suunnittelujärjestelmässä on maanomistajan oikeusaseman näkökulmasta lakitekstin perusteella ilman tutustumista oikeuskäytäntöön mahdoton hahmottaa”<sup>2</sup>. Tästä näkökulmasta olisi suotavaa, että myös luvan myöntämisen kriteerit kävisivät mahdollisimman selvästi ilmi lain sanamuodoista.<sup>3</sup>

Rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyyn nähden suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytykset on kuitenkin kirjoitettu merkittävästi aiempaa kattavammin, ja nämä lupaedellytykset määrittelevät ne seikat, jotka lupaharkinnassa voidaan ja täytyy ottaa huomioon. Abstraktiudessaankin ne määrittelevät päätöksenteon premissit. Edellytyksiä koskevien säännösten perusteella onkin esitetty olevan ilmeistä, että MRL 137 §:n nojalla rakentaminen suunnittelutarvealueella voi estyä sellaisillakin perusteilla, joita RakL:n aikaisessa oikeuskäytännössä ei olisi sallittu<sup>4</sup>.

Suunnittelutarveratkaisuun liittyvää harkintavaltaa voitaneen säännösten sanamuotojen perusteella kuvata joka tapauksessa edelleen laajaksi. Varsinaisten rakennusluvan edellytysten ja MRL 137 §:n ”rakennusluvan erityisten edellytysten” harkinnan välillä onkin nähty tietynlainen laatuero. On esimerkiksi todettu, että ”[k]un näiden [erityisten edellytysten] arviointi tapahtuu erillään varsinaisesta rakennusluvasta, niin tämä tarkoittanee myös sitä, ettei edellytysten olemassaoloa koskeva tarkastelu ole täysin samanlaista oikeusharkintaa kuin itse lupamenettely, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa ei enää esiinnykään

<sup>2</sup> *Määntä* 2012b, s. 22.

<sup>3</sup> Näinhän ei esimerkiksi purkamisluvan osalta ole tällä hetkellä, kun purkamisluvan edellytykset ovat määräytyneet (nekin systemaattisista ja myös omaisuudensuojaan ja oikeusturvaan liittyvistä syistä) käytännössä oikeuskäytännön perusteella; ks. erit. KHO 2002:73 ja KHO 2002:74.

<sup>4</sup> *Majamaa* DL 2003, s. 603–604; *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 881. Myös esim. kommentaarin *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* ensimmäisessä painoksessa (2000, s. 229) on todettu, että suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytykset ”ovat jossain määrin kovemmat kuin RakL 5 §:n 2 momentin poikkeusluvan myöntämisedellytykset”. Eri asia on, missä määrin nämä edellytysten tiukentuminen on välittynyt hallintokäytäntöihin.

tarkoituksenmukaisuuden harkintaa sanan varsinaisessa merkityksessä”.<sup>5</sup> Muodollisesti kyse on aiemmin sanotun perusteella oikeusharkintaisesta päätöksenteosta, jonka premissien hyväksyttävyyden on muutoksenhaun kautta saatettavissa muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi. Jäljempänä pyritään edelleen täsmentämään päätöksentekijän harkintavallan laajuuteen liittyviä näkökohtia.

Tällaisten avointen säännösten tulkinta ja soveltaminen edellyttää käytännössä merkittävästi sekä oikeudellista että maankäytön suunnittelun ja siihen liittyvien kysymysten asiantuntemusta ja arviointia. Asiaa koskevien säännösten ja lain systematiikan perusteella voitaisiin arvioida, että näiden abstraktien ja erilaisia intressejä päätöksenteossa huomioon otettavaksi velvoittavien säännösten soveltamisessa olisi aina kyse yksittäistapauksellisesta, jossain mielessä kiperästä ratkaisutilanteesta. Osin tämän vastapainoksi – kun ratkaisija yleensä lähtökohtaisesti toivoisi ratkaisutilanteen olevan mahdollisimman helppo – hallintokäytännössä on kehittynyt myös varsin kaavamaisiksi luonnehdittavia kriteereitä luvan edellytysten arvioinnin apukeinoiksi, jotka taas eivät välttämättä kykene ottamaan lupaharkinnassa huomioon kaikkia niitä seikkoja, joita asiaa koskevat säännökset edellyttävät huomioon otettaviksi.

## 11.2 SUUNNITTELUTARVERATKAISUN MAANKÄYTÖLLISET EDELLYTYKSET

Suunnittelutarveratkaisun kaavoitukseen ja alueiden käytön muuhun järjestämiseen liittyvät edellytykset muodostavat olennaisen osan suunnittelutarveratkaisun – samoin kuin poikkeamisen – edellytyksiä. Nimenomaan näiden edellytysten perusteella pääsääntöisesti ratkeaa, myönnetäänkö lupa vai ei. Lupakäsittelyssä olevan rakennushankkeen suhde alueen maankäyttöön ja sen suunnitteluun on poikkeuksetta suunnittelutarpeen vallitessa yksittäistapauksissa erityistä arviointia edellyttävä seikka, kun taas tyyppitapauksissa on kohdullisen helposti todettavissa, että maisemalliset, erityisiin luonnon- ja kulttuuriympäristön arvoihin taikka virkistystarpeisiin liittyvät seikat eivät muodostu luvan myöntämisen esteeksi.<sup>6</sup> Kaikki nämä näkökohdat ovat toisaalta myös asioita, jotka tulisivat arvioitavaksi aluetta kaavoitettaessa, joten hyvin monet (elleivät suorastaan kaikki) päätöksenteossa relevantit näkökohdat voidaan konstruoida tai nähdä tietyllä tavalla osana luvan myöntämisen kaavoitukseen liittyviä edellytyksiä.<sup>7</sup> ”Maankäytöllisinä” edellytyksinä tarkastellaan

<sup>5</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 881.

<sup>6</sup> Tämä käy ilmi myös suunnittelutarveratkaisuja koskevasta oikeuskäytännöstä, ks. *Partinen* 2009, s. 21–22. Ks. myös HE 164/2003, s. 10, jossa kuvataan erityisten edellytysten harkintaa ”lähinnä maankäytöllisiin edellytyksiin” painottuvaksi.

<sup>7</sup> Nämä ovat myös seikkoja, jotka ovat usein osoitettu yleispiirteisissä kaavoissa joko kohde- tai aluevarausmerkinnöin; ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 569, 570.

tässä kuitenkin MRL 137.1 §:n 1 kohdassa mainittua haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä 2 kohdassa tarkoitettua haitallista yhdyskuntakehitystä.

Aiemmin on tarkasteltu suunnittelutarveratkaisua ja sen merkitystä osana maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaa. MRL:n suunnittelujärjestelmän ja lain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta on keskeistä, että tämä suunnittelutarveratkaisun systemaattinen asema ja merkitys näkyy myös siinä, miten tätä lupainstrumenttia käytännössä käytetään ja miten sen edellytyksiä sovelletaan. Erityisesti oikeuskäytännön kautta suunnittelutarveratkaisun edellytykset ovat konkretisoituneet sen kaltaisilla elementeillä, jotka perustuvat suunnittelutarveratkaisun systemaattiseen asemaan.

Olennaista suunnittelutarveratkaisuharkinnassa on päätöksen (asema)kaavoituksen korvaava luonne. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä systemaattisena lähtökohtana on ollut, että suunnitteluarvealueella rakentamisen tulee ensisijaisesti perustua alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa siten rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen.<sup>8</sup> Näin ollen suunnittelutarveratkaisuharkinnalla on keskeinen yhteys kaavojen sisältövaatimuksiin ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin. Suunnittelutarveratkaisua tehtäessä yhtäältä harkitaan, onko rakentamiselle ylipäätään edellytyksiä ilman asemakaavaa, ja toisaalta, olisiko hanke osoitettavissa alueelle laadittavassa asemakaavassa siten, että tällaiselle kaavalle asetettavat vaatimukset täytyisivät.<sup>9</sup> Suunnittelutarveratkaisua ei voida myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi mahdollista osoittaa asemakaavassa, jolloin asiaa on arvioitava myös kaavan sisältövaatimusten kautta. Tämä on nimellisesti todettu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä.

Jo aiemmin mainitussa KHO 2008:37 osakeyhtiö oli hakenut suunnittelutarveratkaisua 18-reikäisen golfkentän ja kerrosalaltaan 10 neliometriä olevan pumppuaseman rakentamiseksi. Rakennuspaikan pinta-ala oli noin 60 hehtaaria. Alue rajautui osittain jokeen ja ulottui myös lähelle järven rantaa. Rakennuspaikkaa ympäröivillä alueilla oli runsaasti asutusta ja toteutumattomia rakennuspaikkoja. Asukkaiden käyttämä yksityinen tie osittain sivusi rakennuspaikkaa ja osittain kulki sen halki. Golfkentän vaikutusalueelta tunnettiin kolme muinaismuistolain nojalla rauhoitettua kivikautista asuinpaikkaa ja kahdeksan kivikautisten esineiden löytöpaikkaa. Yleiskaavassa pääosa golfkentän alueesta oli osoitettu maatalousalueeksi (MT). Kaavamerkintää koskevan määräyksen mukaan tällainen alue varattiin ensisijaisesti maatalouskäyttöön, ja alueella sallittiin maatalouden ja siihen soveltuvien elinkeinojen harjoittaminen sekä tätä palveleva rakentaminen.

<sup>8</sup> Ks. esim. KHO 2010:88 ja KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs).

<sup>9</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 567, jossa todetaan, että "[s]uunnittelutarveratkaisua tehtäessä harkitaan, onko alueen rakentamiseen edellytyksiä ilman asemakaavaa".

Kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta. Hallinto-oikeuden ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökset kumottiin ja osakeyhtiön hakemus suunnittelutarveratkaisun saamiseksi hylättiin.

Kun suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin detailjikaavan, on yleispiirteisillä kaavoilla samankaltainen *ohjausvaikutus* myös suunnittelutarveratkaisuun vastaavasti kuin alueelle laadittavaan kaavaankin kaavan sisältövaatimusten mukaisesti. Suunnittelutarveratkaisussa selvitetään, olisiko hanke mahdollista toteuttaa sisältövaatimusten puitteissa alueelle laadittavassa asemakaavassa.<sup>10</sup>

Aiemmin käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:88 oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolla ei ollut asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi taajamarakenteen välittömässä läheisyydessä peltoalueella, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. KHO totesi ratkaisussaan, että suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun. Ensisijaisesti rakentaminen perustuu asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei näin ollen voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli KHO:n mukaan otettava huomioon, kun arvioitiin, täytyivätkö maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaiset suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset.

Yleiskaavan ohjausvaikutuksesta oli puolestaan kyse tapauksessa KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs). Hakemus koski asuinrakennuksen ja talousrakennuksen rakentamista maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla suunnittelutarvealueella. Alueelle ei ollut hyväksytty asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi oikeusvaikutteisen yleiskaavan maa- ja metsätalousalueella, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta ja/tai ympäristöarvoja (MU). Rakennuslain 31 §:n 1 momentin mukaan oli määrätty, että alueelle saa rakentaa vain maa- ja metsätaloutta palvelevia rakennuksia, ei asuin- ja lomarakennuksia. KHO:n mukaan suunnittelutarvealueella rakentamisen

<sup>10</sup> MRL 54.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. MRL 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL 32.1–2 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL 54.4 §:n mukaan jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös, mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.



tuli ensisijaisesti perustua alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvasi siten rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi yleiskaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella suunnittelutarveratkaisusta tulevalle kaavoitukselle aiheutuvaa haittaa.

Vuosikirjaratkaisu KHO 2008:29 koski ratsastuskeskuksen sijoittamista suunnittelutarvealueella yleiskaavan julkisten palvelujen ja hallinnon (PY) alueelle. Rakennuspaikka sijaitsi kaupungin perinneympäristöinventoinnissa mainitun kohteen alueella. Kyseisen kohteen pinta-ala oli 0,8 hehtaaria ja se edusti niittyjä ja rantaniittyjä. Inventoinnissa kohteelle oli annettu seuraava hoitosuositus: ”Hevoslaidunnus on hyvää hoitoa alueelle. Pensaat ja puun taimet kannattaa aika ajoin raivata alueelta. Laidunta voisi laajentaa kosteammalle rantaniitylle päin.” Hakemuksen mukainen ratsastuskeskus sijoittui alueelle, jolla oli vanhastaan sijainnut ratsastustalli. Hankkeella ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan näin ollen muutettu alueen käyttötarkoitusta. Suunniteltu toiminta soveltui alueen muiden toimintojen yhteyteen. Kaupunki oli ilmoittanut, ettei sillä ole kaavoitussuunnitelmia, joiden toteuttamista hanke vaikeuttaisi. Ratsastuskeskuksen sijoittaminen alueelle ja siihen liittyvä laidunnus edisti ratkaisun mukaan alueella olevan perinmiesmäisen säilymistä. Alueella voimassa olleen yleiskaavan kaavaselvityksen liitteen mukaan kysymyksessä ollut PY-alue oli varattu keskiasteen koulun tarpeisiin. Alueella toimi jo oppilaitos, jossa annettavan opetuksen yhteyteen eläintenpito soveltui. Hankkeen toteuttaminen ei siten aiheuttanut haittaa yleiskaavan toteuttamiselle. Näillä ja muutoin hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevillä perusteilla KHO totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa, 171 §:n 1 momentissa ja 172 §:n 1 momentissa mainitut edellytykset myönteisen suunnittelutarveratkaisun tekemiseen ja poikkeamiseen olivat olleet olemassa.

Kaavojen ohjausvaikutuksista on kuitenkin pidettävä erillään edellä mainitut yleispiirteisistä kaavoista johtuvat rajoitukset, joiden vaikutus rakentamisen sallittavuuteen käsitellään erikseen edellä kuvatulla tavalla ja ratkaistaan viime kädessä poikkeamismenettelyssä. On jopa esitetty, että koska yleispiirteisten kaavojen oikeusvaikutuksista yksittäisiin rakennushankkeisiin on omat säännöksensä, ei tällaisten kaavojen aluevarauksia voitaisi käyttää suunnittelutarveratkaisun epäämisen perusteena.<sup>11</sup> Edellä referoitujen vuosikirjaratkaisujen valossa tämä on kuitenkin liian kategorinen toteamus. Kielteistä suunnittelutarveratkaisua ei tietenkään voi perustaa yksinomaan siihen seikkaan, että hanke on yleispiirteisen kaavan vastainen ja ratkaisussa KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs) todettiin yksiselitteisesti, että yleiskaavasta aiheutuvaa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin mukaista rakentamisrajoitusta ei otettu huomioon

<sup>11</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 570.

suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä harkittaessa, mutta yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus tulee suunnittelutarveratkaisuharkinnassa huomioida siten kuin aluetta detaljikaavoitettaessakin tehtäisiin. Tästä kohtuullisen usein seurannee, että yleispiirteisen kaavan kanssa ristiriidassa olevan yksittäisen hankkeen ei voida katsoa täyttävän myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle asetettuja edellytyksiä. Kaavan ohjausvaikutusta on kuitenkin arvioitava yksittäistä rakentamisrajoitusta laajemmin siitä näkökulmasta, voitaisiinko hanke osoittaa alueelle laadittavassa asemakaavassa. Mikäli näin ei ole, aiheutuisi hankkeen toteuttamisesta MRL 137.1 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhdetta suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamista koskevaan harkintaan on tarkasteltu varsin vähän. On todettu, ettei niillä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia rakennusluvan myöntämisedellytyksiin taikka suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamis päätöksen myöntämisedellytyksiin. Niillä on kuitenkin todettu voivan olla välillistä merkitystä erityisesti arvioitaessa suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamis päätöksen kaavoituksellisten edellytysten täyttymistä. Suunnittelutarveratkaisu tai poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottavan kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle.<sup>12</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on todettu myös oikeuskäytännössä. Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa, asuinrakennuksen rakentamista joen rantavyöhykkeelle poikkeamisen menettelyssä koskevassa ratkaisussa KHO 4.3.2013 T 796 korkein hallinto-oikeus antoi merkitystä valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille arvioidessaan poikkeamisen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Vähintäänkin vastaavanlainen merkitys niille on annettava myös suunnittelutarveratkaisuharkinnassa, jossa lupapäätös aina korvaa kaavoituksen.

Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennuspaikan kohdalla keran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus HQ 1/100 oli N43 +75,40 metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä +74,38–74,93. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella. Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet<sup>13</sup> ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 mo-

<sup>12</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 255; *Turunen* 2003, s. 12. Aiemman MRL 173.3 §:n mukaan ELY-keskuksen lausunto oli aina pyydettyä poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisua koskevassa asiassa muun ohella, kun poikkeaminen koskee aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tämä säännös kuitenkin poistettiin, ja sen poistamista perusteltiin ELY-keskusten työmäärän vähentämisellä ja säännöksen tulkinvaraisuudella, ks. HE 148/2015 vp, s. 18–19.

<sup>13</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteissa on määrätty, että

menti, edellä tarkoitettulle tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

Puheena olevan kaltainen ratkaisu olisi luultavasti ollut tehtävissä myös ilman viittausta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kaavoituksen korvaavassa poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisussa ei voida rakentamista osoittaa sellaiseen paikkaan, mihin ei olisi mahdollista osoittaa rakentamista kaavallakaan. Ratkaisun merkitys lieneekin nimenomaan siinä, että siinä tuodaan esiin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksenteossa. Kun yksittäistapauksellinen lupapäätös korvaa maankäytön suunnittelun, tulee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ottaa lupapäätöksenteossa huomioon siten kuin kaavaa laadittaessa (tai muutettaessa) otettaisiin.

Olellainen elementti suunnittelutarveratkaisua koskevassa edellytysharkinnassa on vaatimus niin kutsutun *suunnitteluvaran* jättämisestä myöhemmälle kaavoitukselle. Korkein hallinto-oikeus on kutsunut tätä lain esitöihin viitaten suunnittelutarveratkaisua koskevien säännösten suoranaisiksi tarkoitukseksi<sup>14</sup>. Myös tämä on nimenomaan systemaattisista lähtökohdista syntyvä vaatimus ja arviointikriteeri sille, voidaanko myönteinen suunnittelutarveratkaisu tehdä. Suunnittelutarveratkaisun erityisillä edellytyksillä turvataan suunnitteluvara tulevassa kaavoituksessa.<sup>15</sup> Suunnittelutarveratkaisuin ei voida toteuttaa rakentamista sellaisella tehokkuudella kuin kaavalla tehtäisiin (vaikka hanke edellä kuvatulla tavoin olisikin osoitettavissa alueelle laadittavassa kaavassa). Tämä johtuu edellä kuvatuista yksittäisiin lupiin liittyvistä rajoituksista. Suunnittelutarveratkaisuin ei voida korvata maankäytön suunnittelua ja niiden jälkeenkin alueen maankäytön suunnittelulle tulee jäädä edellytykset.

Myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimus turvaa tietyllä tapaa suunnitteluvaran jäämistä myöhemmälle kaavoitukselle. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta sovelletaan niin, ettei yhdellekään maanomistajalle sallita sellaista rakentamista, että se myös muille alueen maanomistajille sallittuna johtaisi siihen ettei myöhemmälle maankäytön suunnit-

---

alueidenkäytössä on otettava huomioon viranomaisten selvitysten mukaiset tulvavaara-alueet ja pyrittävä ehkäisemään tulviin liittyvät riskit. Alueidenkäytön suunnittelussa uutta rakentamista ei tule sijoittaa tulvavaara-alueille. Tästä voidaan poiketa vain, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen osoitetaan, että tulvariskit pystytään hallitsemaan ja että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista. Alueidenkäytön suunnittelussa on tarvittaessa osoitettava korvaavat alueidenkäyttörajoitukset yhdyskuntien toimivuuden kannalta erityisen tärkeille toimintoille, joihin liittyy huomattavia ympäristö- tai henkilövahinkoriskejä.

Tulviin liittyvät kysymykset ovat aiempaa keskeisempiä johtuen sään ääri-ilmiöitä lisäävästä ilmastonmuutoksesta. Tähän liittyen samoissa erityistavoitteissa määrätään, että yleis- ja asema-kaavoituksessa on varauduttava lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin.

<sup>14</sup> Ks. KHO 2016:119.

<sup>15</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 568.

telulle jäisi enää suunnitteluvaraa. Muunlaiset ratkaisut eivät täytä suunnittelutarveratkaisun myöntämiseksi säädettyjä edellytyksiä. Mikäli yksittäisillä luparatkaisuilla sallitaan rakentaminen, jonka toteuduttua maankäytön suunnittelulle ei jää vaihtoehtoja, merkitsee tämä sitä, että alueen rakentaminen on toteutettu ilman suunnittelua yksittäisillä luparatkaisuilla. Rakentamispaonisilla alueilla tämän kaltaista kehitystä voi syntyä varsin helposti useiden yksittäisten luparatkaisujen myötä. Suunnitteluvaran jäämistä tulee näin tarkastella myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja yhdenvertaista kohtelua suunnitteluvaran näkökulmasta.<sup>16</sup> Rakentamisella yksittäisin luparatkaisuin on rajoituksensa myös maanomistajien välisiin suhteisiin liittyen. (Detalji)kaavoituksella järjestetään paitsi kunnan ja maanomistajien keskinäiset suhteet myös maanomistajien keskinäinen yhdenvertainen kohtelu suunnittelualueen puitteissa. Koska luparatkaisulla ei voida tehdä tällaista laaja-alaisempaa ratkaisua, on lupaa myönnettäessä varmistuttava siitä, että myöhemmin on laadittavissa myös tässä suhteessa oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset täyttävä kaava.

Vuosikirjaratkaisu KHO 2004:28 koski tällaista rakentamispaonisesta aluetta. Alueella maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana voimassa olevassa osayleiskaavassa oli osoitettu erityyppisiä alueita. Kaavan A-alue oli erillispientalojen alue, jolle voitiin rakentaa rakennusjärjestyksen mukaisesti erillispientaloja talousrakennuksineen ja/tai sellaisia työtiloja, jotka eivät aiheuta asumiselle haittaa. M-1-alue oli maa- ja metsätalousvaltainen alue, jota koskevan kaavamääräyksen mukaan alue oli tarkoitettu pääasiassa maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Alueelle voitiin kaavan mukaan muodostaa rakennuslain 4 §:ssä tarkoitettua haja-asutusta rakennusjärjestyksen mukaisesti. M-2-alue oli maa- ja metsätalousvaltainen alue, joka oli tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Alueelle voitiin rakentaa vain maa- ja metsätalouden ja niihin liittyvien sivuelinkeinojen rakennuksia rakennusjärjestyksen mukaisesti. Alueen rakennusoikeus oli kaavan mukaan sijoitettu saman maanomistajan A-, AP-, AK-, AM-, AC-, RA-, RM-, T- tai P-alueille tai se tuli käyttää M-1-alueella.

KHO:n perustelujen mukaan Ikikallion tilan RN:o 4:166 emätilaksi voitiin katsoa tila Ängsdal I RN:o 4:24. Ikikallion tilasta RN:o 4:166 ja määrälästä tilaa Framäng RN:o 4:165 oli muodostettu 8,5553 hehtaarin suuruinen Ikikallion tila RN:o 4:172. Tämä tila käsitti yleiskaavan A-, M-1- ja M-2-alueita. Muita vuoden 1958 jälkeen emätilasta muodostettuja tiloja olivat RN:ot 4:89, 4:97, 4:98, 4:101, 4:102 ja 4:141. Näistä tiloista saadun selvityksen mukaan ainakin viisi oli jo rakennettuja. Hakemuksen mukainen rakentaminen oli tarkoitus sijoittaa osayleiskaavan M-1-alueelle. Kun KHO:n mukaan otettiin huomioon saatu selvitys hakemuksen kohteena olevasta kiinteistöstä, sen emätilan alueella jo tapahtunut rakentaminen, rakennuspaikan ympäristössä oleva rakennuskanta, alueen rakentamispaonisesta ja vaatimus

<sup>16</sup> Yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta tarkastellaan tässä tutkimuksessa vielä muun ohella hallinto-oikeuden oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien merkitystä suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöksenteossa koskevilla jaksoilla.

maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta sekä suunnitteluvaran jättäminen asemakaavoitusta varten, aiottu rakentaminen olisi aiheuttanut ilman kaavallista tarkastelua toteutettavana hankkeena maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Ratkaisu on hyvin tyypillinen suunnittelutarveratkaisua koskeva tapaus, jossa edellytyksiä myönteiselle ratkaisulle ei ole suunnitteluvaran ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun asettamien vaatimusten vaikutuksesta.

Yhdenvertaista kohtelua ja suunnitteluvaran vaatimusta yksittäisen emätilan sisällä sekä rakennuspaikkojen määrää koskevia mitoitusperiaatteita koski useammallakin tavoin huomionarvoinen vuosikirjaratkaisu KHO 2016:119. Kaupunginhallitus oli perustellut suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen hylkäämistä muun ohella sillä, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyt rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella eivät täyty, koska emätilan aluekohtaisiin mitoitusvaatimuksiin perustuvat laskennalliset rakennuspaikat kuuluvat emätilasta aikaisemmin lohkotuille tiloille. Hallinto-oikeus oli luvansaajan valituksesta kumonnut kaupunginhallituksen päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että hakemusta ei voitu hylätä rakennuspaikkojen mitoitusperiaatteisiin ja emätilasta lohkotujen tilojen lohkomisjärjestykseen liittyvillä perusteilla<sup>17</sup>.

Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että suunnittelutarveratkaisua koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata suunnitteluvara tulevas- sa kaavoituksessa. Edelleen kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. Kunta voi KHO:n mukaan tähän perustuen laatia aluekohtaisia mitoitusperiaatteita, joita käytetään apuvälineenä arvioitaessa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamista yksittäistä suunnittelutarveratkaisua koskevassa harkinnassa. Mitoitusperiaatteilla ei kuitenkaan ollut päätöksenteossa oikeudellista sitovuutta. Suunnittelutarveratkaisu perustuu päätöksen perustelujen mukaan oikeusharkintaan eikä kielteisistä tai myönteistä suunnittelutarveratkaisua voida suoraan perustaa mitoitusperusteisiin.

Ratkaisun perusteluissa todettiin edelleen yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän, ettei yhdelle maanomistajalle sallita niin tehokasta rakentamista, että kaavoituksessa välttämättä osoitettavat kadut, puistot ja muut yleiset alueet jouduttaisiin sijoittamaan muiden maanomistajien alueille. Harkinnassa oli otettava huomioon vaikutukset paitsi toisten emätilojen, myös samasta emätilasta muodostettujen muiden lohkotilojen rakentamismahdollisuuksiin tulevassa kaavoituksessa. Tämän ohella kaavoituksen on jätettävä suunnitteluvara. Kunnalla on ratkaisun perustelujen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentti huomioon ottaen harkintavaltansa ja perus-

<sup>17</sup> Hallinto-oikeus katsoi mitä ilmeisimmin ongelmalliseksi nimenomaan sen, että päätöksessä oli tavallaan jaettu etukäteen lohkotiloille emätilan rakentamismahdsuudet ja perustettu hakemuksen kohteena ollutta tilaa koskeva päätös nimenomaan tähän (sinänsä emätilan kiinteistönmuodostus- ja rakentamistilanteeseen perustuvaan) seikkaan. Kyseisellä emätilalla oli rakentamattomia, aiemmin muodostettuja lohkotiloja, ja hakemus kohdistui jo rakennetusta lohkotilasta muodostettuun tilaan, joka oli pinta-alaltaan selvästi pienempi kuin muut edelleen rakentamattomat tilat.

tuslain 15 §:n rajoissa oikeus päättää kaavoitusperiaatteista ja siitä, millainen suunnitteluvara kaavoitusta varten on tarpeen.

Rakennuspaikan emätilaksi kunnan mitoitusperiaatteiden mukaan katsotavasta tilasta oli muodostettu yhteensä viisi tilaa, joista kolme oli rakentamattomia. Mitoitusperiaatteiden mukaan emätilan alueella oli pinta-alansa perusteella mahdollisuus kahteen lisärakennuspaikkaan. Kun näissä oloissa otettiin huomioon vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ja se, että mahdollisuudet rakentamiseen samasta emätilasta muodostetuille muille rakentamattomille tiloille olivat selvittämättä, hankkeen toteuttamisesta kaavoituksesta erillisenä suunnittelutarveratkaisuna olisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan aiheutunut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettua haittaa. Hankkeen toteuttamisen edellytykset oli tutkittava rakentamiseen oikeuttavassa kaavoituksessa, jossa voitiin ottaa yksittäistä kiinteistöä laajemmin huomioon myös muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja alueen muu maankäyttö. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja kaupunginhallituksen päätös saatettiin voimaan.

Ratkaisu korostaa siten sekä riittävää suunnitteluvaraa suunnittelutarveratkaisuharkinnan suoranaishana lähtökohtana ja toisaalta myös kunnan mahdollisuuksia – harkintavaltansa puitteissa – päättää paitsi kaavoitusperiaatteista myös näihin liittyen siitä, minkälainen suunnitteluvara kaavoitusta varten on tarpeen. Suunnittelutarveratkaisu ei saa aiheuttaa MRL 137 §:ssä säädettyjä kiellettyjä seurauksia, mutta kunnalla on muun ohella perusoikeuksien rajaaman harkintavaltansa rajaamissa puitteissa mahdollisuuksia määritellä, kuinka suuri tuo suunnitteluvara on. Oikeuskäytäntö sinänsä on tämä ratkaisu mukaan lukien yksiselitteinen sen suhteen, että tällainen suunnitteluvara on aina jätettävä kaavoitusta varten.

Korkein hallinto-oikeus on todennut maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvien tavoitteiden merkityksen lupapäätöksenteossa myös kunnan harkintavaltaa suunnittelutarveratkaisussa koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:67. Tämänkin ratkaisun perustelut nojaavat olennaisilta osin systematiikkaan. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että suunnittelutarveratkaisuilla varsinainen kaavallinen harkinta korvataan nopeammin annettavilla ja suppea-alaisilla päätöksillä laissa tarkoitetuissa erityistilanteissa. On hyväksyttävää edellyttää, että nämä yksittäiset ratkaisut ovat sopusoinnussa kunnan maankäytön ja kaavoituksen tavoitteiden ja kaavoituksellisten ratkaisujen toteuttamiseen liittyvien pidemmän aikavälin suunnitelmien kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että yhdyskuntarakenne kehittyy ja tiivistyy usein vähitellen vuosien kuluessa. Aiempaa tiiviimmän yhdyskunnan muodostamisen kannalta olennaisia perusratkaisuja voidaan, näiden ratkaisujen pitkävaikutteisuus huomioon ottaen, edistää jo silloin, kun on objektiivisesti arvioitavissa, että maankäyttö on tiivistymässä. Ratkaisussa tarkasteltiin kunnan harkintavaltaa erityisesti suunnittelutarveratkaisussa asetettavien ehtojen ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tällaisille ehdoille tulee olla hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, eikä niitä voida antaa ratkaistava-

na olevaan asiaan nähden vieraassa tarkoituksessa. Kun suunnittelutarveratkaisu korvaa yksittäisen hankkeen osalta alueen asemakaavoituksen, jonka toteuttamiseen keskitetyt vesi- ja jätevesihuoltoratkaisut käytännössä aina sisältyvät, voidaan selvityksiin perustuen myös edellyttää näiden seikkojen ratkaisemista kestäväällä tavalla myös myönteisen suunnittelutarveratkaisun ja yksittäisen hankkeen toteuttamisen yhteydessä.

Puheena olevassa ratkaisussa KHO 2015:67 suunnittelutarveratkaisu omakotitalon rakentamiseen oli myönnetty ehdolla, että kiinteistön rakennukset liitetään vesi- ja viemäriverkkoon. Kaupunkirakennelautakunta oli perustellut luvansaajan oikaisuvaatimuksen hylkäämistä muun ohella sillä, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetyt rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella eivät täytyneet, ellei rakennuksia olisi liitetty vesi- ja viemäriverkostoon. Hallinto-oikeus oli luvansaajan valituksesta kumonnut kaupunkirakennelautakunnan päätöksen mainitun ehdon osalta katsoen, että suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytykseksi ei ollut voitu asettaa sitä, että rakennukset tulee liittää vesi- ja viemäriverkostoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan puheena oleva rakennuspaikka sijaitsi alueella, johon kohdistui rakentamispainetta ja jonka osalta oli vireillä yleiskaavallisia selvityksiä, joissa rakentamisen sallimisen edellytyksenä oli pidetty muun muassa sitä, että asianomainen kiinteistö oli liitettävissä keskitettyyn vesi- ja viemäriverkostoon. Kaupunkirakennelautakunnan asettamalle vesi- ja viemäriverkkoon liittymistä koskevalle ehdolle oli näissä oloissa ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Asiassa ei ollut tullut ilmi, että liittyminen olisi vesi- ja viemärijohtojen sijainnin vuoksi poikkeuksellisen vaikeaa tai kallista. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli kumottava ehdon osalta ja kaupunkirakennelautakunnan päätös saatettava tältä osin voimaan.

Suunnittelutarveratkaisu ei siis kuitenkaan voi yksittäistapauksessakaan korvata kaavoitusta. Kuten aiemmin on todettu, yksittäistapaukselliseen lupamennettelyyn liittyy väistämättömiä rajoitteita, jotka asettavat reunaehdoja sille, mitä yksittäisellä lupapäätöksellä voidaan ratkaista. Lupapäätöksellä voidaan ratkaista maankäyttö vain yksittäisen rakennushankkeen osalta, mutta sillä ei voida yhteensovittaa kilpailevia maankäyttöintressejä ja ehkäistä erilaisista maankäyttömuodoista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, jotka ovat maankäytön suunnittelun keskeisiä tehtäviä. Mikäli haettu rakentaminen aiheuttaa tämän kaltaisia seurauksia, ei tällaista hanketta ole mahdollista ratkaista ilman kaavaa vaan se aiheuttaa maankäytön suunnittelusta erillisenä ratkaisuna haittaa kaavoitukselle.

Jo aiemmissa yhteyksissä käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:183 oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko hakemuksessa tarkoitettujen viiden tuulivoiman rakentamista tarkoittavan hankkeen toteuttamisen edellytykset maankäyttö- ja rakennuslain kannalta voitu ratkaista suunnittelutarveasiana vai edellyttikö hankkeen toteuttaminen kaavan laatimista.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että tapauskohtaiseen arviointiin vaikutti muun ohella voimaloiden koko ja niiden etäisyys häiriintyvistä kohteista sekä ympäröivän alueen toteutuneen tai sille osoitetun maankäytön laatu. Asian arviointiin vaikutti osaltaan myös se, että tuulivoimalat on muun ohella roottorien koosta, voimaloiden lukumäärästä ja sijoituskuviosta riippuen sijoitettava useiden satojen metrien etäisyydelle toisistaan, mistä seuraa, että jo muutamankin voimalan muodostama kokonaisuus varaa muun käytön ulkopuolelle tavanomaiseen asuntorakentamiseen verrattuna poikkeuksellisen laajoja alueita. Lisäksi tuulivoimarakentamisen erityispiirteenä esimerkiksi tavanomaiseen asuinrakentamiseen nähden on se, tuulivoimaloiden toiminnasta ympäröivän alueen maankäytölle aiheutuvat rajoitukset poikkeavat sekä laadultaan että laajuudeltaan suunnittelutarveratkaisuilla tavanomaisesti osoitettavissa olevasta rakentamisesta silloinkin, kun hankkeesta ei aiheutuisi maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 4 momentissa tarkoitettua vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista tai merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Hanke sijoittui geologisesti ja maisemallisesti sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille tai tällaisten alueiden välittömään vaikutuspiiriin. Alueen erityispiirteiden vuoksi sillä oli katsottava olevan mainittujen rakentamista ja sen sijoittumista osaltaan rajoittavien aluevarausten vuoksi merkitystä muun muassa virkistyskäytössä. Tuulivoimaloiden määrästä ja koosta seurasi, että hanke aiheutti tavanomaista asuinrakentamista huomattavasti laajemmalle alueelle ulottuvia vaikutuksia. Edellä mainittu huomioon ottaen tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla ei voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan tai tuulivoimalarakentamista koskevan yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten kannalta.

Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli KHO:n mukaan selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi ollut voimaloiden koko ja määrä huomioon ottaen varsin laajalla alueella suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Kun otettiin huomioon, että kaavoitukseen liittyy suunnittelutarveharkintaa laajemmat osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet, asian arvioinnissa ei ollut merkitystä myöskään sillä, että lähitaa-jaman tai tuulivoimapuiston lähistön nykyiset asukkaat eivät olleet vastustaneet hanketta.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden perusteluistakin käy ilmi, tämän kaltaisissa tapauksissa joudutaan käymään rajaa myös sen suhteen, johtaisiko suunnittelutarveratkaisun myöntäminen MRL 137.4 §:ssä tarkoitettuun vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisiko se merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Vastaavanlainen tapaus oli myös aiemmin mainittu golfkentän rakentamista koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2008:37, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hank-



MRL 137.1 §:n 2 kohdan mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa *haitallista yhdyskuntakehitystä*. Tämän edellytyksen voidaan nähdä liittyvän paljolti samoihin tavoitteisiin kuin edellä käsitelty haitta kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.<sup>19</sup> Haitallinen yhdyskuntakehitys muodostuu usein luvan epäämisperusteeksi yhdessä kaavoitukselle ja alueiden muun käytön järjestämiselle aiheutuvan haitan kanssa, ja siten usein ensin mainittua onkin vaikea erottaa täsmällisesti jälkimmäisistä.<sup>20</sup>

Kirjallisuudessa haitallisen yhdyskuntakehityksen kiellon on katsottu voivan liittyä muun ohella kunnallistekniikan valmiuteen, kun esimerkiksi tiheä asutus vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen ulkopuolella voi olla haitallista.<sup>21</sup> Esimerkiksi edellä käsitellyssä tapauksessa KHO 2015:67 (jossa oli kyse vesihuoltoverkostoon liittämistä koskevasta suunnittelutarveratkaisun ehdosta) kaupunki katsoi valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että vesi- ja viemäriverkoston olemassaolo ja luvan liittämisehto ovat mahdollistaneet pysyvän asuinrakentamisen kyseiselle suunnittelutarvealueelle ennen alueen yksityiskohtaisempaa kaavoitusta, jossa liittämisvelvollisuudesta myös tultaisiin määräämään. Ellei määräystä rakennusten liittämisestä keskitettyyn vesi- ja viemäriverkostoon näissä oloissa annettaisi, olisi rakentaminen aiheuttanut valituksen mukaan haitallista ja hallitsematonta yhdyskuntakehitystä. Myös KHO siis kyseisessä ratkaisussa totesi, että tiiviimmän yhdyskunnan muodostamisen kannalta olennaisia perusratkaisuja voidaan, näiden ratkaisujen pitkävaikutteisuus huomioon ottaen, edistää jo silloin, kun on objektiivisesti arvioitavissa, että maankäyttö on tiivistymässä. Kunnallistekniset järjestelyt ovatkin merkityksellisiä myös tämän edellytyksen näkökulmasta, mutta yleisemmin kyse on usein siitä, että rakentaminen laajentaa suunnittele mattomasti tiivistä rakentamista sellaiselle alueelle, jolle kunta ei ole rakentamista suunnitellut tai jolla se on ristiriidassa muiden maankäyttöintressien kanssa taikka jolle se ei muutoin sovellu. Usein lienee kysymyksessä rakennushanke, joka joltakin osin poikkeaa siitä, mitä hakemuksen kohteena olevalla alueella on tapahtunut taikka tavoitellaan tapahtuvan. Tämä ei kuitenkaan ole mikään välttämätön edellytys sille, että haitallista yhdyskuntakehitystä aiheutuisi. Sitä voidaan todeta aiheutuvan myös silloin, kun rakentaminen sinänsä on maankäyttöä koskevien suunnitelmien mukaista.

---

keen hyväksymisellä olisi KHO:n mukaan ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Näin ollen hakemukseen suostuminen olisi aiheuttanut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

<sup>19</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 568.

<sup>20</sup> Ks. *Partinen* 2009, s. 21, jonka aineistossa haitallinen yhdyskuntakehitys ei esiinny oikeudellisena perusteena myönteisen päätöksen kumoamiselle yksinään lainkaan, vaan ainoastaan yhdessä muiden 137.1 §:n edellytysten kanssa.

<sup>21</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 568.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 1.2.2001 T 01/0023/2 (lainvoimainen) oli kyse omakotitalon rakentamisesta kunnan hyväksymän osayleiskaavan mukaiselle asuinpienalojen alueelle (AP). Kunta oli laatinut alueelle myös kaavarunkoluonnoksen. Alueella ei ollut asemakaavaa eikä vesi- ja viemärlaitosta. Kunnan lupaviranomainen hyväksyi hakemuksen ja toteasi, että erityiset edellytykset rakennusluvan myöntämiselle suunnittelutarvealueella olivat olemassa. Lisäksi myönnettiin poikkeaminen kunnan rakennusjärjestyksen mukaisesta rakennuspaikan vähimmäiskoosta.

Alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta hallinto-oikeus kumosi päätöksen. Samalla kertaa oli käsiteltävänä samasta kunnasta viisi muuta samantyyppisiin rakennushankkeisiin kohdistuvaa valitusta. Kyseessä olevalle ja sen läheiselle alueelle oli myönnetty pitkän ajan kuluessa yhteensä 30 rakennuslupaa. Rakentaminen oli keskittynyt paikallisten varteen. Lähin asemakaava-alue sijaitsi noin 400 metrin päässä rakennuspaikasta. Rakentamisen seurauksena alueelle oli muodostunut taajamaluonteista asutusta. Jo tapahtunut rakentaminen sekä kaavarunkoluonnoksen laatiminen ja sen sisältö osoittivat hallinto-oikeuden mukaan, että alueella oli lisärakentamisen tarvetta. Kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve samoin kuin vesi- ja viemäriverkostoon ja muun yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttivät siten asemakaavan laatimista. Epävirallinen suunnittelu ja rakennuslupien myöntäminen ilman yksityiskohtaista kaavaa vaaransivat myös alueen maanomistajien tasapuolisen kohtelun rakennusoikeuksista päätettäessä. Kyseessä oleva rakennushanke aiheutti näin ollen haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muullekin järjestämiselle sekä haitallista yhdyskuntakehitystä eikä täyttänyt sen vuoksi rakennusluvan erityisiä edellytyksiä.

On toisaalta esitetty, että suunnittelutarveratkaisua ei edelleenkään tulisi voida evätä sellaisilla perusteilla, jotka ovat suunnittelutarveratkaisun tarpeen eli suoraan suunnittelutarvealueen määrittelystä johdettavia kriteereitä<sup>22</sup>. Tällä lieenee perustansa siinä poikkeamispäätöksentekoa koskevassa periaatteessa, ettei kielteistä poikkeamispäätöstä saa perustella yksinomaan sillä syyllä, joka on poikkeamisen tarpeen aiheuttanut. Toisin sanoen poikkeamista esimerkiksi kaavan määräyksestä ei voida evätä yksinomaan sillä perusteella, että hanke on kaavan vastainen<sup>23</sup>. Kuten edellä on käynyt ilmi, voivat myös suunnittelutarpeen synnyttävät tekijät (kuten esimerkiksi tarve kunnallistekniikan järjestämiseen) muodostua eri tavoin kielteisen suunnittelutarveratkaisun osaperusteiksi. Mutta vastaavalla tavalla kuin poikkeamisessakin, ei kielteistä suunnittelutarveratkaisuakaan ole mahdollista evätä yksinomaan sillä perusteella, että alueella on suunnittelutarve eli tarve laatia lähtökohtaisesti asemakaava. Kielteisessä

<sup>22</sup> Näin *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 881.

<sup>23</sup> Tämä yksinään ei perustele sitä, että hanke aiheuttaisi haittaa kaavan toteuttamiselle vaan se, miksei tapauksessa kyseessä olevaa rakentamisrajoitusta ei ole mahdollista yksittäistapauksessa sivuuttaa, tulee pystyä perustelemaan muulla tavoin. Esimerkiksi yleiskaavan rakentamisrajoituksesta poikkeamista koskevassa kielteisessä päätöksessä tulee pystyä perustelemaan, millä tavoin tämä poikkeaminen tuon kaavan toteuttamisen vaikeutumisen aiheuttaisi.

ratkaisussa tulee perustella se, miksi kyseessä oleva hanke maankäytön suunnittelusta irrallisena ratkaisuna aiheuttaisi esimerkiksi haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Kuten edellä on käynyt ilmi, voi suunnittelutarveratkaisun johtopäätöksenä olla se, että kyseisen hankkeen toteuttaminen on mahdollista vain maankäytön suunnittelun keinoin eikä yksittäisellä luparatkaisulla tai yksittäisillä luparatkaisuilla. Tämä kuitenkin tulee perustella edellä käsiteltyihin luvan myöntämisen oikeudellisiin edellytyksiin tukeutuen.

Eduskunnalle 24.11.2016 annetussa hallituksen esityksessä 251/2016 esitetään muutoksia myös MRL:n suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskeviin säännöksiin. MRL 137.1 §:n 1–2 kohtia ehdotetaan muutettavaksi siten, että suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä olisi, että rakentaminen 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle ja 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saatavuuden kannalta.

MRL 137.1 §:n 1 kohdan muutosta on perusteltu sillä, että säännöksen sanamuodot ovat yleisiä, vaikeasti avautuvia ja erityisesti kansalaisten on ollut niitä vaikea ymmärtää. Perusteluissa on katsottu säännöksen täsmentyvän, kun siinä käytettäisiin ilmaisua asemakaavoitus ja yleiskaavoitus<sup>24</sup>. Ilmeisesti kuitenkin myös ehdotukseen sisältyvä yleiskaavan entistä suurempi merkitys rakentamispaineisten suunnittelutarvealueiden rakentamista suoraan ohjaavana kaavana on ollut ehdotetun edellytyssääntelyä koskevan muutoksen taustatekijä. Toisaalla hallituksen esityksessä todetaan, että yleiskaavan roolin lisääminen rakennuslupaan suoraan oikeuttavana kaavana myös alueilla, joihin kohdistuu rakennuspaineita, aiheuttaa tarpeen täsmentää maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n muotoiluja ja yleiskaavan roolia suunnitelmallisen rakentamisen lähtökohtana<sup>25</sup>.

Ainakaan 1 kohdan osalta tarkoituksena ei kuitenkaan ole vaikuttaa säännösten soveltamiseen. Perustelujen mukaan säännöksen täsmentämisellä ei olisi tarkoitus muuttaa oikeuskäytäntöä<sup>26</sup>. Ehdotettua muotoilua voidaan edellä sanotun perusteella jossain määrin kritisoida, koska viittaus yksinomaan asema- ja yleiskaavoitukseen voi jättää piiloon sellaisia edellä mainittuja edellytysharkinnassa relevantteja seikkoja, jotka liittyvät esimerkiksi maakuntakaavaan taikka valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Nämä ovat kuitenkin sinänsä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon alueelle laadittavassa yksityiskohtaisemmassa ja mahdollisesti rakentamista suoraan ohjaavassa asema- tai yleiskaavassa, ja säännöksen sanamuoto tästä näkökulmasta kattaa myös muun ohella nämä päätöksenteon maankäytölliset premissit.

Ehdotetun 2 kohdan osalta ei ole niin selvää, onko tarkoituksena ollut muuttaa oikeustilaa vaiko yksinomaan täsmentää säännöksen sanamuotoja edellä mainituista syistä. Perustelujen mukaan kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa määriteltäisiin tarkemmin rakentamisen edellytykset.

<sup>24</sup> HE 251/2016 vp, s. 45.

<sup>25</sup> HE 251/2016 vp, s. 16.

<sup>26</sup> HE 251/2016 vp, s. 46.

Ehdotetun sanamuodon sisällöstä perusteluissa todetaan, että lain 16 §:ssä olevassa suunnittelutarvealueen määritelmässä on viitattu teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamisen tarpeeseen. Yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien tarkoituksenmukainen toteuttaminen rakentamispaineisilla alueilla edellyttäisi alueellista tarkastelua, joka ei toteudu yksittäisessä lupaharkinnassa<sup>27</sup>. Erityisesti tämä korostuisi perustelujen mukaan tulevilla asemakaava-alueilla. Liikenneturvallisuuden kannalta keskeisiä näkökohtia olisivat jalankulun ja pyöräilyn tarpeiden turvaaminen sekä yksityisteiden ja tonttiliittymien kytkeytyminen maantieverkostoon. Palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin julkisten ja yksityisten palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen. Palvelujen saavutettavuus olisi yksi kriteeri, jonka perusteella uuden rakentamisen sijoittumisedellytyksiä voitaisiin harkita ja ohjata alueiden käyttöä palvelujen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>28</sup> Edellä sanotun perusteella ehdotettu uusi sanamuoto käsittää sinänsä samanlaisia näkökohtia kuin tähänkin asti on lupaa myönnettäessä edellytetty ottamaan huomioon. Se korostaa entisestään puheena olevan kohdan kiinteää yhteyttä 1 kohdan kaavoitukselle aiheutuvaan haittaan ja myös sitä, että suunnittelutarpeen synnyttävät tekijät ovat merkityksellisiä myös suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä harkittaessa. Säännöksen sanamuodosta tai hallituksen esityksestä ei voida päätellä, että tarkoituksena olisi tältäkin osin ollut vaikuttaa oikeuskäytäntöön. Ehdotettu sanamuoto on kuitenkin aiempaan verrattuna huomattavasti konkreettisempi, ja sellaisena sitä voi pitää myönteisenä muutoksena.

### 11.3 SUUNNITTELUTARVERATKAISUN MAISEMALLISET, LUONNON- JA KULTTUURI- YMPÄRISTÖÖN JA VIRKISTYSTARPEISIIN LIITTYVÄT EDELLYTYKSET

Edellä käsiteltyyn haitalliseen yhdyskuntakehitykseen samoin kuin MRL 137.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen maisemallisten, luonnon- ja kulttuuriympäristöön ja virkistystarpeisiin liittyvien edellytysten osalta on esitetty, että niiden perusteella voidaan hylätä lupahakemuksia sellaisillakin perusteilla, jotka RakL:n taaja-asutuslupia koskevassa oikeuskäytännössä eivät olisi olleet hyväksyttäviä<sup>29</sup>. Myös nämä edellytykset kuitenkin liittyvät suunnittelutarveratkaisun kaavoitusta korvaavaan luonteeseen, joten tätä ei voida pitää ongelmallisena vaan pikemminkin päinvastoin<sup>30</sup>. Kun suunnittelutarveratkaisu yksittäisen

<sup>27</sup> Tässä puheena ovat siis nimenomaan yksittäisessä lupaharkinnassa sovellettavat edellytykset. Kuten aiemmin on todettu, kehittyneelläkin lupaharkinnalla ei pystytä poistamaan niitä rajoituksia, joita liittyy suunnittelutarpeen alaisen alueen rakentamisen toteuttamiseen yksittäisin lupien kaavoituksen sijaan.

<sup>28</sup> HE 251/2016 vp, s. 46.

<sup>29</sup> *Majamaa* DL 2003, s. 603–604.

<sup>30</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 568.

hankkeen osalta korvaa asemakaavoituksen, tulisi tässä yksittäistapauksellisessa lupaharkinnassa ottaa huomioon samat näkökohdat, jotka aluetta kaavoitettaessakin otettaisiin huomioon. Kun edellä on useaan otteeseen tuotu esiin lupamenettelyyn jo sen luonteesta johtuvat väistämättömät rajoitukset, korostaisi ongelmaa entisestään se, ettei niitä näkökohtia, jotka kaavoituksessakin tulee huomioida, tulisi tai voitaisi ottaa huomioon kaavoituksen korvaavassa lupamenettelyssä.

MRL 137.1 §:n 3 kohdan mukaan suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä on, että rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Säännöksessä on siten kvalifioitu erikseen tiettyjä sellaisia huomioon otettavia intressejä ja arvoja, jotka aluetta kaavoitettaessakin otettaisiin huomioon. Lain esitöissä säännöstä ei ole enemmälti perusteltu, mutta kyse lienee siitä, että lainsäätäjä on erityisesti halunnut ilmaista näiden seikkojen olevan sellaisia, jotka voidaan ja tulee ottaa huomioon lupaharkinnassa.<sup>31</sup> Säännöksen sanamuoto on sinänsä johdonmukainen ilmaus myös suhteessa asemakaavan (jonka suunnittelutarveratkaisu lähtökohtaisesti korvaa) sisältövaatimuksiin, joissa niin ikään viitataan muun ohella siihen, ettei erityisiä luonnonympäristöön liittyviä arvoja saa hävittää (MRL 54.2 §). Kun suunnittelutarveratkaisua tehtäessä kaavaa ei ole, ei tällaisten arvojen säilyttämistä tule yksittäisillä luparatkaisuilla vaarantaa.

Lainkohdassa tarkoitetut erityiset luonnonarvot liittyvät useimmiten arvoihin, jotka luonnonsuojelulain perusteella ovat tai voivat olla suojelun kohteena. Tässä suhteessa keskeinen on MRL 197.1 §:n säännös, jonka mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on säännöksen mukaan lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.<sup>32</sup> LSL:n

<sup>31</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s 104. Osin tämä liittyy juuri rakennuslain aikaiseen oikeuskäyttöön. Tämän kaltainen esimerkki ovat asemakaavamääräykset, joiden osalta MRL:n säätämisen yhteydessä erityisesti säädettiin, että asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. RakL:n aikaisessa oikeuskäytännössä tätä ei katsottu RakL:n nojalla mahdolliseksi.

<sup>32</sup> Sanamuodon mukaan kaavoituksen osalta säännöksessä viitataan siis ainoastaan Natura 2000-verkosta koskevien säännösten noudattamisvelvollisuuteen. Yksinomaan sanamuodon mukaan tulkittuna säännös näyttyy varsin ongelmallisena, ja kaavan ja luonnonsuojelulain vaatimusten suhdetta tuleekin arvioida myös kaavan sisältövaatimuksista, jotka edellyttävät luontoarvojen huomioimista kaavaa laadittaessa. Kaavat toteutetaan pääsääntöisesti lupamenettelyjen kautta, joissa MRL 197.1 § sanamuotonsakin mukaan edellyttää LSL:n noudattamista, ja esimerkiksi LSL 49.1 §:ssä tarkoitettujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on toisaalta kiellettyä aivan riippumatta siitä, onko heikentävä tai hävittävä toimenpide jonkin viranomaisluvan tarpeessa vaiko ei. Oikeuskäytännössä onkin nimenomaan LSL 49.1 §:n mukaisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellon katsottu koskevan myös kaavoitusta käytännössä vastaavalla tavalla, mikä on yksinomaan johdonmukaista.

säännösten noudattaminen on siten välittömästi luvan myöntämisen edellytys<sup>33</sup>. Näin esimerkiksi LSL 49.1 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen muodostaa esteen luvan myöntämiselle. MRL 197.1 §:n kautta suoraan LSL:lla suojellut luonnonsuojeluarvot ovat siten omassa kategoriassaan lupaharkinnassa suhteessa muihin sellaisiin erityisiin luonnonarvoihin, jotka voivat tulla otettavaksi huomioon lupaharkinnassa MRL 137.1 §:n nojalla. Luonnonsuojelulain säännösten nojalla suojeltujen luontoarvojen merkitystä ei siten arvioida esimerkiksi alueelle laadittavan kaavan sisältövaatimusten näkökulmasta.

MRL 137.1 §:n 3 kohdan sanamuodon mukaan niiden luonnonarvojen tulee olla erityisiä, joiden säilyttämistä suunnittelutarveratkaisulla ei saa vaikeuttaa, joten mikä tahansa luonnonarvo ei voi tulla kyseeseen.<sup>34</sup> Ei kuitenkaan voitane edellyttää, että esimerkiksi luonnonarvoista, joiden osalta suojelun toteuttaminen edellyttää erillistä LSL:n mukaista viranomaispäätöstä, tällaisen päätöksen tulisi ehdottomasti olla jo tehty, jotta kyseiset arvot voisivat olla relevantteja MRL 137.1 §:n luontoarvosäännöksen kannalta. Muussa tapauksessa luontoarvojen huomioon ottaminen tyhjenisi MRL 197.1 §:n säännökseen ja niihin

---

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2007:59 korkein hallinto-oikeus totesi, että yleiskaava ei valituksenalaisen APR-aluevarauksen osalta hävittänyt eikä heikentänyt alueella havaittujen lepakkolajien lisääntymis- eikä levähdyspaikkoja. Hyväksytyt osayleiskaava täytti KHO:n päätöksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdassa ja 3 momentissa sekä luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset. Yleiskaavassa oli siten otettu huomioon luonnonarvojen vaaliminen. Tässä tulkinnassa olisi ollut nähdäkseen mahdollista operoida osin myös EU-oikeuden tulkinta- ja vaikutuksella, vaikka tässä ratkaisussa KHO ei näin tehnyt. Ks. MRL 197.1 §:n säännöksestä *Suvantola* 2006, s. 458–460 ja *Suvantola – Similä* 2011, s. 202–206. Ks. myös RakL:n aikaiset KHO 2002:78 ja KHO 25.10.1999 T 2853 (ATK), joissa KHO katsoi, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vaatimukset on otettava huomioon jo kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa. RakL 1.4 §:ään sisällytettiin MRL 197.1 §:n sanamuotoa asiallisesti vastaava säännös luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä.

<sup>33</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 201.

<sup>34</sup> Ks. myös esim. YSL 49 §:n hieman vastaavan kaltaisen – mutta ei identtisen – ympäristöluvan edellytyksen osalta *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 147, jossa säännöksessä mainittujen ”erityisten luonnonosuhteiden” (joiden huonontuminen muodostaa ympäristöluvan myöntämisen esteen) katsotaan viittaavaan alueen *tavanomaisista poikkeaviin* luonnonarvoihin ja niiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Maa-aineslain (555/1981, MAL) 3 §:n mukaan maa-aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu muun ohella kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Ks. kauniin maisemakuvan käsitteestä MAL:n järjestelmässä *Vihervuori* 1989, s. 157–164 ja kauniin maisemakuvan turmeltumisesta ja luonnon merkittävien kauneusarvojen ja erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumisesta mt. s. 164–176. *Vihervuori* toteaa (mt. s. 176), että ”[k]äytännössä kaunis maisemakuva, luonnon merkittävät kauneusarvot ja erikoiset luonnonesiintymät saattavat argumentoinnissa esiintyä jopa kaikki yhdessä ilman tarkkoja rajoja. Kaunis maisemakuva ja luonnon merkittävät kauneusarvot kytkeytyvät – kenties selvemmin toisiinsa, mutta yhtä lailla saattaa olla vaikeata erottaa kauneusarvoja ja erikoista luonnonesiintymää”. Vastaavalla tavalla MRL 137.1 §:n 3 kohdan luonto-, maisema- ja myös kulttuuriympäristöarvot usein esiintyvät eri tavoin limittäisinä. Ks. maa-ainesten ottamisluvan esteettisistä edellytyksistä myös *Ekroos* 1995, s. 319–324.

viittaaminen erikseen suunnittelutarveratkaisun edellytyksissä olisi tarpeeton. Tämänkin edellytyksen osalta on huomioitava päätöksenteon kaavoituksen korvaava luonne: suunnittelutarveratkaisuharkinnassa on otettava huomioon ne luontoarvot, jotka alueen kaavoituksessakin kaavan sisältövaatimusten edellyttämällä tavalla otettaisiin huomioon, eikä luvan myöntäminen saa vaikeuttaa näiden arvojen säilyttämistä. Kaavoituksessa otetaan sisältövaatimusten puitteissa lähtökohtaisesti huomioon muitakin erityisiä luonnonarvoja kuin sellaisia, jotka ovat jo LSL:n mukaisen suojelun piirissä tavalla taikka toisella.

Eryteisesti luontoarvojen osalta suunnittelutarveratkaisu- tai poikkeamis päätöksenteossa on huomioitava myös mahdollinen EU-oikeuden vaikutus, joka voi aktualisoitua muun ohella tulkinta- tai laillisuusvalvontavaikutuksen kautta. Usein tällaiset tapaukset liittyvät Natura 2000 -verkostoa koskevaan sääntelyyn, varsinkin nykyisin LSL 64 a §:ssä säädettyyn heikentämiskieltoon ja siihen liittyvään, LSL 65 §:n mukaiseen arviointivelvollisuuteen. Eryteisesti niin kutsutun *Waddensee* -ratkaisun kautta tämä arviointikynnys on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettu erittäin alas. Arviointi on suoritettava, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa<sup>35</sup>.

Vuosikirjaratkaisu KHO 2008:29 koski Natura-arvioinnin tarvetta suunnittelutarveratkaisun yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että kysymys siitä, onko puheena olevalla hankkeella yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa merkittäviä vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoihin, ratkaistaan luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n nojalla ottaen huomioon luontodirektiivin 6 artiklan säännökset ja sitä koskeva Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ratkaisun perusteluissa todettiin, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-127/02 (*Waddensee*) antamassaan tuomiossa todennut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan osalta, että kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat Natura-alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa. KHO totesi Wadden-

<sup>35</sup> Asia C-127/02, *Waddensee*, tuomiolauselman kohta 3. Tuomiolauselman kohdassa 5 todettiin, että kun kansallista tuomioistuinta pyydetään tutkimaan direktiivin 92/43 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun suunnitelmaan tai hankkeeseen liittyvän luvan lainmukaisuus, se voi valvoa, ovatko kansalliset viranomaiset noudattaneet tällä säännöksellä vahvistettuja harkintavallan rajoja, vaikei sitä olisikaan saatettu osaksi kyseisen jäsenvaltion kansallista oikeusjärjestystä tätä varten vahvistetun määräajan päättymisestä huolimatta. Asia koski sydänsimpukoiden mekaanista pyyntiä Pohjanmeren kaakkoisosassa Hollannin, Saksan ja Tanskan rannikolla sijaitsevalla vuorovesialueella, jonka biodiversiteetti on erittäin monipuolinen. Ks. arviointivelvollisuudesta laajemmin *Suvantola – Similä* 2011, s. 214–234, erit. arviointikynnyksestä ja *Waddensee*-ratkaisusta s. 226–230; *Kallio* YJ 1/2006 passim.

zee-ratkaisusta edelleen, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut edellä mainitussa tuomioissaan, että kun suunnitelma tai hanke, jolla on vaikutusta kyseiseen alueeseen, ei vaaranna sen säilyttämisen tavoitteita, sitä ei voida myöskään pitää sellaisena, että se voisi vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen. Sitä vastoin silloin, kun tällainen suunnitelma tai hanke saattaa vaarantaa kyseessä olevan alueen suojelutavoitteet, sitä on välttämättä pidettävä sellaisena, että se voi vaikuttaa merkittävästi tähän alueeseen. Kyseiseen suunnitelmaan tai hankkeeseen liittyvien tulevien vaikutusten arvioinnin yhteydessä niiden merkittävyys on määritettävä erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa. Luontodirektiivin sanamuodosta ja edellä mainitusta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa ja 66 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia arvioitaessa hanketta tai suunnitelmaa on tarkasteltava kokonaisuutena sekä yhdessä yhteisvaikutuksia aiheuttavien muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa.<sup>36</sup>

Selvitykset eivät kuitenkaan ole merkityksellisiä vain Natura 2000-verkoston kohdistuvien vaikutusten osalta. Kuten kaavan tulee perustua sellaisiin selvityksiin, joiden perusteella voidaan arvioida sisältövaatimusten täyttyminen, olisi edellä sanotun perusteella sama vaatimus ulotettava myös yksittäisessä kaavoituksen korvaavassa lupamenettelyssä ratkaistaviin hankkeisiin.

Luontoarvoihin liittyvät selvitykset olivat esillä esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 09.12.2010 T 10/0548/1 (lainvoimainen), jossa oli haettu suunnittelutarveratkaisua kahden teholtaan 1 MW:n ja kokonaiskorkeudeltaan noin 100 metrin tuulivoimalan rakentamiseksi. Kunnanhallitus oli katsonut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä tarkoitettujen rakennusluvan myöntämisen erityisten edellytysten olevan olemassa ja hyväksynyt hakemuksen. Rakennuspaikan ympäristö oli suhteellisen harvaan asuttua maaseutuympäristöä, johon ei asiassa saadun selvityksen mukaan kohdistunut muuta rakentamispainetta. Suunniteltujen tuulivoimaloiden läheisyydessä sijaitsi kuitenkin lähimmillään noin 1,5 km:n etäisyydellä laaja Suomen tärkeisiin lintualueisiin eli FINIBA-alueisiin kuuluva Eurajoen suisto. Tuulivoimalat oli tarkoitus sijoittaa jokisuiston ja pohjoisessa sijaitsevien suo-

<sup>36</sup> Ks. asia C-127/02, *Waddenzee*, tuomiolauselman kohta 3. Tuomiolauselman kohdan 4 mukaan suunnitelmasta tai hankkeesta kyseessä olevalle alueelle aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että ennen sen hyväksymistä on alaa koskevat parhaat tutkimustulokset huomioon ottaen yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki sellaiset näkökohdat, jo[t]ka voivat yksinään tai yhdistettynä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa tämän alueen suojelutavoitteisiin. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hyväksyä sydänsimpukoiden mekaanisen pyynnin vain varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon tämän toiminnan vaikutusten asianmukaista arviointia koskevat päätelmät. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. Kyse on vahvasta varovaisuusperiaatteen soveltamisesta, kun minkäänlaista epävarmuutta vaikutusten aiheutumatta jäämisestä ei käytännössä voi jäädä, ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 228, laajemmin *Kallio YJ 1/2006*, s. 8–13.



jelualueiden väliselle alueelle. Valittajana oleva yhdistys oli esittänyt, että lintujen muuttoreitit kulkevat etelä-pohjoissuunnassa voimaloiden sijoituspaikan ylitse ja että linnut levähtävät viereisillä pelloilla. Lisäksi yhdistys oli esittänyt selvitystä, jonka mukaan rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsee lintudirektiivin liitteessä I mainitun metson alueellisesti merkittävä elinympäristö. Hakemuksen yhteydessä ei ollut hallinto-oikeuden mukaan esitetty minkäänlaista selvitystä rakennuspaikan luontoarvoista tai hankkeen vaikutuksista linnustoon eikä ympäristön muihinkaan luontoarvoihin tai maisema-arvoihin.

Hallinto-oikeus totesi, että tuulivoimaloista linnuille koituvat törmäysriskit on viranomais selvityksissä todettu keskimäärin suhteellisen vähäisiksi, mutta ohjeistuksessa painotetaan toisaalta herkkien alueiden selvittämistä. Ottaen huomioon kyseessä olevan hankkeen sijainti linnustolle tärkeään alueeseen nähden sekä valittajan asiassa esittämä selvitys luontoarvoista rakennuspaikan yhteydessä, sellaisia haitallisia vaikutuksia, jotka vaarantaisivat luontoarvojen säilymisen alueella, ei toisin kuin kunnanhallitus oli katsonut voitu pitää siten poissuljettuna, että hakemus voitaisiin hyväksyä ilman minkäänlaisia hankekohtaisia vaikutus selvityksiä. Yhtiön hakemus ei hallinto-oikeuden mukaan täyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain sekä asetuksen vaatimuksia eikä kunnanhallituksella muutoinkaan ollut käsillä riittävää selvitystä suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Selvitysten merkitystä voidaan havainnollistaa myös kaavoitukseen liittyvän oikeuskäytännön kautta. Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa rakennuslain mukaisen rantakaavan lainmukaisuutta koskeneessa ratkaisussa KHO 25.10.1999 T 2853 oli kyse LSL 49.1 §:ssä tarkoitettun, luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvan isoapollon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen vaikutuksesta kaavassa osoitettuihin rakennuspaikkoihin. Alueellinen ympäristökeskus oli jättänyt rantakaavan osittain vahvistamatta kolmen rakennuspaikan osalta sillä perusteella, että mainitut rakennuspaikat sijaitsivat alueella, jota vuonna 1996 tehdyn selvityksen perusteella oli pidettävä isoapollon (*Parnassius apollo*) lisääntymispaikkana. Ympäristökeskuksen päätöksen perustelujen mukaan rakentaminen vahvistamatta jätetyille rakennuspaikoille vaarantaisi isoapollon lisääntymispaikan säilymistä. Ympäristökeskuksen päätöksessä tarkoitettun selvityksen mukaan isoapollon toukkia oli havaittu eri puolilla selvityksen kohteena ollutta aluetta. Näiden eri alueiden pinta-alat olivat olleet yhteensä noin 40–45 hehtaaria. Tästä pinta-alasta noin 16 hehtaaria oli sijainnut kaava-alueella. Selvityksessä oli myös todettu, että isoapollon esiintyy erityisesti isomaksaruohoa (*Sedum telephium*) kasvavilla kallioilla ja niityillä. Rantakaavassa oli isoapollon suojelemista varten kaavamääräys (sl), jonka mukaan tietyillä alueilla kasvillisuus ja eläimistö on säilytettävä. Ennen kuin mahdollisia toimenpiteitä suoritetaan tällaisella alueella, oli mainitun kaavamääräyksen mukaan hankittava ympäristönsuojeluviranomaisen lausunto.

Asiassa oli selvitetty, että vahvistamatta jätettyjen rakennuspaikkojen ohjeelliset rakennusalat sijaitsivat alueella, jota edellä mainitun selvityksen perusteella oli pidettävä isoapollon lisääntymispaikkana. Muuta osaa rakennuspaikkojen alueesta koski kokonaan tai osittain edellä mainittu suojelumääräys (sl). Rakennuspaikat olivat kooltaan keskimäärin noin 5 000–

6 000 neliometriä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vaatimukset on otettava huomioon jo rantakaavaa vahvistettaessa. Kun kuitenkin otettiin huomioon isoapollon lisääntymispaikkojen sijainti alueella ja näiden alueiden koko, mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennusalojen sijoittamisesta rakennuspaikalla sekä kaavassa jo annettu suojelumääräys (sl), korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei rakennuspaikkoja oltu voitu jättää vahvistamatta ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian tältä osin ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Isoapollon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiello oli siten turvattavissa ilman, että mainitut rakennuspaikat kokonaan jätettiin vahvistamatta. Kuitenkin ilman riittävää selvitystä (jollaista yksittäisiin lupamenettelyihin liittyen ei käytännössä juuri koskaan sisälly) mainittujen, LSL:n säännöksiin tiukasti suojeltujen luontoarvojen tunnistaminen ja huomioon ottaminen olisi ollut mahdotonta.<sup>37</sup> Sanottu kuitenkin koskee myös ja ehkä erityisestikin sellaisia erityisiä luontoarvoja, joiden suojelustaus ei ole MRL 197.1 §:n nojalla näin selvä.

Kaavoituksessa ei kuitenkaan yksinomaan esimerkiksi jätetä direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskematta, vaan kaavoissa tulee huolehtia muun ohella riittävästä kulkuyhteyksistä ja muista seikoista, joilla turvataan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyminen pidemmällä tähtäimellä kaavan mukaisen maankäytön toteutuessa. Näin mahdollisuudet ja keinot turvata lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu ovat maankäytön suunnittelussa huomattavasti yksittäistä hanketta koskevaa lupapäätöstä laajemmat. Kun hankkeen sijaintiympäristön tulevaan maankäyttöön liittyy yksittäisellä lupapäätöksellä ratkaistaessa huomattavaa epävarmuutta kaavan puuttuessa, voi myös varovaisuusperiaate olla yksi relevantti osa päätöksenteon premissejä.

Erytyiset kulttuuri- ja luonnonperintöarvot sekä virkistystarpeet on toisaalta usein osoitettu ja mahdollisesti myös turvattu yleispiirteisten kaavojen aluevarauksin tai kohdemerkinnöin tai erityislainsäädännön, kuten luonnonsuojelulain taikka rakennusperinnön suojelulain, nojalla. Onkin katsottu, että lainkohdalle jäisi lähinnä täydentävä merkitys. Tähän liittyen on myös esitetty, että koska yleispiirteisen kaavoituksen oikeusvaikutuksista yksittäiseen rakennushankeeseen on säädetty erikseen (ehdolliset ja mahdolliset ehdottomat rakentamisrajoitukset ja näihin liittyvät, edellä käsitellyt menettelyt), ei yleispiirteisten kaavojen aluevarauksia voitaisi käyttää suunnittelutarveratkaisun hylkäämisen perusteena.<sup>38</sup> Vaikka onkin niin, että ehdottomat rakentamisrajoitukset ja niihin liittyvä poikkeamismenettely (johon liittyy myös MRL 101–102 §:n mukainen

<sup>37</sup> Ks. myös esim. yleispiirteistä maankäytön suunnitteluta koskeva KHO 2007:59. Molemmissa tapauksissa direktiivilajien suojelu ja suunniteltu maankäyttö oli mahdollista kaavoituksen keinoin yhteensovittavaa.

<sup>38</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 569, 570.

korvausvelvollisuus) on pidettävä erillään suunnittelutarveratkaisumenettelystä, on yleiskaavan sisällöllä aiemmin kuvatulla tavalla toisaalta yksiselitteisesti merkitystä myös suunnittelutarveratkaisumenettelyssä muun ohella yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksen kautta. Näin ollen myös yleispiirteisen kaavan aluevaraukset tai kohdemerkinnyt voivat viime kädessä merkitä suunnittelutarveratkaisun epäämistä, mikäli hanketta ei esimerkiksi voitaisi yleiskaavan ohjausvaikutuksen johdosta osoittaa alueelle laadittavassa asemakaavassa. Tällöin hanke aiheuttaisi MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle. Kuten edellä on käynyt ilmi, suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyjen keskinäinen suhde ei ole aina mitenkään yksioikoinen erityisesti silloin, kun suunnittelutarvealueella on voimassa yleiskaava.

MRL 137.1 §:n 3 kohdan mukaan rakentamisen tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta. Sinänsä tämä lainkohdassa mainittu sopivuus maisemalliselta kannalta on varsin lähellä MRL 117.1 §:n rakennusluvan yhden edellytyksen muodostavaa vaatimusta siitä, että rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. MRL 117.1 §:n säännös kohdistuu kuitenkin nimenomaan rakennukseen, kun taas MRL 137 §:ssä tarkoitettua maisemallisen sopivuuden taas voidaan arvioida viittaavan rakentamisen maisemallisiin vaikutuksiin laajemmin.<sup>39</sup> Suunnittelutarveratkaisulla tapahtuvassa rakentamisessa on usein kyse uuden rakennuspaikan muodostamisesta, jolloin rakennuspaikan muodostamisen vaikutuksia on syytä arvioida myös maisemallisesta näkökulmasta – samoin kuin alueelle laadittavassa yksityiskohtaisessa kaavassakin tehtäisiin erityisesti, mikäli alueella olisi erityisiä maisemaan liittyviä arvoja. Maisemalliseen sopivuuteen liittyvien arvostelmien tekeminen edellyttää hyvin usein katselmuksen tekemistä niiden ollessa hyvin paikkaan sidottuja. Tämän kaltaisissa kysymyksissä voidaan myös usein olla perustellusti erimielisiä.

<sup>39</sup> Lain esitöissä MRL 137 §:n maisemallisia edellytyksiä ei ole tarkemmin käsitelty. MRL 117.1 §:n säännöksen osalta perustelut ovat kattavammat. Lainkohdan perusteluissa on lausuttu, että rakennuksen soveltumisella rakennettuun ympäristöön ja maisemaan tarkoitetaan suunniteltuun vaikuttavien reunaehtojen huomioimista. Soveltumisella ei kuitenkaan tarkoiteta rajata rakennussuunnittelua ympäröivän tyyli suunnan tai siihen mukautumisen tavoitteeseen. Ulkoasultaan yhtenäisen rakennustavan, materiaalin ja massoitelman rinnalla muutkin rakennuksen suhdetta ympäröiviin rakennuksiin koskevat arvosteluperusteet täyttäisivät soveltuvuuden vaatimukset. Niinpä vaihtelevuus ja jännitteisyyskin muihin rakennuksiin nähden voisivat täyttää säännöksen tarkoituksen. Rakennuksen soveltuvuus maisemaan edellyttää maastomuotojen, puuston, maiseman avonaisuuden ja sen muiden ominaisuuksien huolellista arvioimista. Maisemaan soveltuminenkaan ei tarkoittaisi, että rakennus ei saisi herättää ympäristössään huomiota. Sen vaikutuksen maisemassa tulisi kuitenkin olla luonteva. HE 101/1998 vp, s. 96. MRL 137 §:n perusteluissa viitataan vain siihen, että suunnittelutarvealueella rakentaminen ilman asemakaavaa olisi mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. HE 101/1998 vp, s. 104.

Myös korkein hallinto-oikeus suoritti katselmuksen äänestysratkaisussa KHO 2003:97 (ään. 3–1–1), jossa korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö kumosi päätöksen sekä maisemallisilla että kulttuuriympäristöön liittyvillä perusteilla. Tapauksessa haettu omakotitalon rakennuspaikka sijaitsi Sipoon Hindsbyn kylän maisemassa avoimella, melko näkyvällä paikalla kahden suojellun rakennuksen välissä. Hindsbyn kylä ja kulttuurimaisema kuuluivat myös kohteena ympäristöministeriön ja Museoviraston valtakunnallisesti merkittävistä kulttuurihistoriallisista ympäristöistä laatimaan selvitykseen<sup>40</sup>. Ratkaisuna perusteluissa korkein hallinto-oikeus lausui, että sen toimittamassa katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kolmikerroksisen kerrosalaltaan 254 m<sup>2</sup>:n suuruisen omakotitalon rakentaminen rikkoisi vanhojen rakennusten ja peltomaiseman muodostaman kokonaisuuden siitäkin huolimatta, että rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsi vuonna 1988 myönnetyn rakennusluvan nojalla rakennettu omakotitalo. Hakemuksen mukainen rakentaminen ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut sopivaa maisemalliselta kannalta ja vaikeutti myös erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. Oikeudellisia edellytyksiä myönteiselle suunnittelutarveratkaisulle ei siten ollut. Korkein hallinto-oikeus kumosi asiassa niin ikään katselmuksen tehneen hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi voimaan kunnan asianomaisen lautakunnan hakemuksen hylkäävän päätöksen.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Muun ohella tällä valtakunnallisella inventoinnilla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta erityinen asema. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskevan kohdan 4.4 erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Näillä tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun ja joista yksi on valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskeva valtakunnallinen inventointi (RKY). Tämänhetkinen RKY-inventointi on otettu 22.12.2009 valtioneuvoston päätöksellä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena inventoinniksi rakennetun kulttuuriympäristön osalta 1.1.2010 alkaen. Muita valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa mainittuja inventointeja ovat paraikaa tarkistettavana oleva valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskeva valtakunnallinen inventointi (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992) ja Valtakunnallisesti merkittäviä esihistoriallisia suojelualuekokonaisuuksia koskeva inventointi (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983). Tämä muinaismuistoja koskeva inventointi on tosin selvityksenä vanhentunut.

<sup>41</sup> Toinen eri mieltä olleista hallintoneuvoksista katsoi, että rakentaminen olisi ollut päätökseen sisällytettävällä ehdolla mahdollista sijoittaa määräalalle niin, että suunnittelutarveratkaisun edellytykset olisivat olleet täytettävissä. Toinen olisi palauttanut asian hallinto-oikeudelle sillä perusteella, että hallinto-oikeus oli kumonnut kunnan lupaviranomaisen kielteisen päätöksen ja ratkaissut asian varaamalla maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n 1 momentissa ja 192 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuille rakennuspaikan naapureille, joilla olisi ollut valitusoikeus myönteisestä suunnittelutarveratkaisusta, tilaisuutta tulla asianosaisina kuulluiksi. Tällaisten ratkaisujen paikkaan sidottuisuutta kuvanee se, että KHO:n vuosikirjaratkaisuun liittyy myös sen kanssa julkaistu karttaote, josta käy ilmi rakennuspaikan sijoittuminen ympäristössä, jota vuosikirjaratkaisussa käsitellään.

Tapauksesta voidaan havaita myös se seikka, että maisemalliset ja kulttuuriympäristöön, toisinaan myös luonnonympäristöön, liittyvät arvot kietoutuvat usein toisiinsa. Lainkohdassa mainitut arvot eivät voi olla mitä tahansa arvoja, vaan sanamuoto edellyttää niiltä erityisyyttä. Mikäli näitä arvoja ei ole osoitettu kaavoissa, ne on usein tunnistettu erilaisissa inventoinneissa. Esimerkiksi edellä mainitussa tapauksessa alue sisältyi valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia ympäristöjä koskevaan selvitykseen, jolla on lisäksi selvityksenä erityinen merkitys valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa määritellyn asemansa kautta. Aiemmin käsitellyssä ratkaisussa KHO 2010:88, jossa oli kyse keskeisesti yleispiirteisen kaavoituksen (kyseisessä tapauksessa maakuntakaavan) ohjausvaikutuksesta suunnittelutarveratkaisuun, KHO katsoi sen lisäksi, että rakentaminen aiheuttaisi haittaa alueen kaavoitukselle, ettei rakentaminen olisi sopivaa maisemalliselta kannalta. Tässä tapauksessa rakennuspaikka sijaitsi taajamarakenteen välittömässä läheisyydessä peltoalueella, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. Tätä aluetta koskien oli annettu suunnittelumääräys, jonka mukaan kulttuuriympäristön ja maiseman arvot on otettava huomioon siten, että varmistetaan näihin liittyvien arvojen säilyminen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Kuten aiemmin on todettu, nämä erityiset arvot käyvät usein ilmi myös yleispiirteisistä kaavoista.

Aiemmin luontoarvojen yhteydessä käsiteltiin MRL 197.1 §:n säännöstä, jossa säädetään luonnonsuojelulain huomioon ottamisesta MRL:n mukaisessa päätöksenteossa. Kulttuurihistoriallisiin arvoihin liittyen MRL 197.3 § sisältää rakenteeltaan varsin vastaavan säännöksen muinaismuistolain huomioon ottamisesta. Lainkohdan mukaan kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä MRL:ssä säädetään, noudatettava, mitä muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään. Edelleen säännöksen mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä muinaismuistolaissa säädetään. Säännöksessä viitattu MuinaismuistoL 13 § sisältää muun ohella kaavoitusta koskevan selvitysvelvollisuuden, jonka sinänsä voitaisiin katsoa olevan olemassa suoraan MRL:n säännöstenkin nojalla ilman erityistä viittausta muinaismuistolakiin, joka on suurelta osin vanhentunut.<sup>42</sup> Edellä luonnonsuojelulain huomioon ottamisesta sanottu kuitenkin pätee varsin pitkälti myös muinaismuistolakiin. Keskeisin MuinaismuistoL:n säännöksistä lienee sen suoraan lakiin perustuva kaajoamiskielto (MuinaismuistoL 1 §), jonka ulottuvuudesta on säädetty lain 4 ja 5 §:ssä. Vaikka MRL 197.3 §:n säännöksessä viitataan kaavoituksen osalta vain MuinaismuistoL 13 §:ään, lienee varsin selvää (vastaavasti kuin esimerkiksi aiemmin käsitellyn LSL 49.1 §:n mukaisen hävittämisen ja heiken-

<sup>42</sup> Laissa muun ohella puhutaan pääosin muinaistieteellisestä toimikunnasta, joka korvautui jo vuonna 1972 museovirastolla. Toisaalta joissakin lain säännöksistä viittaukset muinaistieteelliseen toimikuntaan on muutosten yhteydessä korjattu museovirastoksi, eli voimassa olevassa laissa puhutaan samasta viranomaisesta kahdella eri nimellä.

tämiskiellon osalta), että kajoamiskielto on myös maankäytön suunnittelussa otettava vastaavalla tavalla huomioon. MuinaismuistoL 11 § sisältää oman lupamenettelynsä koskien tilanteita, joissa kiinteä muinaisjäännös tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa.

MRL 137.1 §:n 3 kohdan mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa myöskään vaikeuttaa virkistystarpeiden turvaamista. Sen kaltainen rakentaminen, joka tulisi suunnitella yksityiskohtaisella kaavalla, aiheuttaa myös tarpeita virkistysalueiden järjestämiselle.<sup>43</sup> Näin ollen on relevanttia tarkastella rakentamisen sijoittumista suunnittelutarvealueella myös sen suhteen, miten se sijoittuu virkistysalueiksi sopiviin alueisiin nähden.<sup>44</sup> Yhtenä esimerkkinä on esitetty, että tämä edellytys voi estää rakentamisen esimerkiksi taajaman läheisyydessä olevalle laajemmalle rakentamattomalle virkistystarkoituksiin soveltuvalle alueelle<sup>45</sup>. Samoin kuin muut edellä käsitellyt MRL 137.1 §:n 3 kohdassa mainitut näkökohdat, myös nämä virkistystarpeet on usein tunnistettu ja osoitettu yleispiirteisessä kaavoituksessa. Tosin taajamatoimintojen alueiden sisäiset virkistystarpeet eivät ainakaan pääsääntöisesti ole sellaisia, että ne maakuntakaavatasolla tai aina yleiskaavassakaan kaavatason tavoitteiden ja tarkkuuden puitteissa tulisivat osoitetuiksi.

## 11.4 EHDOTON LUVANMYÖNTÄMISESTÄ

Sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamisen yhden edellytyksen muodostaa niin sanottu ehdoton luvanmyöntämisestä. Suunnittelutarveratkaisua koskien tämä este on ilmaistu MRL 137.4 §:ssä: rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Sinänsä minkä tahansa luvan edellytyksen täyttymättä jääminen tietysti muodostaa yksittäisessä ratkaisutilanteessa ehdottoman esteen luvan myöntämiselle, mutta lain esitöissä tätä käsitettä on käytetty nimenomaan tämän edellytyksen yhteydessä, ja sillä voidaan aiemmin todetulla tavoin nähdä olevan lain systematiikan ja järjestelmän toimivuuden kannalta merkityksellinen rooli<sup>46</sup>.

Ehdoton luvanmyöntämisestä määrittelee sen kynnyksen, jonka ylittävä rakentaminen on mahdollista ainoastaan maankäytön suunnittelun keinoin. Hank-

<sup>43</sup> Eräänä suunnittelutarvealueen kriteerinäkin MRL 16.1 §:ssä mainitaan tarve vapaa-alueiden järjestämiseen.

<sup>44</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 204.

<sup>45</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 569. On tietenkin selvää, että tämän kaltaiset maankäyttökysymykset tulisi ratkaista viime kädessä kaavoituksella.

<sup>46</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 116. Eduskunnassa tätä kirjoitettaessa vireillä olevaan hallituksen esitykseen HE 251/2016 vp sisältyviä ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamiseen liittyviä ongelmia on käsitelty aiemmin.

keita, jotka johtavat vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavat merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, koskee ehdoton (*asema*)kaavoituspakko, eikä tällaisten laajalle vaikuttavien ja maankäyttöä sitovien hankkeiden toteuttaminen ilman kaavallista suunnittelua ole mahdollista.<sup>47</sup> Kvalifikaatiot ”merkittävä rakentaminen” ja ”merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset” ovat kuitenkin avoimia säännöksiä, jotka edellyttävät reaalisten seikkojen – mukaan lukien rakentamisen *toteutumattomien* vaikutusten – selvittämistä, arvioimista ja normatiivisen arvostelman tekemistä niiden perusteella.

Voidaan myös esittää kysymys, missä määrin ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnyksen ylittävää rakentamista olisi mahdollista toteuttaa rakentamiseen oikeuttavalla yleiskaavalla. Käytännössä tämä voisi tulla kyseeseen ainoastaan tuulivoimarakentamisen yhteydessä. Tuulivoimarakentaminen on usein täysin ympäristöstään poikkeavaa rakentamista, jonka toteuttaminen on tietyin edellytyksin katsottu mahdolliseksi myös yleiskaavalla.<sup>48</sup> Kyläyleiskaavan käyttöala rajoittuu toistaiseksi suoraan MRL 44.2 §:n nojalla (enintään kaksiasuntoisiin) asuinrakennuksiin, ja myös rantayleiskaavoitukseen voidaan merkittävän rakentamisen osalta suhtautua oikeuskäytännönkin perusteella hyvin varauksellisesti. Merkittävät rantavyöhykkeille sijoittuvat (yleensä matkailu)hankkeet on käytännössä toteutettu detaljikaavoituksen keinoin. Tiiviin ja tehokkaan rakentamisen ohjaamiseen rakentamiseen oikeuttavalla yleiskaavalla on esimerkiksi ratkaisussa KHO 2014:2 ja KHO 2009:30 suhtauduttu kielteisesti katsoen, että tällainen rakentaminen edellyttää asemakaavatasoisia selvityksiä ja määräyksiä. Tuulivoimankin yhteydessä joudutaan kuitenkin pohtimaan riittävää suunnittelun tasoa hankkeen ja sen sijoittumisympäristöön liittyvistä seikoista lähtien, toisin sanoen onko yleiskaava riittävä väline ohjaamaan rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella.<sup>49</sup> Tältä osin tämä riittävän suunnittelun ehdoton vaa-

<sup>47</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 573.

<sup>48</sup> Yksi syy tähän ratkaisuun ovat tuulivoimarakentamisen laajat aluetarpeet, poliittisiin tavoitteisiin liittyvien syiden ohella. Ks. esim. HE 141/2010, s. 11.

<sup>49</sup> Hallituksen esityksen mukaan riittävyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon kohteena olevan alueen olosuhteet sekä suunnitellun rakentamisen määrä ja tehokkuus. Tästä seuraa, että yleiskaava tulisi kyseeseen tilanteissa, joissa yleiskaava on mittakaavaltaan ja esitystavaltaan soveltuva kaavamuoto tuulivoimarakentamisen ohjaamiseen. Yleiskaava soveltuisi perustelujen mukaan tuulivoimarakentamisen ohjaukseen lähinnä vesialueilla ja tietyissä tilanteissa myös maa-alueilla, jotka sijaitsevat riittävän etäällä asutuksesta ja muusta siihen rinnasteisesta tai muita erityispiirteitä omaavasta maankäytöstä. Edellytyksenä olisi hallituksen esityksen mukaan myös, ettei alueella ole muuta maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Siten esimerkiksi taajamien läheisyydessä tai alueilla, joihin kohdistuu rakentamispaineita, ei yleiskaavan käyttäminen esityksessä tarkoitetulla tavalla tuulivoimalan rakennuslupan myöntämisperusteena olisi yleensä mahdollista. Keskeistä on perustelujen mukaan myös, että tuulivoimarakentamisen vaikutukset on ylipäänsä mahdollista arvioida yleiskaavoituksen yhteydessä lain edellyttämällä tavalla. Yleiskaavan ohjaavuuden riittävyydellä viitataan säännöksessä myös yleiskaavan sisältöön, esitystapaan ja mittakaavaan. Yleiskaavan tulisi perustelujen mukaan yksilöidä riittäväällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voitaisiin ottaa kaavaan ja se voisi ohjata suoraan rakennuslupamenettelyyn. HE 141/2010 vp. s. 11. Ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 553–554.

timus on ilmaistu suoraan tuulivoimayleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa MRL 77 b §:ssä.

Esitöiden mukaan merkittävä rakentaminen tarkoittaa täysin ympäristöstään poikkeavaa rakentamista, jollainen voi olla esimerkiksi kerrostalo pientalo-alueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Muut ympäristö- tai muut vaikutukset voivat liittyä moninaisiin vaikutuksiin, joita poikkeamisesta saattaa aiheutua. Tällaiset vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin. Tällaisia vaikutuksia on esitöiden mukaan katsottava olevan esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksiköllä.<sup>50</sup> Samantyyppisiä vaikutuksia voi syntyä esimerkiksi liikennettä aiheuttavan huoltoaseman rakentamisesta omakotialueelle<sup>51</sup>. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristöstään poikkeava rakentaminen että merkittävät ympäristövaikutukset; usein nämä kuitenkin esiintyvät yhdessä<sup>52</sup>.

Ehdottoman luvanmyöntämisen käytännön merkitys näyttää kuitenkin ainakin oikeuskäytännön perusteella jääneen paljon sen periaatteellista merkitystä vähäisemmäksi, mikä on omiaan vaikeuttamaan sen tulkintaa, kun otetaan huomioon lain sanamuodon avoimuus ja esitöiden suhteellinen niukkasuus.<sup>53</sup> Julkaistussa oikeuskäytännössä ehdoton luvanmyöntämisestä ei ole useinkaan ollut esillä. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistusta käytännöstä ratkaisu KHO 2004:11 lienee ainoa, jossa rakentaminen on estynyt (myös) ehdottoman luvanmyöntämisen ylittymisen johdosta. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että viidentoista omakotitalon rakentaminen talousrakennuksineen johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, mitä ei voida ratkaista suunnittelutarveratkaisulla.

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

<sup>50</sup> HE 101/1998 vp, s. 116.

<sup>51</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 674.

<sup>52</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 1017.

<sup>53</sup> Ks. Partinen 2009, s. 21–22.



Tuulivoiman rakentamista koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:183 hallinto-oikeus oli katsonut, että viiden 3 MW tuulivoimalan rakentaminen olisi johtanut tuon tapauksen olosuhteissa merkittävään rakentamiseen. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan perustellut ratkaisuaan ehdottomalla luvanmyöntämisesteellä vaan sillä, että luvan myöntäminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että hankkeessa oli kysymys viiden kookkaan ja kaukomaisemassa selvästi erottuvan tuulivoimalan sijoittamisesta sekä geologisesti että maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille taikka tällaisten alueiden vaikutuspiiriin. Hankkeen kokoa ja vaikutuksia arvioitaessa oli otettava huomioon samalla alueella jo sijainnut pienempi tuulivoimala. Tuulivoimaloiden sijoitumisalue oli myös jo ennestään olemassa oleva voimala mukaan lukien laaja, vaikkakin asumaton metsäalue. Tuulivoimalat olisivat tulleet sijaitsemaan selvästi ympäröivää asutusta korkeammalla kallioalueella. Esitetyn selvityksen perusteella tuulivoimaloiden toiminnasta aiheutui ympäristöön myös melua ja välkettä. Hanke poikkesi selvästi alueella ennestään olevasta rakentamisesta ja alueen maankäytöstä. Hallinto-oikeuden mukaan tuulivoimalahanke olisi johtanut vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, mutta ei todennut hakemuksen mukaisen rakentamisen johtavan merkittävään rakentamiseen. Tämä käy ilmi päätöksen perusteluista muutoinkin kuin sitä kautta, että KHO totesi luvan myöntämisen aiheuttavan haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä maininnut ehdontona luvanmyöntämisestettä luvan epäämisen perusteena. KHO totesi perusteluissaan, että tuulivoimarakentamisen erityispiirteensä esimerkiksi tavanomaiseen asuinrakentamiseen nähden on se, että tuulivoimaloiden toiminnasta ympäröivän alueen maankäytölle aiheutuvat rajoitukset poikkeavat sekä laatuunsa että laajuutensa osalta suunnittelutarveratkaisulla tavanomaisesti osoitettavissa olevasta rakentamisesta *silloinkin, kun hankkeesta ei aiheutuisi maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 4 momentissa tarkoitettua vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista tai merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia*. Muilta osin KHO:n päätöksen perustelut ovat samankaltaiset kuin hallinto-oikeuden. KHO totesi, että tuulivoimaloiden määrästä ja koosta seurasi, että hanke aiheutti tavanomaista asuinrakentamista huomattavasti laajemmalle alueelle ulottuvia vaikutuksia. Edellä mainittu huomioon ottaen tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla ei voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan tai tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten kannalta. Hankkeen hyväksymisellä olisi voimaloiden koko ja määrä huomioon ottaen ollut varsin laajalla alueella suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voitiin ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö.

Korkein hallinto-oikeus siis totesi hankkeen laajalle ulottuvat vaikutukset ja huomioi myös ehdottoman luvanmyöntämisesteen, mutta ei katso-

nut MRL 137.4 §:n kynnyksen ylittyvän. Sen sijaan KHO katsoi muilla perusteilla, ettei puheena olevan kaltainen hanke ole mahdollinen maankäytön suunnittelusta erillisenä ratkaisuna.

Ratkaisu näyttäisi nostavan ehdottoman luvanmyöntämiseen kynnyksen varsin korkealle. Ainakin se nostaa kynnyksen korkeammalle kuin tuulivoimaa koskeissa MRL:n lainvalmisteluasiakirjoissa on arvioitu. Poikkeamisen edellytyksiä koskien on tuulivoimarakentamista koskien säädetty poikkeussäännös (MRL 171.3 §), jonka mukaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle. Säännöksen perustelujen mukaan säännöksen nojalla kysymykseen voisi tulla yhden teollisen kokoluokan tuulivoimalan rakentaminen ottaen huomioon yhteensovittamistarve alueen asemakaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisen toteutuneen maankäytön kanssa. Toisaalla hallituksen esityksessä todetaan, että teollisen kokoluokan tuulivoimalan rakentamisen on katsottava lähtökohtaisesti aina johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, joten nyky säännös ei mahdollista sen rakentamista poikkeamiseen perustuen<sup>54</sup>. Esitöiden arviota voidaan toisaalta kuvata melko varovaiseksi ottaen huomioon puheena olevien yksittäisten voimaloiden sijoittamisympäristön.

Merkittävän rakentamisen tulkinta kuitenkin riippuu paitsi itse rakentamishankkeesta, myös sen kulloisistakin olosuhteista. Kyse ei ole vain hankkeen koosta vaan myös siitä, minkälaiseen ympäristöön se sijoittuu. Näin ollen oikeuskäytännön suhteellisen vähäisen määrän lisäksi ehdottoman luvanmyöntämiseen tulkinnan haasteellisuutta lisää ratkaisujen väistämätön paikkasidonaisuus.<sup>55</sup> Tilanne voi olla myös se, että ehdoton luvanmyöntämisestä vaikuttaa paljolti niin, että vaikutuksiltaan yksiselitteisen merkittävät hankkeet eivät ylipäätään etene lupamenettelyyn asti.

Ehdottoman luvanmyöntämiseen käytännön merkityksen vähäisyys johtuu kuitenkin ensisijaisesti siitä, että suunnittelutarveratkaisujen kautta syntyvä, usein käytännössä merkittävä rakentaminen syntyy tyypillisesti vasta useiden, kymmenien tai jopa satojen yksittäisten luparatkaisujen kautta, jotka puhtaasti yksittäisinä ratkaisuna arvioituna eivät johda säännösten tarkoitamaan merkittävään rakentamiseen, vaikka kerralla rakennettuna näin itsestään selvästi olisi. Vastaavalla tavalla pyritään toisinaan argumentoimaan myös muiden edellytysten osalta. Lupapäätöksissä on toisin sanoen saatettu esimerkiksi säännönmukaisesti todeta, ettei asuinpientalon rakentaminen *yksittäisenä hankkeena* aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle taikka haitallista yhdyskuntakehitystä. Kuitenkin usein on kohtuullisen il-

<sup>54</sup> HE 84/2013 vp, s. 2–3.

<sup>55</sup> Esimerkiksi ratkaisussa Hämeenlinnan HaO 20.03.2013 13/0146/2 (lainvoimainen) hallinto-oikeus katsoi kuuden 2–3 MW:n nimellistehoisen tuulivoimalan rakentamisen mahdolliseksi suunnittelutarveratkaisulla hankkeen sijoituessa noin 200 hehtaarin suuruiselle metsätalousalueelle, jossa tuulivoimarakentamisen ja muun alueiden käytön yhteensovittamistarve oli vähäinen.

meistä, että näitä kiellettyjä seurauksia aiheutuu väistämättä, kun alueen muut maanomistajat käyttävät maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella.

Ehdotonta luvanmyöntämisestettäkin voisi olla mahdollista arvioida oikeudellisesti vastaavalla tavalla kuin muita edellytyksiä eli arvioida sitä myös muiden maanomistajien rakentamismahdollisuuksien näkökulmasta ja osana rakentamistilanteen kokonaisuutta. Kysymys toisin sanoen on, johtaako luvan myöntäminen merkittävään rakentamiseen, mikäli muut alueen maanomistajat käyttävät maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella? Tämän tyyppinen tarkastelu on omiaan ainakin vähentämään sitä ongelmaa, että rakentaminen muodostuu merkittäväksi käytännössä vasta lukuisien yksittäisten lupien seurauksena. Joissakin tapauksissa tämän tyyppistä suunnittelutarveratkaisuilla tapahtuneen rakentamisen (ja edelleen jatkuvan rakentamispaineen) kokonaisarviointia merkittävän rakentamisen osalta näyttäisi tehdyinkin.

Merkittävään rakentamiseen viitattiin esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden aiemmin mainituissa julkaisemattomissa ratkaisuisa 19.7.2011 nro 11/0276/3 (lainvoimainen) ja 27.9.2011 nro 11/0342/3 (lainvoimainen). Molemmissa tapauksissa johtuen taajaman läheisyydestä alueisiin, joille hakemukset sijoittuivat, arvioitiin edelleen kohdistuvan lisärakentamispaineita asuntorakentamiseen. Molemmissa tapauksissa hallinto-oikeuden mukaan alueen kehitys ja hakemuksen tarkoittama rakentaminen edellyttivät yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi yksityiskohtaisen kaavan laatimista. Molemmissa tapauksissa myös todettiin, että suunniteltu lisärakentaminen ottaen huomioon myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus kaventaisi kunnan suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa. Tämänkaltaisissa olosuhteissa yksittäisten asuinpientalojen rakentamista koskevien hankkeiden katsottiin johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen ja aiheuttavan siten haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muullekin järjestämiselle. Ratkaisujen perusteluissa kuitenkin viime kädessä siis viitattiin myös MRL 137.1 §:n kaavoitukselliseen haittaan.

Tämän kaltainen argumentaatio voidaan nähdäkseni tukea myös vuosikirjaratkaisuun KHO 2004:11, jossa kuitenkin oli kyse konkreettisesta, 15 omakotitaloa käsittävästä hankkeesta. Sillä, kuinka monen yksittäisen suunnittelutarveratkaisun kautta rakentaminen alueelle tapahtuu ja onko kyse yksittäisistä asuinpientaloista vaiko esimerkiksi kymmenestä yhdellä luvalla rakennettavasta pientalosta, ei ole merkitystä lopputulokselle sen enempää kuin sillekään, antavatko suunnittelutarveratkaisut riittävän perustan alueen maankäytön järjestämiseksi. Jonkinlaisen ongelman voitaisiin toki ajatella syntyvän kysymyksestä, voidaanko potentiaalinen (eikä tosiasiallinen ja tiedossa oleva) rakentaminen ottaa huomioon merkittävän rakentamisen kynnystä arvioitaessa, mutta nähdäkseni näin voitaisiin tehdä (kuten muutoinkin suunnittelutarveratkaisuharkinnassa), kun samanlaisissa olosuhteissa kaikille alueen maanomistajille on perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuuden vaatimuksen kautta pystyttävä takaamaan samanlaisissa maankäytöllisissä olosuhteissa lähtökohtaisesti samanlaiset rakentamismahdollisuudet.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Ks. ja vrt. Aer 2010, s. 31.

Toisaalta yksittäisen hankkeen toteuttamisen voidaan todeta edellyttävän maankäytön suunnittelua myös ilman, että argumentaatiossa tukeudutaan ehdottomaan luvanmyöntämiseeseen. Mikäli hanke on sellainen, että sen toteuttaminen muun ohella rajaisi alueen myöhemmän suunnittelun vaihtoehtoja ja muuta maankäyttöä, sen tulkitaan aiheuttavan MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tämä on todettu myös KHO:n ratkaisukäytännössä, kuten aiemmin käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:37<sup>57</sup>. Tässä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus ei argumentaatiossaan tukeutunut ehdottomaan luvanmyöntämiseeseen. Voidaankin sanoa, että tässä tapauksessa itse rakentaminen ei ollut merkittävää tai aiheuttanut merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, mutta hankkeen maankäytölliset vaikutukset ja yhteensovittamistarpeen muun maankäytön kanssa olivat kuitenkin sellaiset, että sen toteuttaminen ei ollut mahdollista yksittäisen luparatkaisun puitteissa. Se oli mahdollista ainoastaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolla alueen maankäyttö kokonaisuutena ja siihen liittyvät eri suuntaiset intressit ratkaistaan ja yhteensovitetaan.

Lieneekin niin, että ehdottoman luvanmyöntämiseeseen käyttäminen itsenäisenä ratkaisuperusteena on perusteltua rajoittaa niihin tapauksiin, joissa ratkaistavana oleva konkreettinen hanke johtaisi merkittävään rakentamiseen tai sillä olisi merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tällöin se täyttää sen systemaattisen tehtävän, joka sillä on osoittaessaan tietystä mielessä sen ehdottoman kynnyksen, jota merkittävämmät hankkeet ovat mahdollisia ainoastaan yksityiskohtaisen kaavoituksen välityksellä. Nähdäkseni on kuitenkin hyvin relevanttia huomioida edellä kuvatulla tavoin muiden suunnittelutarveratkaisun edellytysten täyttymisen arvioinnissa se, johtaisiko luvan myöntäminen rakentamispaheen ja muiden maanomistajien vastaavanlaisen rakentamisen seurauksena merkittävään rakentamiseen. Tällöin luvan myöntäminen aiheuttaisi varsin ilmeisesti MRL 137.1 §:ssä kiellettyjä seurauksia.

Ehdottoman luvanmyöntämiseeseen kynnyksen täsmällisempi määrittely ja kynnyksen alentaminen voisivat olla keinoja ohjata ongelmallisten lupamenettelyjen käyttämistä enemmän lain systematiikan ja tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Mikäli ehdoton suunnitteluelvoite tulisi vastaan aikaisemmin,

<sup>57</sup> Mainitussa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin voitiin ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Hakemukseen suostuminen olisi näin ollen aiheuttanut maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Ks. myös KHO 2013:183.

toimisi järjestelmä enemmän siten kuin sitä luotaessa on tarkoitettu. Tällöin myös sekä lain sisällölliset että menettelylliset tavoitteet toteutuisivat paremmin. Tämän vastapainona saattaisi toisaalta olla tarpeen pohtia myös esimerkiksi sitä, kuinka kunnan kaavoitusmonopolin kääntöpuoli eli kaavoitusvelvollisuus maankäytön ohjaustarpeen niin edellyttäessä tulisi aiempaa paremmin toteutetuksi. Lainsäädännön kehityssuunta näyttää kuitenkin tällä hetkellä olevan aivan päinvastainen<sup>58</sup>.

## 11.5 YHDENVERTAISEN KOHTELUN VAATIMUS

Edellä käsiteltyjä suunnittelutarveratkaisun oikeudellisia edellytyksiä tarkasteltaessa on vielä syytä tehdä joitakin huomioita yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Vaatimus on osa positiivisen oikeuden keskeisiä lähtökohtia ja saanut ilmaisunsa perustuslain perusoikeusluvussa (6 §) samoin kuin osana yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, joista nykyään on säädetty hallintolain 6 §:ssä<sup>59</sup>. Perustuslaillinen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus voidaan kuitenkin katsoa hallintolaissa säädettyä laajemmaksi perusoikeussäännöksen edellyttäessä, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. HL 6 §:n säännös sen sijaan edellyttää, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisua tehtäessä muut vastaavassa asemassa olevat eivät ole suoranaisesti ”hallinnossa asioivia”, vaikka muun ohella yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kautta lupapäätöksillä on myös horisontaaliulottuvuutensa<sup>60</sup>. Kyse ei siis useinkaan ole konkreettisesti hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuudesta, vaan maanomistusyksiköiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien takaamisesta riippumatta siitä, ovatko nämä osallisina jossakin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa hallintomenettelyssä. Toisaalta HL 6 §:n säännöksen voitaisiin sinänsä ajatella tarkoittavan myös välillisiä tai *potentiaalisia* hallinnon asiakkaita, ja se sinänsä edellyttää vireillä

<sup>58</sup> Hallituksen esitykseen 251/2016 vp sisältyviä ehdotuksia on käsitelty useissa kohdin tätä tutkimusta. Kyseisen muutosehdotuksen tavoitteena on muun ohella (HE 251/2016 vp, s. 1) ”vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä ja lisätä rakentamismahdollisuuksia”. Tämän kääntöpuolena saattaa kuitenkin olla esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja muiden maankäytön suunnittelun tavoitteiden toteutumatta jääminen ja erilaisten välillisten (sekä julkisten että yksityisten) kustannusten kasvu pidemmällä aikavälillä.

<sup>59</sup> *Kuusiniemen* (2001, s. 217) luonnehdinnan mukaan yhdenvertaisuus ”kuuluu perustaviin oikeudenmukaisuusperiaatteisiin ja oikeusvaltion kulmakiviin sekä harkintavallan käyttöä rajoittaviin hallinnon johtaviin periaatteisiin.” Yhdenvertaisuuden keskeisen aseman oikeudessa voidaan kuitenkin nähdä ulottuvan suoraan itse oikeudellisen sääntelyn peruslähtökohtiin: yleiset, kaikkia yhtäläisesti koskevat säännöt ovat välttämättömiä, jotta keskenään riittävän samankaltaisissa tilanteissa noudatettavat käyttäytymistavat ovat yhtenäisiä ja kaikkiin samalla tavalla soveltuvia.

<sup>60</sup> Kun useimmiten vain välittömät naapurit kuullaan lupamenettelyssä, tällaiset tahot eivät näin välttämättä lainkaan tiedä olevansa tietyllä tapaa osallisina vireillä olevassa hallintomenettelyssä, joka välillisesti liittyy myös heidän rakentamismahdollisuuksiinsa.

olevien hallintoasioiden ratkaisemista siten, että myös myöhemmät relevanteilta osin samanlaiset tapaukset voidaan ratkaista samalla tavoin.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä yhteyksissä kvalifioidummin kutsutaan myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukseksi, on keskeinen vaatimus kaikessa hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossa kuten myös kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisessa päätöksenteossa. Vaatimus edellyttää, että samanlaiset tapaukset tulee ratkaista samalla tavalla eikä ketään saa asettaa eri asemaan, ellei siihen ole hyväksyttäviä perusteita. Korkeimman hallinto-oikeuden maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä ratkaisuissa yhdenvertaisuusperiaatteesta todetaan yleensä, että yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamistapa riippuu viime kädessä kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta ja periaate edellyttää, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäyttöllisiä perusteita.<sup>61</sup> Lausuma kuvaa sitä, että kaavoituksessa ja rakentamisessa yhdenvertaisuuden arvioinnissa ensisijaisen *analogia-avaimen*<sup>62</sup> muodostavat nimenomaan maankäyttöön liittyvät tosiseikat.<sup>63</sup> Tämä koskee myös suunnittelutarveratkaisupäätöksentekoa, jossa arvioidaan muun ohella, olisiko lupapäätöksenteon kohteena oleva hanke mahdollista toteuttaa alueelle laadittavassa yksityiskohtaisessa kaavassa.

Ratkaisussa KHO 23.5.2006 T 1352 (Irs) oli kyse rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettulle suunnittelutarvealueelle. Lain 137 §:n 1 momentissa asetetun edellytyksen, jonka mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, täyttymistä arvioitaessa oli muiden seikkojen ohella otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Sen toteuttamistapa riippuu viime kädessä kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta ja periaate edellyttää, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäyttöllisiä perusteita. Kysymyksessä olleesta alueesta saatu selvitys huomioon ottaen ja kun kysymys ei ollut rakentamises-

<sup>61</sup> Tätä sanamuotoa on käytetty esimerkiksi asemakaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:5. Kyseisessä ratkaisussa kuitenkin katsottiin, että alueiden erilaiselle osoittamiselle asuinrakentamiseen oli hyväksyttävät maankäyttölliset perusteet, minkä vuoksi kaavaratkaisulla ei ollut syrjäytetty vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta.

<sup>62</sup> Kahden eri tapauksen välisten samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien vertailu yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiseksi edellyttää soveltamistilanteen kannalta relevanttien kriteerien muodostamista, analogia-avaimen valintaa, jotta samankaltaisuuden arviointi (eli avaimen soveltaminen lukkoon) on mahdollista; *Kuusiniemi* 2001, s. 219.

<sup>63</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001, s. 224, joka on tarkastellut yhdenvertaisuuden vaatimuksen soveltamista erityisesti kaavoitus- ja rakentamisasioissa (mt. s. 221–228). *Kuusiniemi* toteaa muun ohella (mt. s. 222), ettei yhdenvertaisuusperiaate edellytä tuomioistuinta ylläpitämään lain vastaiseksi katsoomaansa hallintoviranomaisen ratkaisulinjaa. Aiemmat virheelliset ratkaisut eivät siis voi merkitä sitä, että lain vastaista ratkaisukäytäntöä tulisi yhdenvertaisuuteen nojaten edelleen ylläpitää.

ta ranta-alueelle, maanomistajien yhdenvertaisuutta oli tässä suunnittelutarveasiassa lähinnä arvioitava toisaalta lähialueen emätiloilla tapahtuneen rakentamisen perusteella ja toisaalta ottamalla huomioon päätöksessä tarkoitettun palstoitus suunnitelman vakiinnuttama tilanne sen piiriin kuuluvala alueella.<sup>64</sup>

Jo aiemmin käsitellyssä vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:119 oli kyse yhdenvertaisuudesta saman emätilan sisällä. Tapauksessa rakennuspaikan emätilaksi kunnan mitoituspäätösten mukaan katsottavasta tilasta oli muodostettu yhteensä viisi tilaa, joista kolme oli rakentamattomia. Mitoituspäätösten mukaan emätilan alueella oli pinta-alansa perusteella mahdollisuus kahteen lisärakennuspaikkaan. Kun KHO:n mukaan näissä oloissa otettiin 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. Hankkeen toteuttamisen edellytykset oli tutkittava rakentamiseen oikeuttavassa kaavoituksessa, jossa voitiin ottaa yksittäistä kiinteistöä laajemmin huomioon myös muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja alueen muu maankäyttö.

*Häkkänen* on kyseenalaistanut edellä kuvatun kaltaisen emätilatarkastelun soveltuvuuden suunnittelutarveratkaisuharkintaan. Tämä perustuu ajatukseen, että ranta-alueiden suunnitteluvollisuutta koskevien säännösten ja MRL 137 §:n mukaisen suunnittelutarvesääntelyn taustaideologia olisi hyvin erilainen. Ranta-alue sääntelyn taustalla on Häkkäsen mukaan pyrkimys rantojen ja vesistöjen suojeluun, jonka nimissä maanomistajien rakentamisvapautta<sup>65</sup> rajoitetaan, ja tämän rajoittamisen vuoksi tasapuolinen kohtelu korostuu, kun rakennusoikeutta ei voida antaa kaikille rajattomasti. Sen sijaan kuivan maan suunnittelutarvealueilla ei ole Häkkäsen mukaan taustalla tällaista suojelujatetta, vaan kyse on tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen nimissä tapahtuvasta rakentamisen rajoittamisesta. Näin ranta-alueita koskevassa hallintokäytännössä muodostunut emätilaperiaate ei Häkkäsen mukaan ainakaan alkuperäisen ideansa näkökulmasta näyttäisi soveltuvan kuivan maan suunnittelutarveratkaisujen arviointiin.<sup>66</sup> Sekä MRL

<sup>64</sup> Emätilatarkastelua koskevasta oikeuskäytännöstä ks. myös. esim. KHO 2003:37, joka koski rantarakentamisen poikkeamismenettelyä. Ratkaisun mukaan ranta-alueiden loma-asutusta koskevalta asema- ja yleiskaavalta maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä edellytetyyn rakentamisen mitoitukseen ja rakentamattomien ranta-alueiden varaamiseen vaikutti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota oli tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti. Samat näkökohdat vaikuttivat maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 kohdan säännös huomioon ottaen myös lain 72 §:n 5 momentissa ja 23 luvussa tarkoitettua poikkeamista koskevaan harkintaan.

<sup>65</sup> Taustalla näyttää toisin sanoen olevan sen kaltainen maanomistusparadigma, jonka mukaan rakentamisvapaus on lähtökohtaisesti rajoittamaton; ks. *Häkkänen* (2016, s. 70–72), joka tältä osin nojaa paljolti *Zittingin* omistusoikeusanalyysiin. Ks. näiden yhteensopivuudesta ja -sopimattomuudesta tiivistetyt *Määttä* LM 2000 passim. *Zittingin* lähtökohdat olivat tieteenhanteeltaan positivistiset (ks. mt. s. 4–5) ja käsiteläinoppia vastaan suunnatut (ks. mt. s. 7). Näihin lähtökohtiin nähden ajatus oikeutta edeltävästä rajoittamattomasta omistusoikeudesta ”luonnontilassa” on ristiriitainen; ks. mt. 11–14.

<sup>66</sup> *Häkkänen* 2016, s. 142.

16 §:n mukaisten suunnittelutarvealueiden että MRL 72 §:n ranta-alue sääntelyn taustalla ovat kuitenkin tietyt, maankäyttöön liittyvät yleiset intressit, joiden vuoksi näiden alueiden maankäytön suunnittelu on katsottu yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi. Näiden alueiden maankäytön suunnittelussa samassa asemassa olevia maanomistajia on perustuslainkin mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti, ja tämän yhdenvertaisen kohtelun tulee näin ulottua myös menettelyihin, jotka merkitsevät poikkeusta tästä suunnittelun toteuttamisen lähtökohdasta. Vaikka suunnittelutarve- ja ranta-alue sääntelyn maankäytön suunnittelun tarpeeseen liittyvät intressit ja tavoitteet ovat osin erilaiset, ei tämä merkitse sitä, että säännösten taustaideologia olisi jollakin tapaa erilainen. Niin ikään vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta koskee kaikkia alueita.

Tästä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ja siihen liittyvästä emätilatarkastelusta on osin kehittynyt hyvin kaavamainen arviointikriteeri suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä koskevien abstraktien säännösten konkretisoimiseksi. Tällöin edellä kuvatulla tavoin kaavoitukselliseksi harkinnaksi tarkoitettu edellytysten arviointi onkin saattanut suorastaan tyhjäntä käytännössä emätilan tai -kiinteistön (yleensä suunnittelutarveratkaisujen osalta rakennuslain voimaan tullessa vuonna 1959 vallinneeseen, rantarakentamisen osalta lähtökohtaisesti rantakaavoitusta koskevien säännösten voimaan tullessa vuonna 1969 vallinneeseen kiinteistönmuodostukseen) pinta-alan tarkasteluun suhteessa siitä muodostettujen rakennuspaikkojen määrään, toisin sanoen niin kutsuttuun emätilamitoitukseen. Emätilatarkastelun antama vastaus (ylittyvätkö kunta-/aluekohtaiset mitoitusluvut vaiko eivät) on saattanut käytännössä yksin ratkaista sen, arvioidaanko hankkeen täyttävän *kaikki* edellä käsitellyt maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetyt edellytykset. Kun nämä lupapäätöksenteon pohjana olevat mitoitusluvut vaihtelevat kuntakohtaisesti, on toisinaan saattanut käydä jopa päinvastoin niin, että nämä kaavamaiset arviointikriteerit muodostuvat sellaisiksi, että ne voimassa olevan oikeuden näkökulmasta tuottavat jopa enemmän tai vähemmän säännönmukaisesti lainvastaisia ratkaisuja. Emätilatarkastelu on tietenkin yksi keskeinen osa suunnittelutarveratkaisun (ja rantarakentamista koskevan poikkeamis päätöksenteon) edellytysten selvittämistä, ja se sinänsä palvelee periaatteessa sekä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamista että oikein käytettynä suunnitteluvaran jättämistä myöhemmälle kaavoitukselle, mutta MRL 137 §:ssä säädettyjen suunnittelutarveratkaisun oikeudellisten edellytysten arvioinnin yksinomainen väline se ei voi olla. Päinvastoin, suunnittelutarveratkaisu perustuu oikeusharkintaan eikä kielteisistä tai myönteistä ratkaisua voida perustaa suoraan mitoituserusteisiin. Tämä on nimenomaisesti todettu vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:119. Kun ratkaistavia lupa-asioita on paljon ja resurssit ovat lähes poikkeuksetta niukat, on tietyllä tapaa ymmärrettävää, että päätöksenteossa etsitään tämän tyyppisiä helposti sovellettavia kriteereitä varsinkin pyrittäessä yhden-



mukaiseen ratkaisukäytäntöön ja maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun. Samanlaisten tapausten samanlaisen ratkaisemisen kääntöpuolena on kuitenkin se, että relevanteissa suhteissa erilaiset tapaukset voidaan ja tulee ratkaista eri tavalla. Kyse on toisin sanoen tässäkin ikuisesta tapauskohtaisen harkinnan ja päätöksenteon ennakoitavuuden tasapainon etsinnästä. Tapauskohtaisen harkinnan seurauksena voi periaatteessa olla päätöksenteon ennakoitavuuden heikkeneminen, ja ennakoitavuuteen pyrittäessä riskinä taas ovat kaavamaiset ratkaisut, jotka eivät ota huomioon riittävästi päätöksenteon edellytyksiä ja tapauskohtaisia olosuhteita saati sääntelyn tarkoitusta.

Yleisemmin tämän kaltainen ongelma ei liity tietenkään yksinomaan poikkeamisen tai suunnittelutarveratkaisun edellytyksiin. *Määttän* näkemyksen mukaan ”ympäristöasioita koskevan oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelma ei ole liian dynaaminen, joustava tai vapaamielinen oikeuslähteiden tulkinta ja soveltaminen, vaan päinvastoin – varsinkin viranomaispäätöksenteossa – joustavien normien liian *kaavamainen ja joustamaton soveltamistapa*.” Erilaisten normatiivisten mekanismien vuoksi lakia soveltavat eivät välttämättä asianmukaisesti hyödynnä joustavilla kriteereillä tavoiteltua tilannekohtaista harkintaa.<sup>67</sup> Tällöin voi olla kyse *harkintavallan alittamisesta*, kun päätöksenteossa ei oteta huomioon kaikkia lainsäätäjän edellyttämiä tapauskohtaisia (mutta yhtä lailla oikeudellisia) kriteerejä.<sup>68</sup> On huomattavaa, että alueelliset vaihtelut laintulkinnassa ja edellä kuvatun kaltainen joustavien normien *jähmettyminen* eivät ole keskenään ristiriitaisia ilmiöitä. Yksittäisessä viranomaisessa saatetaan noudattaa edellä kuvatun kaltaisia kaavamaisia kriteereitä, vaikka laajemmin tarkasteltuna kriteerit alueellisesti vaihtelisivatkin ja esimerkiksi eri kunnissa nämä kaavamaiset kriteerit voivat olla toisistaan poikkeavia.<sup>69</sup> *Kuusiniemi* viittaa oikeusvarmuuden vaatimuksesta kumpuavaan ”taipumukseen soveltaa joustavia normeja minimalistisesti, sallimatta koetella säännösten tavoitteiden mukaisia ääri rajoja.”<sup>70</sup> On syytä huomata, että lain näkökulmasta nämä kaavamaiset kriteerit voivat yksittäistapauksissa johtaa joko lainmukaisiin taikka lainvastaisiin lopputuloksiin.

Yhdenvertaisuusperiaate sinänsä on jokseenkin tarkkarajainen, mutta sen soveltaminen yksittäistapaukseen edellyttää vertailtavien tapausten samankaltaisuuden ja erojen yhtäläistä tunnistamista, kun täydellinen isomorfia kahden tapauksen välillä on poikkeuksellista. Yhdenvertaisuuden arvioinnin relevanttien kriteerien muodostaminen ja tämän analogia-avaimen avulla tapahtuva samankaltaisuuden arviointi on sekin arvostuksenvaraista. Ratkaistavien tapausten samankaltaisuuden arviointia on ympäristöoikeudessa

<sup>67</sup> *Määttä* 2005a, s. 290. Ks. myös *Määttä* 2005b, s. 422.

<sup>68</sup> Ks. *Mäenpää* 2013, s. 507. Tätä voidaan kutsua (*Karhun* uuden varallisuus oikeuden käsitteistöllä) myös *tilanneherkkyyden* nohtamiseksi, ks. *Määttä* 2005b, s. 426. Tilanneherkkyyden käsite toki soveltuu kaikkeen oikeudelliseen päätöksentekoon, kun taas viranomaisen harkintavallan käyttämistä koskevat käsitteet ovat nimenomaan hallinto-oikeudellisia.

<sup>69</sup> Ks. *Määttä* 2005a, 291.

<sup>70</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 234.

pidetty keskimäärin vielä vaikeampana kuin useilla muilla oikeudenalioilla, merkityksellisten olosuhteiden vaihdellessa suuresti sekä paikassa että ajassa.<sup>71</sup> Kuitenkin juuri ratkaisujen relevanttien samankaltaisuuksien ja poikkeavuuksien tunnistaminen *tekee mahdolliseksi* ratkaisuperusteiden yleistettyvyyden muihin, relevanteissa suhteissa samankaltaisiin tapauksiin.<sup>72</sup>

Emätilatarkastelun eräs ongelmallinen piirre osana suunnittelutarveratkaisun (ja rantarakentamista koskevien poikkeamispäätösten) edellytyksiä on se, että siitä muodostuu hyvin *konkreettinen* kriteeri, kun sitä tarkastellaan esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun hyvin abstrakteiksi ja avoimiksi muotoiltujen edellytysten valossa. Kun tämä tarkastelu antaa usein (kulloinkin sovellettujen mitoituseriaatteiden perusteella) varsin yksiselitteisen kyllä- tai ei-vastauksen, muodostuu tästä vastauksesta ehkä liian helposti myös vastaus siihen, myönnetäänkö lupa vai ei, eikä asiaa välttämättä tarkastella riittävän monipuolisesti suunnittelutarveratkaisun edellä kuvattujen edellytysten vaatimalla tavalla. Näiden säännösten perusteella tapahtuvan suunnittelutarveratkaisun oikeudellisten edellytysten arvioinnin pitäisi kuitenkin olla edellä sanotunkin perusteella huomattavasti monipuolisempaa ja moniulotteisempaa. Yksinomaan emätilatarkasteluun tyhjenevän luvan myöntämisen edellytysten arvioinnin voidaan päinvastoin arvioida johtavan joissakin tapauksissa oikeudellisten edellytysten vastaisesti epätaloudelliseen ja hajanaiseen yhdyskuntarakenteeseen. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on aivan keskeinen viranomaisen päätöksenteolle asetettava vaatimus (erityisesti kun kyse on taloudellisia etuja koskevista ja jatkavista suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksistä), mutta emätilatarkastelu on vain yksi testi osana edellytysharkintaa.

## 11.6 YHTEENVETO

Pyrittäessä tiivistämään suunnittelutarveratkaisun edellytysten keskeinen sisältö, on se epäilemättä lupaharkinnan sisällöllinen samankaltaisuus maankäytön suunnittelun kanssa. Suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä arvioidaan keskeisesti kaavan sisältövaatimusten kautta ja siitä näkökulmasta, miten hanke olisi sovitettavissa alueelle laadittavaan kaavaan. Tätä harkintaa ohjaavat myös muun ohella yleispiirteiset kaavat samoin kuin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

<sup>71</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 219.

<sup>72</sup> Ks. *Kuusiniemi* (2001, s. 219–220), joka kirjoittaa, että ”samalla kuin on tunnustettava ympäristöllisten ratkaisujen tilannesidonaisuus, on painotettava yhteisille periaatteille pohjautuvien ratkaisulinjojen pelkistämisen välttämättömyyttä. Keskiössä ovat oikeudenalan yleiset opit, kuten periaatteet, joiden avulla joustavien normien tulkintaa voidaan tiettyyn rajaan saakka objektiivoida. Näin myös yhdenvertaisuusperiaatteen asema vahvenee, kun voidaan selkeämmin tunnistaa oikeudellisilta ominaisuuksiltaan riittävän samanlaiset tapaukset.”

Toisaalta lupaharkinnassa on huomioitava myös ne väistämättömät rajoitukset, joita liittyy yksittäistä hanketta koskevaan lupamenettelyyn. Näistä rajoituksista johtuen voidaan joutua toteamaan, että esimerkiksi tiettyjen maankäyttöön liittyvien intressien yhteensovittamiseksi asia on ratkaistava maankäytön suunnittelun keinoin eikä hanketta voida toteuttaa lupamenettelyssä. Tähän on yhteydessä myös järjestelmän toimivuuden kannalta olennainen vaatimus riittävän suunnitteluvaran jättämisestä myöhemmälle kaavoitukselle. Kaikki nämä suunnittelutarveratkaisun edellytyksiin kytkeytyvät keskeiset seikat perustuvat olennaisilta osin systemaattisiin näkökohtiin ja suunnittelutarveratkaisun asemaan ja merkitykseen maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä.

Tämän tutkimuksen lopussa tarkastellaan vielä perusoikeuksien merkitystä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamisharkinnassa. Tämän lisäksi hallinnon oikeusperiaatteiden tarkastelu seuraavassa, poikkeamisharkintaa käsittelevässä luvussa on edelleen merkityksellinen suunnittelutarveratkaisua koskevan päätösharkinnan kannalta. Nämä periaatteet koskevat myös oikeusharkintaista päätöksentekoa. Yhdenvertaisuus on osa sekä perusoikeuksia että hallinnon oikeusperiaatteita.

---

## 12 Poikkeamispäätös, lupaharkinta ja luvan maankäytölliset edellytykset

### 12.1 ERITYISET SYYT

Poikkeamisvaltaa koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 171.1 § muotoaa osaltaan myös poikkeamisen edellytyksiä. Säännöksen mukaan kunta *voi erityisesti syystä* hakemuksesta myöntää poikkeuksen. Poikkeamisen yksi edellytys on siis erityisen syyn olemassaolo, eikä erityisen syyn puuttuessa viranomaisella periaatteessa ole valtaa myöntää poikkeusta. Toiselta puolen vaikka erityinen syy ja muut jäljempänä esitettävät MRL 171.2 §:ssä säädetyt poikkeuksen myöntämisen oikeudelliset edellytykset olisivatkin käsillä, ei poikkeamiseen – ainakaan periaatteessa – aina ole suostuttava. Poikkeamisharkintaan on katsottu rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä vakiintuneesti myös kuuluvan oikeusharkinnan lisäksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka on perustettu yleisen poikkeamisvaltasäännöksen sanamuotoon ”voi – – myöntää”.<sup>1</sup> MRL 171 §:n perusteluissa myös nimenomaisesti ilmaistiin lainsäätäjän tarkoituksiksi jättää päätöksentekijälle tarkoituksenmukaisuusharkintaa<sup>2</sup>. Tarkoituksenmukaisuusharkintaan nykyisin säännöksin säännellyssä poikkeamismenettelyssä palataan jäljempänä.

Erityiset syyt olivat RakL 5.2 §:n mukaisen taaja-asutuspoikkeusluvan ainoa säännöksessä mainittu oikeudellinen edellytys. MRL:n säätämisen myötä ne siirtyivät osaksi yleistä poikkeamisvaltaa koskevan menettelyn oikeudellisia edellytyksiä. Edellytys siirtyi näin eri lupainstrumenttiin kuin missä se aiemmin oli ollut. Edellytyksiä koskeva sääntely muuttui myös muulla tavoin huomattavasti. Tätä käsitteen tulkinta- ja soveltamisympäristön radikaalia muutosta ja sen mahdollista merkitystä ja vaikutuksia käsitteen tulkinnan kannalta ei maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä enemmälti käsitelty<sup>3</sup>.

Erityisten syiden edellyttäminen – lähtökohtaisesti sallitun tarkoituksenmukaisuusharkinnan ohella – on palautettavissa poikkeamisinstrumentin systemaattiseen asemaan. Poikkeamiskäsittelyn on ajateltu olevan nimenomaan poikkeuksellista<sup>4</sup>. Poikkeaminen merkitsee yksittäistapauksessa tehtyä poik-

---

<sup>1</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 661; Holopainen 1980, s. 521. Ks. esim. KHO 1976 A II 57, KHO 1976 A II 56, KHO 1976 A II 49, KHO 1970 II 106, KHO 1962 I 18, KHO 28.8.1980 T 3966 (ATK), KHO 17.6.1976 T 2514 (ATK).

<sup>2</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>3</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>4</sup> Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 853.

keusta yleisesti noudatettavaksi tarkoitettusta säännöstä<sup>5</sup>. Oikeudellisen sääntelyn perusideaan taas sisältyy vaatimus yleisyydestä, jolloin sääntö kohtelee lähökohtaisesti kaikkia yhdenvertaisesti ja ennakoitavasti ja samalla sen tarkoitus ja tavoitteet voivat toteutua. Näin jostakin yleisestä määräyksestä tai kiellosta poikkeamiselle vaaditaan perusteltu syy, jotta yleistä sääntöä olisi perusteltu kyseessä olevassa yksittäistapauksessa jättää noudattamatta.

Erityisiä syitä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: yhtäältä poikkeamisen tarpeesta ja toisaalta kiellon tarkoituksesta käsin. Poikkeamistarve johtuu yleensä nimenomaisesti jostakin asian olosuhteisiin liittyvästä erityisestä syystä tai joukosta syitä, jonka vuoksi säännöksiä tai määräyksiä ei voida tai haluta noudattaa. Toisaalta erityisillä syillä hakija voi myös pyrkiä osoittamaan, että hanke on toteutettavissa vaarantamatta niitä kaavasta, määräyksistä tai säännöksistä johtuvia päämääriä, joihin säännönmukaisella menettelyllä pyritään<sup>6</sup>. Poikkeamishakemuksessa ilmaistavaa erityistä syytä voidaankin ideaalitapauksessa kuvata vastaukseksi kysymykseen, miksi kyseisessä yksittäistapauksessa sekä tulisi että voidaan joutaa siitä kiellosta tai määräyksestä, josta poikkeusta haetaan.<sup>7</sup> Käytännössä näin pitkälle menevää argumentaatiota ei luvan hakijalta kuitenkaan edes voitane edellyttää, ja edellytyksen täyttymisen arviointi on viime kädessä lupaviranomaisen vastuulla. Hakemuksessa esitettäviiin erityisiin syihin liittyen merkityksellinen näkökohta on myös se, että hakijan käsitys hankkeen haitattomuudesta ja siitä, että sen toteuttaminen on perusteltua, on usein nimenomaan subjektiivinen käsitys. Erityisiä syitä on kuitenkin tarpeen arvioida objektiivisesti, ratkaisutilanteessa vaikuttavien muiden intressien ja sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta.<sup>8</sup>

Erityinen syy on merkitykseltään itsessään täysin avoin ilmaus; se on tyyppillinen yleislauseke *Makkosen* käyttämässä merkityksessä<sup>9</sup>. Joustavan normin käyttö lienee tässä tapauksessa toisaalta myös sääntelyteknisesti ainoa mahdollisuus, sillä kun kyseessä on yleinen poikkeamisvalta voivat myös erityiset syyt olla mitä moninaisimpia erilaisista poikkeamistarpeista riippuen<sup>10</sup>. Erityisiä

<sup>5</sup> Poikkeamisinstrumentin voidaan ajatella tekevän joko/tai-tyyppisestä säännöstä *pääsäännön*. Näin ajateltuna se suhteellistaa sen soveltamisalaan kuuluvat säännöt.

<sup>6</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 998.

<sup>7</sup> *Pöyhönen* käyttää jossain määrin tämän tyyppisestä ratkaisutilanteesta ilmaisu *toisen asteen punninta*. Tämä tarkoittaa sitä, että poikettavana olevaa säännöstä on tarkasteltava sen perusteena olevien arvojen tai tavoitteiden valossa, on toisin sanoen otettava ”askel säännön taakse”. Arvioitaessa mahdollista säännöstä poikkeamista ei siten enää tarkastella säännön muodollista pätevyyttä vaan sitä, *miksi* kyseinen säännös on ylipäätään säädetty. *Pöyhönen* 1988, s. 41–42. *Pöyhönen* tarkastelee tässä sääntöjen ja periaatteiden välistä kollisiotilannetta, joka on palautettavissa periaatteen ja säännön ylläpitoa edellyttävän periaatteen väliseksi punnintatilanteeksi.

<sup>8</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 988.

<sup>9</sup> Erityisten syiden osalta lainsäätäjän tarkoitus antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa käy selvästi ilmi myös lain esitöistä, ks. HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>10</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 988.

syitä ei ole ilmaistu laissa eikä niistä ole lain esitöissäkään annettu esimerkkejä lukuun ottamatta viittausta rakennuslain aikaiseen oikeuskäytäntöön. Erityisten syiden olemassaolo ratkaistaan lain esitöiden mukaan aina tapauskohtaisesti pikemmin kuin yleisenä kysymyksenä.<sup>11</sup> Ne ovat *Majamaan* mukaan aina *tapauskohtaisia tosiseikkoja* ja niiden käsittelyn ratkaiseminen poikkeamisluvharkinnassa vallitsevien tosiasioiden toteutusta<sup>12</sup>. Edellä mainittu erityisen syyn kiellon tarkoitukseen liittyvä ulottuvuus ja siihen liittyvä tavoite- tai periaate-tyyppinen punninta lieneekin MRL:n järjestelmässä ainakin selvästi vähämerkitysisempi kuin poikkeamisen tarpeen maankäyttölinen perustelu. MRL:ssa poikkeamisen negatiiviset edellytykset on säädetty erikseen, ja sääntelyn tavoitteisiin liittyvät seikat tulevat huomioiduiksi niiden kautta.

Toisaalta on huomioitava se, mitä aiemmin on esitetty joustaviin normeihin perustuvasta päätöksenteosta. *Klami* kuvasi sekä RakL 5.2 §:n erityisiä syitä että RakL 132 §:n huomattavaa kaavoituksellista haittaa evaluatiivisiksi, arvoituksenvaraisiksi käsitteiksi. Tällaisia ilmauksia ei ole mahdollista *jäänköksentömästi* palauttaa tosiasioihin, vaan niiden arviointi palautuu viime kädessä aina (sanan laajassa merkityksessä) moraalisiin valintoihin.<sup>13</sup> Voidaan tosin huomauttaa, että ”huomattava haitta kaavoitukselle” on ainakin pintatasolla evaluatiivisempi ilmaus kuin ”erityinen syy”, joka ei niin avoimesti edellytä arvoarvostelman tekemistä kuin se, että arvioidaan jonkin aiheuttavan (huomattavaa) haittaa.

Kuten edellä on todettu, rakennuslaissa erityisiä syitä edellytettiin taaja-asutuspoikkeusluvan myöntämiseksi. MRL:n esitöissä todettiin, että rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaisi myös MRL 171 §:n säännöksen soveltamista<sup>14</sup>. Suhteessa RakL:n mukaiseen hallinto- ja oikeuskäytäntöön on kuitenkin huomioitava ensinnäkin se, että kysymys on läh-  
tökohtaisesti erisisältöisen poikkeamisvallan käyttämisestä. Kun kyseessä on yleinen poikkeamiseen oikeuttava säännös (eikä nykyistä suunnittelutarveratkaisua asiallisesti vastaava menettely), tulevat luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset ja erityinen syy arvioitaviksi aina sen säännöksen valossa, josta poikkeusta haetaan.<sup>15</sup> Vaikka yleisessä poikkeamisenmenettelyssä käsillä olevat tilanteet voivat ratkaisun maankäyttölinen edellytysten näkökulmasta olla monesti varsin samankaltaisia kuin aiemmin taaja-asutuspoikkeusluvassa ja nykyisessä suunnittelutarveratkaisumenettelyssä, on kyse tässä mielessä kuitenkin

<sup>11</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>12</sup> Ks. *Majamaa* 1981, s. 102. RakL:n aikaisen kirjallisuuden osalta on sinänsä huomioitava se, että tuolloin kyse oli taaja-asutuspoikkeusluvan ainoasta, RakL 5.2 §:ssä säädetystä oikeudellisesta edellytyksestä.

<sup>13</sup> *Klami* 1980, s. 28.

<sup>14</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>15</sup> Ks. *Majamaa* 1981, s. 132.

kin jossain määrin eri asioista. Yhtäläistä niiden harkinnassa on se, että ne ovat nimenomaan maankäyttöön liittyviä tapauskohtaisia seikkoja.<sup>16</sup>

Vaikka erityisten syiden olemassaoloa tarkastellaan tapauskohtaisena kysymyksenä, on syytä säännöksen esitöidenkin valossa tarkastella kysymystä, onko (ja missä määrin) rakennuslain aikaisella oikeuskäytännöllä mahdollisesti myös MRL:n sääntely-ympäristössä merkitystä erityisiä syitä arvioitaessa? Erityisesti poikettaessa ranta-aluetta koskevasta suunnitteluvollisuudesta edellytusharkinta voi olla lähtökohdiltaan samantyyppistä kuin rakennuslain taaja-asutuspoikkeuslupaharkinnassa; kummassakin on kyse poikkeamisesta maankäytön suunnitteluvollisuudesta alueella, jolle tulisi laatia rakentamista ohjaava kaava, ja usein uuden rakennuspaikan muodostamisesta tällaiselle alueelle<sup>17</sup>. Muissakin poikkeamisasioissa, kuten asemakaavasta tai sen määräyksestä poikettaessa tai poikettaessa rakennuskiellosta, rakennuslain aikaisesta oikeuskäytännöstä voi periaatteessa olla saatavissa johtoa erityisten syiden käsittelemiseksi. Erityisiä syitä on kirjallisuudessa ryhmitelty eri tavoin, mutta tyypillisimmistä erityisen syyn arvioinnissa käytetyistä perusteista RakL:n aikaisessa oikeuskäytännössä on esitetty seuraavan kaltainen tyyppitapausten luettelo:

1. kunnallistekniset valmiudet (tieyhteys, rakennuspaikkakohtainen vesi- ja jätehuolto);
2. rakennuspaikan koko ja sijainti (mitä suurempi rakennuspaikka, sitä helpommin on erityisiä syitä katsottu olevan; kysymys voi olla myös hankkeen sopeutumisesta maisemaan, maastoon tai ympäröivään asutukseen);
3. kiinteistöllinen asema (onko kyseessä itsenäinen tila vai määräala);
4. taaja-asutuksen keskittämisyrittäminen (hakemusta on tukenut esimerkiksi sijoittuminen jo rakennettujen rakennuspaikkojen väliin);
5. liikenneturvallisuus (sijoittuminen palveluihin nähden valtatie toiselle puolelle on ollut hakemusta vastustava peruste);
6. yhdenvertaisuus (rakennusoikeuden määrä suhteessa naapureihin, vastaavalle hankkeelle vastikään myönnetty poikkeuslupa);
7. selvitys kaavoituksen tilasta (esim. hankkeen kaavaluonnoksen mukaisuus);
8. kunnan lausunto (kunnan puoltavalle lausunnolle on annettu erityisten syiden olemassaoloa osoittava merkitys); ja
9. ympäristötekijät (esimerkiksi lentomelu omakotitalon rakennuspaikalla on johtanut siihen, ettei erityisiä syitä ole katsottu olevan).<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 853. Ks. myös HE 84/2013 vp, s. 2, jossa todetaan, että erityisen syyn täytyy olla alueidenkäyttöön liittyvä.

<sup>17</sup> Ks. *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 234.

<sup>18</sup> *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 232–233 ja edellistä seuraten ja täydentäen *Syrjänen* 1999, s. 182–183. Tieyhteyttä sekä vesi- ja jätehuoltoa on erityisinä syinä – RakL 4 §:n taaja-asutuksen määritelmästä johtuen – pidetty taaja-asutuspoikkeusluvissa absoluuttisina seikkoina: ne esiintyvät kaikissa tapauksissa ja ovat ehdottomia siinä mielessä, ettei yhdenkään täyttymättä jäämistä voi mikään muu seikka korvata. *Majamaa* 1981, s. 98.

Luettelosta käy hyvin ilmi käsitteen luonne RakL:n edellytyssääntelyssä. Ainaana oikeudellisena edellytyksenä sen piiriin kuuluivat kaikki tämän kokonaisuusharkinnan premissit. Tilanne on tältä osin MRL:n järjestelmässä olennaisesti toinen.

Poikkeamisasiat ovat varsin tyypillisiä ympäristöoikeudellisia tosiasiasidonnaisia ratkaisuja, ja erityisinä syinä pidettyjen seikkojen piiri ja painoarvot vaihtelevat. Näin ollen se, mitä missäkin tapauksessa voidaan pitää erityisenä syynä, vaihtelee.<sup>19</sup> Näin on nykyään lisäksi etenkin siksi, että MRL:n järjestelmässä edellytys liittyy yleiseen poikkeamismenettelyyn. On selvää, että esimerkiksi tapauksessa, jossa on kysymys kuuden kattoikkunan tekemisestä kerrostalon julkisivun puolelle suojellussa rakennuksessa (KHO 2015:144), relevantit näkökohdat ovat varsin toisenlaiset kuin hankkeessa, jossa on kysymys omakotitalon rakentamisesta rantavyöhykkeelle ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72.1 §:ssä tarkoitettua kaavaa (KHO 2015:66). Erityiset syyt ovat riippuvaisia myös siitä, mistä poikkeusta kulloinkin haetaan<sup>20</sup>.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa erityisten syiden tulkinta on kuitenkin ehkä ollut pikemminkin teoreettinen kuin käytännön ongelma.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Majamaa* 1981, s. 98. Tämä erityisten syiden luonne käy ilmi muun ohella Majamaan (1981, s. 167–168) referoimasta julkaisemattomasta tapauksesta KHO 7.6.1978 T 2767, jossa hakija oli hakenut lupaa pientalon rakentamiselle omistamalleen tilalle siitä huolimatta, ettei alueelle ollut vahvistettu asema- tai rakennuskaavaa. Lääninhallitus hylkäsi hakemuksen, koska se ei katsonut hakijan esittäneen hakemuksensa tueksi erityisiä syitä. Päätöstään lääninhallitus oli perustellut siten, että kunnanrajan läheisyyteen oli syntynyt suunnittelematonta asutusta. Hanke olisi laajentanut tätä taaja-asutusta. Taaja-asutuksen laajentamisen mahdollisuudet olisi tullut selvittää maankäytön suunnittelulla. Kunnan yleiskaavasunniteluissa alue oli merkitty liikennealueeksi ja maa- ja metsätalousalueeksi. Tapauksen oloissa ja ottaen huomioon rakennuspaikan korkeus- ja suhteet, LH harkitsi oikeaksi huomioon ottaen RakL 5.2 §:n säännökset hylätä hakemuksen. KHO:n mukaan hakemusta ei voitu hylätä oikeudellisten edellytysten [erityisten syiden] puuttumisen vuoksi. KHO:n perustelujen mukaan rakennuspaikka oli noin 3,6 hehtaarin suuruinen itsenäinen tila. Teyhteys rakennuspaikalle oli hoidettavissa ja hakemuksessa ilmoitetulle rakennuspaikalle maasto-olosuhteet huomioon ottaen voitiin sijoittaa rakennus. Kunnan viranomaiset olivat puoltaneet hakemusta. Puheena olevassa tapauksessa oli näin ollen käsillä yllä mainitun RakL:n aikaisten erityisten syiden luettelon osalta eri suuntiin vaikuttavia seikkoja.

Ratkaisusta käy konkreettisesti ilmi myös se, miten väljästi kirjoitetut oikeusnormit ohjasivat tuohon aikaan poikkeamispäätöksentekoa ja kuinka suuri merkitys vastaavasti oikeuskäytännöllä oli. Ratkaisu on ajalta, jolloin poikkeusluvut ja niihin liittyvä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta oli laajasti esillä sekä oikeuskirjallisuudessa että korkeimman hallinto-oikeuden julkaisussa ratkaisukäytännössä.

<sup>20</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 662.

<sup>21</sup> Erityisten syiden käsite oli esillä joissakin hallinto-oikeuden julkaistuissa ratkaisuissa heti MRL:n säätämisen jälkeen. Jo tällöin ainakin Hämeenlinnan hallinto-oikeus vaikutti samastavan sen kysymykseen siitä, ovatko hankkeen maankäytölliset edellytykset muutoin olemassa. Esimerkiksi ratkaisussa 7.2.2001 01/0035/2 Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa johtopäätöksensä, että maankäytölliset syyt eivät olleet esteenä poikkeuksen myöntämiselle, ja poikkeuksen myöntämiselle oli *siten* erityinen syy. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ratkaisun vuosikirjaratkaisulla KHO 2001:44, joka kuitenkin koski poikkeamistoimivaltaa eikä erityisen syyn käsilläoloa näin ratkaisussa tarkasteltu. Toimivallan osalta hallinto-oikeus oli asi-



Tämä ongelma on ollut seurausta edellä mainittuja seikkoja enemmän siitä, ettei erityisiä syitä koskeva edellytys ole enää ainoa luvan myöntämisen oikeudellinen edellytys, vaan poikkeamisluvan oikeudelliset edellytykset sisältävät muiden ohella vaatimuksen siitä, ettei poikkeaminen saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Erityisesti tästä edellytyksestä johtuu, että käytännössä ne seikat, jotka aiemmin käsiteltiin taaja-asutuspoikkeuslupamenettelyssä erityisten syiden käsittelyyn liittyvänä kysymyksenä, ovat nyt poikkeamisen muiden oikeudellisten edellytysten arvioinnin piiriin liittyviä seikkoja. MRL:ia säädettäessä poikkeamisen oikeudellisiin edellytyksiin sisällytettiin yhtäältä RakL 5.2 §:n taaja-asutuspoikkeusluvan erityiset syyt ja RakL 132 §:n yleisen poikkeusluvan oikeudelliset edellytykset, jotka sisälsivät hyvin samankaltaisia arvioitavia seikkoja. Näiden lisäksi edellytyksiin lisättiin myös kokonaan uusia edellytyksiä. Kaikki nämä ovat sellaisia päätöksenteon oikeudellisia premissejä, joiden osalta ei ole enää tarvetta operoida erityisen syyn käsitteen kautta.

Erityisten syiden edellytyksen täyttymisen harkinnassa puhuttiin rakennuslain aikaan *nettoarvioinnista*<sup>22</sup>, hanketta puoltavien ja vastustavien syiden punnitsemisesta. Jos tämä nettoarviointi on selvästi positiivinen, erityisiä syitä on katsottu olevan olemassa. Tämä olikin perusteltu harkintatapa, kun kyse oli avoimeen yleislausekkeeseen perustuvasta harkinnasta (sanamuodon perusteella erityisten syiden sisällöstä ei voi saada käsitystä). Ongelmaksi tässäkin muodostui punnittavien intressien yhteismitattomuus. Harkinnan lopputulokseen vaikuttaa tietenkin olennaisesti se, mistä lähtökohdista ja kenen näkökulmasta arviointi tehdään.<sup>23</sup>

assa katsonut, että omakotitalon rakentaminen MRL:n mukaisena asemakaavana voimassa olevan rakennuskaavan M-alueelle oli kyse (vain) asemakaavan maankäyttöä koskevasta määräyksestä ja toimivalta näin olisi ollut kunnalla. KHO kuitenkin katsoi, että päätöksellä myös osoitettiin rakennusoikeutta alueelle, jolle sitä ei kaavassa ole osoitettu ja näin kyse on ollut vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta (jonka myöntäminen tuolloin oli valtion viranomaisen toimivallassa).

Edellistä vastaavalla tavalla kysymystä erityisten syiden käsittelyä näytetään tarkastellun myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 6.10.2000 00/385/2 (lainvoimainen), jossa yhtenä oikeuskysymyksenä oli, oliko poikkeamisluvan myöntämiseen erityinen syy. Hallinto-oikeus totesi poikkeamisen oikeudellisten edellytysten olleen käsillä todeten, että kysymyksessä oli vanha rakennuspaikka, mitä ei kaavaa laadittaessa ollut otettu huomioon. Kunnan ilmoituksen mukaan tällaiset seikat oli kuitenkin ollut tarkoitus ottaa huomioon. Rakennuspaikkaa oli edelleen tarkoitus käyttää pysyvään asumiseen. Asuinrakennus voitiin liittää kunnalliseen vesijohdoton ja viemäriin ja aiottu rakennuspaikka oli muutenkin sopiva omakotitalon rakennuspaikaksi. Osayleiskaavassa viereinen rakennuspaikka oli osoitettu pysyvään asumiseen ja kaavan alueella oli muitakin AP-alueita. Sanottu huomioon ottaen ja kun kysymys oli korvaavasta rakentamisesta, suunniteltu rakentaminen ei vaikeuttanut maanomistajien tasapuolista kohtelua eikä muutenkaan tuottanut haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle eikä alueiden käytön muulle järjestämiselle.

<sup>22</sup> Hyvönen 1988, s. 334; ks. myös Klami 1980, s. 27 ja siinä viitattu.

<sup>23</sup> Kuusiniemi – Kumpula 1997, s. 232; Syrjänen 1999, s. 180.

Erityisten syiden edellytyksen täyttymistä arvioitaessa on tässä kokonaisharkinnassa otettu huomioon esimerkiksi erilaisia suojeleintressejä hanketta vastustavina seikkoina, jotka nykyisin huomioidaan osana muita poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 1973 A II 76 oli haettu poikkeuslupaa taaja-asutuskielemästä omakotitalon rakentamiseksi vanhan asuinrakennuksen sijaan rakennuspaikalle, joka sijaitsee valtakunnallisesti merkittävällä muinaismuistoalueella tai sen välittömässä läheisyydessä. KHO katsoi, ottaen huomioon rakentamisen mahdollisesti tuhoisan vaikutuksen kysymyksessä olevan muinaismuiston säilymiseen, että asianomaisille viranomaisille oli tarpeen varata kohtuullinen aika rakentamisen vaikutusten selvittämiseen mainitulta kannalta. Asian tässä vaiheessa ei hakemuksen tueksi siten voitu katsoa esitetyn erityisiä syitä.<sup>24</sup>

Nettoarvioinnissa on siten ollut tietyllä tavalla kyse intressien punninnasta. Nettoarvioinnin muodostuessa negatiiviseksi erityiset syyt muodostivat luvanmyöntämisen oikeudellisen esteen. MRL:n mukaisessa poikkeamispäätöksenteossa poikkeamisen oikeudelliset edellytykset on kuitenkin kvalifioitu siten, että oikeudellisten edellytysten arviointi ei enää tapahdu erityisten syiden yläkäsitteen alla kokonaisharkinnan perusteella.

Erityisesti tästä syystä RakL:n mukaisesta oikeuskäytännöstä ja esimerkiksi sen perusteella tehdystä edellä kuvatun kaltaisesta tyyppiluettelosta ei enää nykyisin ole saatavissa paljonkaan johtoa erityisen syyn tulkintaan. MRL 171.1 §:n tarkoittamaa erityistä syytä on tarkasteltava eri näkökulmasta, osana nimenomaan MRL:n mukaisen poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä.

*Klami* on erotellut poikkeamisen oikeudelliset edellytykset positiivisiin ja negatiivisiin. Erityiset syyt ovat *positiivinen* edellytys poikkeamiselle – erityisten syiden on oltava käsillä, jotta poikkeaminen voitaisiin myöntää. *Negatiiviset* edellytykset taas on määritelty negatiivisesti: laissa määriteltyjä seurauksia ei saa aiheutua. Mikäli kiellettyjä seurauksia aiheutuu, poikkeuksen myöntämiselle on olemassa oikeudellinen este.<sup>25</sup> Rakennuslaissa poikkeuslupan edellytykset oli määritelty positiivisesti RakL 5.2 §:n taaja-asutuspoikkeuslupan osalta ja negatiivisesti poikkeuslupan edellytykset taas oli määritelty RakL 132 §:n yleisen poikkeuslupan osalta: poikkeaminen ei saanut aiheuttaa huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle taikka vaikeuttaa vähäistä enemmän luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista.

Erottelu positiivisiin ja negatiivisiin edellytyksiin on edelleen mahdollista hyödyntää, kun erityisiä syitä edelleen voimassa olevassa oikeudessa edellytetään, jotta poikkeaminen voidaan myöntää. Tästä syystä sille myös lähtökoh-

<sup>24</sup> MRL 197.3 §:n mukaan MRL:n mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on siis noudatettava, mitä muinaismuistolaissa säädetään. MuinaismuistoL:n mukainen muinaismuistojen suojeleminen tulee tämänkin säännöksen nojalla ottaa huomioon poikkeamisharkinnassa.

<sup>25</sup> *Klami* 1980, s. 11.

taisesti tulisi olla annettavissa jokin merkitys ja sisältö poikkeamisharkinnassa. Tämä sisältö on myös löydettävissä nimenomaan jakson alussa mainitusta erityisten syiden perustelufunktiosta: kyse on nimenomaan sellaisesta positiivisesta, objektiivisesti arvioitavissa olevasta maankäytöllisestä syystä, joka perustelee poikkeuksen myöntämisen tarpeellisuuden. Tällainen oikeudellinen peruste poikkeamisen myöntämiselle on edelleen oltava sen ohella, ettei poikkeamisesta saa aiheutua MRL:ssä kvalifioituja kiellettyjä seurauksia. Edellä mainituista syistä erityisten syiden olemassaolo voidaan harkita vain tapauskohtaisesti<sup>26</sup>.

MRL:n voimassa ollessa käytännön lainsoveltamisen kannalta erityinen syy ei siis ole ollut mikään merkittävä ongelma. Poikkeamisen myöntämisen edellytyksenä erityiset syyt ovat kuitenkin olleet toisinaan esillä myös viime vuosienkin oikeuskäytännössä. Tällöin niiden oikeudellinen asema ja merkitys osana poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä on nähty edellä kuvatulla tavoin.

Helsingin hallinto-oikeuden julkaistussa ratkaisussa 25.03.2013 13/0181/5 (lainvoimainen) oli myönnetty poikkeamispäätökset yhteensä seitsemälle eri matkapuhelintukiasemalle, joissa kaikissa oli hakijana ollut X Oy. Hallinto-oikeuteen oli valitettu kolmesta päätöksestä pääosin hankkeiden naapureina olevien asunto-osaakeyhtiöiden toimesta.

Kussakin hankkeessa oli kysymys matkapuhelintukiaseman rakentamisesta noin 50 m<sup>2</sup>:n suuruiselle vuokra-alueelle, joka oli voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu puistoksi. Matkapuhelintukiasemaan kuului 30 metriä korkea, vapaasti seisova, harustamaton putkimasto ja noin 3 m<sup>2</sup>:n suuruinen laitetila. Hallinto-oikeus kumosi valituksenalaiset päätökset ja hylkäsi lupahakemukset.

Hallinto-oikeus totesi, että maankäyttö- ja rakennusasetuksen 64 §:n mukainen selvitys oli tullut liittää jo poikkeamislupaa koskevaan hakemukseen. Hakija oli hallinto-oikeuden päätöksen mukaan hakemuksessaan ja ”MRA 64 § selvityksessään” ilmoittanut, ettei sillä ollut tiedossa muita lähialueille tulevia matkapuhelintukiasemaa koskevia hankkeita. X Oy oli kuitenkin hakenut ja sille oli myönnetty luvat myös lähialueilla sijaitseville muille matkapuhelintukiasemille. Hallinto-oikeus totesi, että hakijan esittämä selvitys ei täyttänyt maankäyttö- ja rakennusasetuksen 64 §:n 1 momentin 2 kohdassa vaadittua selvitystä hakijan lähimmistä suunnitelluista muista mastoista eikä niiden merkitystä myöskään toisiinsa nähden ollut arvioitu poikkeamista koskevan lupahakemuksen yhteydessä. Asiakirjoissa ja mainituissa selvityksessä ei ollut myöskään riittävästi selvitetty ja arvioitu asetuksen 64 §:n 1 momentin 3 kohdassa vaaditulla tavalla sitä, oliko maston tarkoitusta palvelevia yleiseen televerkkoon jo kuuluvan maston muita vapaita antennipaikkoja käytettävissä. Selvityksen puutteellisuuksien vuoksi ei ollut arvioitavissa, oliko poikkeamisen myöntämiseen asemakaavasta ja matkapuhelintukiaseman sijoittamiseen kaupungin puistoalueelle ollut oikeudelliset edellytykset ja erityinen syy.

<sup>26</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 662.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:144 oli kysymys kuuden kattoikkunan tekemisestä kerrostalon julkisivun puolelle. Kerrostalo, joka sijaitsi kaupungin keskustassa, oli valmistunut vuonna 1926. Kerrostalon katolla oli julkisivun puolella kolme kattolyhtykkunaa. Katto oli muutamaa vuotta aikaisemmin palautettu alkuperäiseksi vihreäksi savitiilikatoksi. Kaupungin rakennusvalvontaviranomainen, jolla oli toimivalta asiassa, oli myöntänyt hanketta varten poikkeuksen asemakaavan suojelumääräyksestä, jossa oli muun ohella kielletty vesikatkon rakennustaiteellisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tai tyylin tarveleminen.

Erityisen syyn osalta KHO totesi, että kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksessä oli maankäyttö- rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä hakemukseen suostumiselle mainittu asuinolojen parantaminen. Asiakirjoista ilmeni, etteivät asunnot täyttäisi ilman kattoikkunoita valoisuudeltaan maankäyttö- ja rakennusasetuksessa ja Suomen rakentamismääräyskokoelmassa asuinhuoneelle asetettuja vaatimuksia. Poikkeaminen oli siten edellytyksenä suunniteltujen asuntojen ottamiselle asuinkäyttöön. Kun otettiin huomioon rakennushankkeella tavoiteltava kaupunkirakenteen tiivistäminen, joka asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli kaupungin tavoitteiden mukaista, ja asiassa eri vaiheissa esitetyt vaatimukset, ei erityisen syyn olemassaoloa ollut aihetta arvioida toisin kuin Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta oli arvioinut. Poikkeamiselle oli erityinen syy.

Erityinen syy on siis objektiivisesti arvioitavissa oleva maankäytöllinen peruste, joka perustelee poikkeamisen kohteena olevan säännöksen sivuuttamisen käsillä olevassa yksittäistapauksessa. Erityisen syyn käsilläolon arviointi voi edelleen olla kuvattavissa *itsessään* nettoarviointiksi, mutta se on erillinen edellytys suhteessa MRL 171.2 §:ssä säädettyihin poikkeamisen negatiivisiin edellytyksiin. Toisin sanoen, vaikka poikkeamisen myöntämiselle olisi esitetävissä kuinka painavia erityisiä syitä tahansa, ei poikkeamisesta saa aiheutua MRL:ssä säädettyjä kiellettyjä seurauksia. Kyse ei ole intressipunninnasta, vaan poikkeamisen tarkoittamaa lainlievennysvaltaa voidaan käyttää vain silloin, kun negatiivisten edellytysten määrittelemiä seurauksia ei aiheudu.

Erityisen syyn käsilläolon harkinnan on katsottu ajoittuvan siten, että poikkeamisen negatiivisesti määritellyt MRL 171.2 §:n mukaiset esteet tarkastellaan ensin, ja vasta jos näitä ei aiheudu, harkitaan, onko poikkeamiseen myös MRL 171.1 §:ssä tarkoitettu erityinen syy. Tämä edellytysten keskinäinen järjestys on perustettu muun ohella vuosikirjaratkaisuun KHO 2002:32, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että kun (tuolloin) MRL 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyjä oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiseen ei ollut, poikkeusta ei voitu myöntää. Ratkaisun tiivistelmän mukaan näin ollen MRL 171 §:n 1 momentissa säädetystä erityisestä syystä, MRL 172 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumisesta taikka luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momenttiin perustuvasta arviointivelvollisuudesta ei ollut

tarpeen enää lausua.<sup>27</sup> Sinänsä mitään muodollista estettä ei kuitenkaan nähdäkseen olisi sillekään, että jossakin tapauksessa todettaisiin, että koska erityistä syytä poikkeamisen myöntämiselle ei ole, ei muista poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä ole tarpeen lausua.<sup>28</sup> Käytännössä tämä ajatus tuntuu kuitenkin helposti vieraalta, kun pääsääntöisesti olennainen kysymys poikkeamisharkinnassa kuitenkin on, aiheutuuko siitä erikseen MRL 171.2 §:ssä määriteltyjä kiellettyjä seurauksia.<sup>29</sup> Mikäli näitä ei aiheudu, lienee erityisen syynkin olemassaolo useimmiten edellä sanotun perusteella esitettävissä. Lisäksi tällaisten kvalifioitumpien kiellettyjen seurausten aiheutumisen arvioiminen on käytännössä soveltajan näkökulmasta myös pääsääntöisesti helpompaa kuin abstraktin erityisen syyn nettoarviointi, kun lainsäätäjän antama normatiivinen viesti lain soveltajalle on täsmällisempi. Erityisen yksiselitteiseksi sitä ei välttämättä voida muutenkaan poikkeamisen oikeudellisten edellytysten osalta sanoa.

## 12.2 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN 171.2 §:N OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET

### 12.2.1 Poikkeamisen negatiiviset edellytykset yleisesti

Maankäyttö- ja rakennuslain 171.1 §:ssä poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä on ilmaistu yksi, erityinen syy. Lain 171.2 §:ssä on todettu ne kielletyt seuraukset, joita hankkeesta ei saa aiheutua, jotta poikkeamislupa on mahdollista myöntää.

MRL 171.2 §:n mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

<sup>27</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 663. Ratkaisun perustelujen rakenteen perusteella voidaan myös yllä mainitussa ratkaisussa KHO 2015:144 arvioida tutkitun ensimuiden oikeudellisten edellytysten täytyminen ja vasta tämän jälkeen erityistä syytä koskeva kysymys.

<sup>28</sup> Kommentaarissa *Ekroos – Majamaa* (2015, s. 1015) edellytysten harkinta onkin eritelty hieman eri tavoin: ”Poikkeamisen aineellinen harkinta voidaan – ainakin teoriassa – jakaa kolmeen vaiheeseen. Erityisten syiden olemassaolon toteamisen jälkeen tutkitaan, asettavatko MRL 172 §:ssä mainitut luvan myöntämisen edellytykset esteen poikkeukseen suostumiselle.”

<sup>29</sup> Myös esimerkiksi ympäristövaliokunta näyttää tuulivoimarakentamista koskeneessa lausunnossaan (YmVM 6/2013 vp, s. 3) mieltäneen poikkeamisen edellytykset tällä tavoin: ”[p]oikkeamisen edellytysten täytyy aina olla muilta osin käsillä, jotta tarvetta poikkeamiselle edes voidaan harkita.”

Negatiivisten edellytystenkin osalta käytetään siis joustavia ilmaisuja, kuten ”haitta alueiden käytön muulle järjestämiselle”, tai ”tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen”. Joustavien normien tulkinnan on kuitenkin aiemmin sanotun perusteella katsottu kuuluvan oikeusharkintaan, vaikka sisällöllisin kriteerein tarkasteltuna erottelu sinänsä onkin kritisoitavissa.<sup>30</sup>

Harkintakategorioiden ongelmallisuutta kuvaa se, että alkuperäisen MRL 172 §:n perusteluissa erityisten syiden arviointia on pidetty tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvana, kun taas oikeuskirjallisuudessa – ja oikeuskäytännössä – erityisiä syitä on pidetty poikkeamisen oikeudellisina edellytyksinä. MRL 172 §:n perusteluissa todettiin myös, että siinä määritellyt negatiiviset edellytykset ovat oikeusharkintaa, mutta todettiin toisaalta vain hieman myöhemmin, että ”kaavoituksellisiin edellytyksiin liittyy tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kaltaista harkintaa, mutta pääosin ne kuuluvat oikeudellisen harkinnan piiriin”.<sup>31</sup>

Poikkeamisen edellytyksiä on joustavuudessaan kuvattu muun ohella ”fraseologiaksi”, ilmaisuiksi, joiden sisältö määrittyy erityisen selvästi konkreettisten yksittäistapausten yhteydessä. Edellytysten konkretisoinnissa esimerkiksi erilaiset asiantuntijoilta pyydettävät lausunnot ovat usein keskeisellä sijalla. Esimerkiksi museoviranomaisen lausunnolla on suuri merkitys punnittaessa sitä, vaikeuttaisiko poikkeaminen rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.<sup>32</sup> Tällainen asiantuntijaviranomaisen arvio sisältää yhtäältä tosiasiaselvitystä, mutta toisaalta yleensä myös tämän tosiasiaselvityksen perusteella tehdyn arvostelman siitä, mitkä ovat kohteen kannalta merkitykselliset arvot ja mitkä toimenpiteet (ja miten toteutettuina) ovat mahdollisia vaarantamatta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista (MRL 171.2,3 §). Tällä tavoin joustavien normien käyttö säännöstasolla on omiaan korostamaan yksittäistapauksellisen tosiasiaselvityksen merkitystä päätösharkinnassa, mitä voidaan pitää lähtökohtaisesti myönteisenä asiana päätösten materiaalista oikeellisuutta silmällä pitäen. Päätöksentekijän ja päätöksenteon ennakoitavuuden näkökulmasta tämä toisaalta näyttäytyy myös haasteena, ja säännösten soveltaminen edellyttää esimerkiksi tavoitteisiin tai maankäytön suunnittelulle aiheutuvaan haittaan viitattaessaan muun ohella lain systematiikan ja tavoitteiston ymmärrystä.

<sup>30</sup> Ks. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1014, *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 662–663, 670.

<sup>31</sup> HE 101/1998 vp, s. 115 ja esim. *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 988, *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 670 ja *Klami* 1980, s. 10. Ks. myös jo KHO 1963 II 217, jossa RakL 5.2 §:ssä tarkoitetut erityiset syyt katsottiin oikeuskysymykseksi eikä asiaa siirretty tarkoituksenmukaisuutta koskevana hallitukselle. Ks. tämän päätöksen merkityksestä ja poikkeuslupia koskevasta oikeuskäytännön kehityksestä *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 661.

<sup>32</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 860.

Poikkeamisen negatiiviset edellytykset voidaan jakaa alueiden käytön suunnittelua koskeviin (MRL 171.2 §:n 1 kohta), suojelullisiin sekä vaikutuksia koskeviin<sup>33</sup>. Suojelulliset edellytykset koskevat yhtäältä luonnonsuojelua (MRL 171.2 §:n 2 kohta), toisaalta rakennetun ympäristön suojelua (MRL 171.2 §:n 3 kohta). Vaikutuksia koskevat edellytykset (MRL 171.2 §:n 4 kohta) muodostavat säännöksen perustelujen mukaan jo aiemmin käsitellyn ehdottoman luvanmyöntämisesteen<sup>34</sup>. Vaikka minkä tahansa poikkeamisen oikeudellisen edellytyksen puuttuminen muodostaa ehdottoman luvan myöntämisen esteen, tällä viitataan siihen, että 171.2 §:n 4 kohdan säännöksellä rajataan poikkeamisen ulkopuolelle vaikutuksiltaan merkittävät rakennushankkeet, jollaisia ei maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä voida toteuttaa ilman yksityiskohtaista kaavoitusta<sup>35</sup>.

## 12.2.2 Poikkeamisen maankäytölliset edellytykset

Rakennuslaissa 132 §:n mukaisen poikkeusluvan myöntämisen alueiden käytön suunnittelua koskevana edellytyksenä oli, ettei poikkeaminen saanut aiheuttaa *huomattavaa* haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle. Poikkeamisen edellytyksiä on tältä osin tiukennettu siten, että maankäyttö- ja rakennuslain sanamuodosta on haitan laatua kuvaileva sana ”huomattava” jätetty pois. Poikkeaminen ei MRL 171.2 §:n 1 kohdan mukaan saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Säännöksen perusteluissa tätä muutosta ei ole enemmälti käsitelty. Muutos on kuitenkin johdonmukainen huomioon ottaen MRL:n säätämisen yhteydessä julkilausuttu yleinen tavoite edelleen vahvistaa kaavoituksen asemaa ensisijaisena välineenä alueiden käyttöä suunniteltaessa ja rakentamisen sijoittumiskysymyksiä ratkaistaessa, ja näin tämä muutos kaventaa poikkeamisen käyttöalaa.<sup>36</sup>

Myös alueiden käyttöön liittyvien edellytysten tulkinnessa rakennuslain aikaisella hallinto- ja oikeuskäytännöllä on todettu voivan olla merkitystä.<sup>37</sup> Oikeuskäytäntöön nojaututtaessa olisi kuitenkin huomioitava se seikka, että poikkeamiskynnystä on kuvatulla tavalla tarkoitettu nostaa, mikä voi senkin osaltaan vaikuttaa rakennuslain aikaisen oikeuskäytännön relevanssiin. Edellytyssäätely on myös kokonaisuutena uudistunut merkittävästi. Lisäksi MRL:n voimassaolon aikana on kertynyt kohtuullisen paljon oikeuskäytän-

<sup>33</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>34</sup> HE 101/1998 vp, s. 116.

<sup>35</sup> Sisällöltään MRL 171.2 § 4 kohdan ehdoton luvanmyöntämiseste on täsmälleen sama kuin rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevassa MRL 137.4 §:ssä.

<sup>36</sup> *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 860.

<sup>37</sup> HE 101/1998 vp, s. 115; *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1015.

töä, joka väistämättä vaikuttaa RakL:n aikaisen oikeuskäytännön merkitykseen. Yksittäisissä tapauksissa se voi kuitenkin edelleen olla käyttökelpoista.

Alueiden käytön suunnittelua koskevia poikkeamisen edellytyksiä harkittaessa arvioidaan paljolti sitä, voitaisiinko hanke ottaa huomioon ja millä edellytyksin mahdollisessa alueelle laadittavassa kaavassa tai kaavan muutoksessa<sup>38</sup>. Poikkeamisen jälkeenkin alueelle tulee olla laadittavissa laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttävä kaava. Poikkeamisella ei voida sallia hanketta, jota ei olisi mahdollista osoittaa kaavassakaan<sup>39</sup>.

Alueiden käytön suunnittelulliset syyt ovat käytännössä lähes aina arvioitaviksi tulevia. Se on tosiasiallisesti – vaikkakaan ei muodollisesti – edellytyksenä tietyllä tapaa ”ylitse muiden”, mikä johtuu useammastakin syystä. Alueiden käyttöön liittyvillä poikkeamisen edellytyksillä on relevanssia pääsääntöisesti lähes kaikissa poikkeamisasioissa<sup>40</sup>. Esimerkiksi luonnon- ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät edellytykset ovat päätöspremisseinä ratkaisevassa roolissa huomattavasti harvemmin. Toisaalta poikkeamisen menettelyssä harkinta on samankaltaista maankäytöllistä harkintaa kuin kaavoituksessa; tarkasteltaessa kaavojen sisältövaatimuksia – joilla välillisesti on merkitystä myös poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa – havaitaan, että ne pitävät sisällään myös muun ohella velvollisuuden huomioida luontoon ja kulttuuriympäristöön liittyvät arvot maankäytön suunnittelussa. Näin ollen esimerkiksi luontoarvot voivat liittyä myös poikkeamisen kaavoitukseen liittyvien edellytysten arviointiin.<sup>41</sup> Edellytykset ovat siten monilta osin päällekkäisiä tai limittäisiä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2002:32 poikkeamista oli haettu lomarakennuksen rakentamiseksi lintuvesiensuojeluohjelmaan ja Natura 2000 -verkostoehdotukseen kuuluvan vesialueen rannalla olevalle vesijätöstä muodostetulle tilalle, jolla oli rantaviivaa 50–60 metriä. Rakennuspaikka katsottiin rakennuskelpoiseksi. Poikkeamisen katsottiin kuitenkin tuottavan haittaa kaavoitukselle, koska lahden rannalla oli lukuisia rakentamattomia tiloja eikä lahden ranta-alueiden ja itse vesialueen luonnonarvot huomioon ottaen ollut

<sup>38</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 1015.

<sup>39</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 671. Ks. myös esim. jäljempänä referoitu KHO 2002:32.

<sup>40</sup> Tässäkin on tosin otettava huomioon poikkeamisvallan yleisyys. Kun poikkeaminen voi koskea lähtökohtaisesti mitä tahansa MRL:ssä säädettyä tai sen nojalla annettua rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevaa säännöstä, määräystä, kieltoa tai muuta rajoitusta, eivät maankäytölliset edellytyksetkään aina ole välttämättä relevantteja. Poikkeamisvallan yleisyydestä johtuen esiintyy myös sen kaltaisia tapauksia, joihin ylipäätään lakiin kirjatut poikkeamisen oikeudelliset edellytykset sanamuotonsa puolesta sopivat huonosti. Näin on usein esimerkiksi silloin, kun kyse on rakentamisen teknisistä ominaisuuksista koskevista poikkeuksista, jotka liittyvät pikemminkin rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin (ks. MRL 12 §).

<sup>41</sup> Kuten edellä on todettu, ne ovat historiallisista syistä monesti päällekkäisiä tai limittäisiä myös MRL 171.1 §:n erityisten syiden kanssa.



varmuutta mahdollisuuksista osoittaa näille tiloille yhtä tehokas rakennus-oikeus MRL 72 §:ssä tarkoitettussa kaavassakaan. Kun MRL 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyjä oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiseen ei ollut, poikkeusta ei voitu myöntää. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että näin ollen MRL 171 §:n 1 momentissa säädetystä erityisestä syystä, MRL 172 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumisesta taikka luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momenttiin perustuvasta arviointivelvollisuudesta ei ollut tarpeen enää lausua. Tähän ratkaisuun on myös osaltaan perustettu edellä mainittu edellytysten harkinnan keskinäinen ”järjestys”<sup>42</sup>, joten tässäkin mielessä poikkeamisen maankäytöllisiä edellytyksiä voitaisiin pitää tietyllä tapaa poikkeamisen ”ensimmäisenä edellytyksenä”.

Erityisesti silloin, kun rakentaminen merkitsee poikkeamista MRL 72.1 tai 72.2 §:n mukaisesta rantavyöhykkeen tai -alueen suunnitteluvollisuudesta, poikkeamisen sallittavuutta arvioidaan varsin samankaltaisin kriteerein kuin aiemmin suunnittelutarvealueella rakentamisen osalta on tarkasteltu. Esimerkiksi aiemmin käsitelty tulevalle kaavoitukselle jätettävän suunnitteluvuorauksen vaatimus voi yksittäistapauksessa koskea samalla tavalla myös poikkeamispäätöksentekoa. Poikkeuksen myöntäminen tilanteessa, jossa se rajaisi suunnitteluvaihtoehtoja merkitsee yleensä MRL 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:110 poikkeamishakemuksen mukaisena rakennuspaikkana oleva määräala rajoittui erämaa-alueeseen ja Natura 2000-verkoston kohteeseen. Tarve rakentamisen suunnitelmalliseen ohjaamiseen oli tämän vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tavanomaista suurempi. Vaatimus ottaa kaavoituksessa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetty luonnonsuojelun vaalimiseen liittyvät sisältövaatimukset saattoi johtaa siihen, että joen ranta-alueille voitiin kaavassakin osoittaa keskimääräistä vähemmän rakennusoikeutta. Hakemuksen kohteena oleva määräala sijaitsi joen ranta-alueella, jolla oli useita samasta emätilasta muodostettuja lohkotiloja. Myönteisen poikkeamispäätöksen tekeminen yhden lohkotilan osalta olisi saattanut vaarantaa muiden lohkotilojen yhdenvertaisen kohtelun tulevassa kaavoituksessa, koska mahdollisuudet osoittaa rakentamista kaikille lohkotiloille edes kaavoituksessa olivat epäselvät.

KHO:n päätöksen perustelujen mukaan emätilaan kuulunutta aluetta oli tämän lisäksi sisällytynyt myös rantayleiskaavaan, jonka hyväksymistä koskeva päätös on kumottu ja jonka laatiminen uudelleen oli vireillä. Tilan rakentamismahdollisuuksien ratkaiseminen yksittäisin poikkeamispäätöksin emätilaan kuuluvaa aluetta koskevan yleiskaavan ollessa vireillä olisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan saattanut vaarantaa muiden maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun yleiskaavoituksessa ja rajata suunnitteluvaihtoehtoja.

<sup>42</sup> Ks. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 663.

Rantarakentamista suoraan ohjaavat kaavat perustuvat käytännössä aina rantaviivamitoitukseen, joka on yhtäältä keino toteuttaa maanomistajien yhdenvertainen kohtelu rantarakentamismahdollisuuksia jaettaessa, mutta toisaalta se myös osin mahdollistaa näiden rantarakentamismahdollisuuksien jakamisen siten, että erityisesti MRL 73 §:ssä määritellyt tällaiselle kaavalle asetetut erityiset sisältövaatimukset tulevat huomioon otetuiksi<sup>43</sup>. Tyypillisesti tällaisten kaavojen mitoituksessa käytetään niin sanottua muunnetun rantaviivan menetelmää, joka ottaa huomioon vesistön ja maaston muodot. Kaava-alueen sisällä eri tavoin rakentamista kestäville tai maisema- ja luontoarvoiltaan erityisille alueille määritellään tyypillisesti eri mitoitussyöhykkeitä, jotta rakentaminen tehokkuudeltaan voidaan yhteensovittaa rannan rakennettavuuden ja muiden kaavoituksessa huomioon otettavien seikkojen kanssa.<sup>44</sup> Rakentamismahdollisuuksia tarkastellaan ensisijaisesti emäkiinteistökohtaisesti, mikä tarkoittaa rantarakentamisen osalta usein sitä, että lähtökohdaksi otetaan vuoden 1969 kiinteistönmuodostus, jolloin rantakaavaa ja sen tarpeellisuutta koskevat RakL 123 a–i §:n säännökset sisällytettiin rakennuslain järjestelmään.<sup>45</sup> Silloin kun rantarakentaminen ratkaistaan suunnitteluvollisuudesta poiketen yksittäisen rakentamishankkeen osalta lupapäätöksellä, arvioinnissa tulee käyttää samanlaisia kriteereitä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:37 korkein hallinto-oikeus totesi, että ranta-alueiden loma-asutusta koskevalle asema- ja yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä asetetut vaatimukset koskevat muun ohella rakentamisen ja muun maankäytön sopeutumista rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön samoin kuin vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteiden huomioon ottamista. Lisäksi kaavaa laadittaessa on katsottava, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Rakentamisen mitoitukseen ja kaavan muuhun sisältöön vaikuttaa osaltaan myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota on vakiintuneen kaavoituskäytännön mukaisesti ranta-alueilla tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti. Emäkiinteistö (emätila) määräytyy tällöin kiinteistönmuodostamisketjussa lähinnä joko rakennuslain (370/1958) voimaantulon tai saman lain rantakaa-

<sup>43</sup> MRL 73 § edellyttää aiemmin kuvatulla tavoin, että laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että: 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön; 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Näistä viimeinen vaatimus liittyy lähes kaikkien 1 ja 2 kohdissa mainittujen vaatimusten toteuttamiseen.

<sup>44</sup> Ks. esim. KHO 2004:40, *Jarva* 2005, s. 96–99. Yksi – hallinto- ja oikeuskäytännössä yleensä sisältövaatimukset täyttäviä ratkaisuja tuottavaksi havaittu – rantaviivan muuntomenetelmä on *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 459 esitetty.

<sup>45</sup> Ks. emätilaperiaatteesta esim. *Jarva* 2005, s. 100–101, rantarakentamisen maankäytön suunnitteluperiaatteista laajemmin s. 71–101.

vasäännösten (626/1969) voimaantulon ajankohdan kiinteistöjaotuksen mukaan, ottaen huomioon myös ranta-alueen olosuhteet, rakentamisen laatu ja tiheys sekä tapahtunut kiinteistönmuodostus. Rakennuslain rantarakentamista koskevien säännösten myöhemmillä muutoksilla tai maankäyttö- ja rakennuslain säätämällä ei emäkiinteistökohtaiseen tarkasteluun ole tarkoitettu tehdä muutosta. Edellä mainitut kaavoitusta koskevat näkökohdat vaikuttivat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdan säännös huomioon ottaen osaltaan myös lain 72 §:n 5 momentissa ja 23 luvussa tarkoitettua poikkeamista koskevaan harkintaan.

Emätilojen välisen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ohella yhdenvertaisen kohtelun vaatimus koskee tietenkin myös maanomistajia saman emätilan sisällä. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisun KHO 2009:90 mukaan perustuslain 6 §:stä ilmenevästä yhdenvertaisuusperiaatteesta seurasi, että poikkeamisasiaa ratkaistaessa oli otettava huomioon tilalle suunnitellun rakentamisen vaikutukset paitsi toisten emäkiinteistöjen myös samasta emäkiinteistöstä muodostettujen muiden tilojen rakentamismahdollisuuksiin.

Aivan samaan tapaan kuin suunnittelutarveratkaisuissa myös poikkeamismenettelyyn maankäytön suunnittelun korvaavana ratkaisuna liittyy yksittäistapaussellisuuden ongelma. Luvalla voidaan tutkia ja ratkaista vain yksittäinen hanke, eikä siinä voida järjestää maankäyttöä miltään muilta osin – esimerkiksi emätilasta erotettujen muiden kiinteistöjen, vapaa-alueiden tai muiden vastaavien kysymysten osalta – kuten kokonaisvaltaisessa suunnittelussa tehdään. Tämän tulee toisaalta merkitä suunnitteluvaran jättämistä kaavoitukselle, mutta samalla se käytännössä merkitsee, ettei välttämättä sellainenkaan rakentaminen, joka voitaisiin kaavassa osoittaa osana kokonaisvaltaista maankäyttöratkaisua, ole mahdollista yksittäisellä poikkeamispäätöksellä. Suunnitteluvaran vaatimus koskee myös poikkeamispäätöksen tekemistä. Esimerkiksi rantarakentamisessa emätilakohtainen mitoitus ei saisi poikkeamispäätöksin nousta kaavoituksessa noudatetulle tasolle tai sen yli. Kun rantarakentamisen poikkeamisasiaa käsiteltäessä ei myöskään pääsääntöisesti ole olemassa mitään hakeuksen kohteena olevaa aluetta koskevaa mitoitusratkaisua, ei poikkeamisella suunnitteluvara huomioiden tulisi sallia yhtä tehokasta rantarakentamista alueelle kuin kaavalla voidaan tehdä.

Vuosikymmeniä jatkunut hallintokäytäntö ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ovat kuitenkin ainakin paikoitellen saattaneet johtaa vähitellen siihen, että poikkeamismenettelyssä rakentaminen on toteutettu vähintään vastaavalla tehokkuudella kuin alueelle laadittavassa kaavassa olisi mahdollista tehdä. Tämän tyyppiset tilanteet muodostavat ongelman lain järjestelmän kannalta, kun maankäytön suunnittelulla ei enää olekaan mahdollista saada mitään taloudellista lisäarvoa. Suunnitteluvaraa ei toisin sanoen ole myönnettyjen lupien jälkeen jäänyt. Tilanne saattaa olla jopa se, että ilman suunnittelua on mahdollista rakentaa enemmän kuin jos alueel-

le laadittaisiin kaava. Tämä koskee erityisesti rakennusten kerrosalan ohjaamista. Nykyisin rakennusjärjestyksissä saatetaan sallitun rakentamisen enimmäiskerrosalat määrittellä (esimerkiksi poikkeamismenettelyjen välttämiseksi) niin korkeiksi, että mikäli tietyn alueen maankäyttöä ryhdyttäisiin suunnittelemaan, tulisi yksittäisen rakennuspaikan rakentamisen määrä todennäköisesti muodostumaan pienemmäksi kuin ilman kaavaa. Maankäytön suunnittelujärjestelmän kannalta tämä on hyvin kyseenlaista, kun riittävän suunnittelun ajatuksen näkökulmasta suunnittelemalla pitäisi olla mahdollisuus tehokkaimpaan maankäyttöön.

Kaavan ja yksittäisen poikkeamispäätöksen ero nousi esiin mitoituksen ja siihen perustuvan päätöksen perustelemisen osalta vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:110. Sekä hakemuksen hylännyt valtion viranomainen että valituksen ensi asteena hylännyt hallinto-oikeus olivat perustelleet kielteistä päätöstään nimenomaan sillä, että emätilan rakentamisen mitoitus muunnetun rantaviivan kilometriä kohden muodostui liian suureksi. Molemmat käyttivät tämän johtopäätöksen perustelemisessa eksplisiittisiä mitoituslukuja kyseisen rantajakson ja koko emätilan osalta. Korkein hallinto-oikeus rekonstruoivat nämä päätökset siten, että niissä oli ensin päätetty jokin sallittavissa oleva mitoitus ja sen jälkeen ratkaistu hakemus tuota mitoitusperustetta soveltaen. Tällainen menettely ei KHO:n mukaan ollut mahdollinen.

Hallinto-oikeus oli asiassa laskenut emätilan mitoituksen kyseisen rantajakson ja koko emätilan osalta (6,1 ja 5,6 rp/km) ja todennut muun ohella, että kyseistä mitoitusta oli pidettävä korkeana etenkin, kun otettiin huomioon, että poikkeamislupaharkinnassa on turvattava kaavoitukselle riittävä suunnitteluvara. Emätilakohtainen mitoitus ei saisi poikkeamispäätöksin nousta kaavoituksessa noudatetulle tasolle tai sen yli. Hallinto-oikeuden mukaan, kun otettiin huomioon emätilan mitoitusrantaviivan pituus, tapahtunut kiinteistönmuodostus, emätilan ranta-alueella jo tapahtunut rakentaminen ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun kaavoitukselle asettamat vaatimukset sekä maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ranta-alueelle laadittavalle kaavalle asetetut vaatimukset muun muassa maisema-arvojen ja luonnon ominaispiirteiden huomioon ottamisesta sekä riittävien yhtenäisten rakentamattomien alueiden varaamisesta, kysymyksessä olevan rakennushankkeen toteuttaminen olisi kaventanut perusteettomasti vaihtoehtoja asianmukaiselle kaavalliselle suunnittelulle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Hallinto-oikeuden päätöksen kumonnan KHO:n mukaan, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä säädetyt ranta-alueiden maankäyttöä järjestävän kaavan sisältövaatimukset vaikuttivat osaltaan myös poikkeamista koskevaan harkintaan, poikkeamisharkinnassa ei kuitenkaan voitu päättää samaan tapaan kuin kaavoituksessa ensin tietyistä mitoitusperusteista ja sitten ratkaista yksittäisiä hakemuksia soveltaen tuota perustetta. Mainittuun tapaan perusteet saattoi hyväksyä vain kunta sille kaavoitusviranomaisena kuuluvan harkintavallan nojalla. Näistä perusteista KHO totesi, että mitoitusperusteiden suhteen kunnalla on laaja liikkumavara, kunhan mitoituspe-

rusteita soveltaen laadittu kaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Tätä ratkaisua ei kuitenkaan tulisi tulkita niin, ettei täsmällisiä mitoituslukuja saisi – tai suorastaan tulisi – edelleen käyttää hyödyksi kaavoituksen tapaan myös rantarakentamisen yksittäisiä lupia käsitellessä. Korkeimman hallinto-oikeuden viesti ratkaisussa nähdäkseni oli vain se, että täsmällisiä mitoituslukuja ei voida käyttää aivan samoin kuin kaavoituksessa, joka perustuu kaavoitusviranomaisen päättämiin mitoituslukuihin. Nämä mitoitusluvut ovat kuitenkin myös poikkeamismenettelyssä perustelluin tapa *kuvata* jollain tapaa yhteismitallisesti emätilan rakentamisen tehokkuutta ja poikkeamisen mahdollisia vaikutuksia MRL 73 §:ssä mainittuihin intresseihin ja muiden maanomistajien mahdollisuuksiin käyttää maataan rakentamiseen vastaavalla tehokkuudella.<sup>46</sup> Kyse on toisin sanoen siitä, kuinka näitä mitoituslukuja käytetään eikä niinkään siitä, saako niitä käyttää vaiko ei.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:110 kuvattu tilanne on tietyllä tapaa lieventynyt kun rantarakentamisen poikkeamistoimivalta on siirtynyt kaikilta osin kuntien ratkaistavaksi, jotka käyttävät myös kaavoitusviranomaisen harkintavaltaa. Tosin on huomattava, että poikkeamisesta päättävä viranomaisen ei välttämättä ole sama, joka maankäytön suunnittelun yhteydessä päättäisi kaavan mitoitusperusteista. On ajateltavissa, että kunta päättäisi myös poikkeamismenettelyssä sovellettavista mitoitusperusteista. Myös mitoitusperusteiden osalta on kuitenkin huomattava se KHO:n päätöksen perusteluisakin mainittu seikka, että niiden soveltamisen lopputulosten on täytettävä lainsäädännössä asetetut vaatimukset, oli kyse sitten kaavasta taikka yksittäisestä poikkeamispäätöksestä. Mitoitusperusteet ovat tietynlainen apuväline käsitellä lainsäädännön asettamia vaatimuksia ja erityisesti yhdenvertaista kohtelua konkreettisissa tapauksissa, mutta viime kädessä ratkaisujen lainmukaisuus ratkaistaan lain säännösten nojalla. Korkein hallinto-oikeuskin päätyi lopulta poikkeamisen oikeudellisten edellytysten osalta samaan lopputulokseen kuin lupaviranomainen ja hallinto-oikeus.

<sup>46</sup> Mitoituslukuun rooliin nimenomaan rakentamisen tehokkuuden kuvaajana viitattiin esimerkiksi yleiskaavan ja sen mitoitusperusteiden lainmukaisuutta koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:91, jonka johtopäätöksenä KHO muun ohella totesi, että kaavan voitiin katsoa olevan rakennusoikeuden mitoitukseltaan selvästi tehokkaampi kuin tehokkuutta kuvaavista laskennallisista mitoitusluvuista yksistään olisi ollut pääteltävissä. Kun kokonaisarvioinnissa otettiin huomioon Pyhäjärven ja alueen muiden järvien erityispiirteet sekä luontoselvityksessä osoitetut arvokkaat alueet, tehokas mitoitus johti karttatarkastelunkin perusteella siihen, että rakentamista olisi sijoittunut osin useamman rakennuspaikan ryhmissä myös alueille, joilla oli selvitysten mukaan luontoarvoja tai maisemallisia arvoja, kuten myös sellaisille alueille, joille ei heikon rakennettavuuden tai rakentamiskelvottomuuden vuoksi olisi tullut kaavan selvitysten perusteella lainkaan sijoittaa rakentamista. Ratkaisusta käy myös ilmi, että kun mitään lainsäädännössä ehdottomasti edellytettyä rantaviivan muuntomenetelmää, emätilatarkastelun poikkileikkausvuotta tai muita mitoitusperiaatteita ei ole, kaavan sisältövaatimusten mukaisuuden (taikka poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisun lainmukaisuuden) arviointi on tältä osin väistämättä sen kaltaista kokonaisarviointia, jossa yksittäisten rakentamisen tehokkuutta kuvaavien lukujen perusteella ei voida todeta ratkaisun lainmukaisuutta taikka lainvastaisuutta. Näin on erityisesti silloin, kun mitoitusperiaatteet poikkeavat sellaisista vakiintuneista malleista, joiden on oikeuskäytännössä todettu tuottavan säännönmukaisesti perustelut ja lainmukaisia ratkaisuja. Vakiintuneet mallit tuottavat siten toisaalta samalla myös ennakoitavuutta ja tekevät näin muun ohella kaavoituksesta kustannustehokkaampaa.

Kun poikkeamisessakin erityisesti rantarakentamisen suunnitteluvollisuudesta poikkeamista koskevissa tapauksissa on kyse kaavoituksen korvaavista luparatkaisuista, myös valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voi olla yksittäistapauksissa merkitystä luvan myöntämisen yhtenä premissinä.

Jo aiemmin mainitussa ratkaisussa KHO 4.3.2013/796 (Irs) oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus oli +75,40 metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä +74,38–74,93 metriä. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella. Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentti, edellä tarkoitettu tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

Kaavan toteuttamiselle aiheutuva haitta voi lähtökohtaisesti koskea mitä tahansa oikeusvaikutteista kaavaa. Yleispiirteisten kaavojen ehdollisten rakentamisrajoitusten (MRL 33.2 ja 43.1 §) osalta hanke voi kuitenkin ratketa aiemmin käsitellyssä rahat tai lupa -menettelyssä, jonka mukaan lupa on myönnettävä, jos maakunta- tai oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta<sup>47</sup>. Jos hanke vaikeuttaa näiden kaavojen toteuttamista mutta luvan epääminen ei aiheuta hakijalle säännöksissä edellytettyä huomattavan haitan kynnyksen ylittymistä, voi hakija hakea poikkeamispäättöstä. Poikkeamista ehdollisesta rakentamisrajoituksesta voi myös hakea siitä huolimatta, että hakijalle tarjotaan korvausta rakentamisen estymisestä. Mikäli kyseessä on kuitenkin suunnittelutarvealue, tulevat sovellettaviksi MRL 137 §:n rakennuslupan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevat säännökset. Jos hanke ei täytä näitä erityisiä edellytyksiä, ei poikkeamisen edellytyksiäkään tarvitse edellä kuvatulla tavalla tutkia.<sup>48</sup>

Oikeusvaikutuksettomana yleiskaavan osalta on pidetty selvänä, ettei poikkeuslupahakemuksen hylkäävää päätöstä voida perustaa pelkästään tällaisessa kaavassa suunniteltuun maankäyttöön. Tällainen kaava voi kuitenkin vaikuttaa harkintaan tosiasiaselvityksenä, samalla tavalla kuin voivat vaikuttaa

<sup>47</sup> Maakuntakaavan osalta MRL 33.2 §:n ehdollinen rakentamisrajoitus koskee MRL 33.1 §:n mukaisesti vain maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitettuja alueita.

<sup>48</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 570.

myös kaavaluonnokset, ja esimerkiksi yleiskaavaa laadittaessa syntyneet selvitykset voivat yhtä lailla sisältää sekä hanketta puoltavia että sitä vastustavia seikkoja.<sup>49</sup>

Yksittäistapauksellisuuden ongelma liittyy myös asian selvittämiseen. Paitisi että maankäytön suunnittelussa pystytään järjestämään maankäyttö kokonaisvaltaisesti (ja siihen sisältyy perustuslainkin edellyttämät osallistumismenettelyt), kaavoitukseen liittyy myös säännönmukaisesti periaatteessa riittävät maankäyttöön liittyvät selvitykset tällaisen maankäyttöratkaisun tekemiseksi. Poikkeamismenettelyssä tällaisia selvityksiä ei pääsääntöisesti ole käytettävissä. Tämä heijastuu väistämättä myös siihen, mikä poikkeamismenettelyssä voidaan katsoa mahdolliseksi.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:81 oli kyse rivitalon rakentamisesta poikkeamispäätöksellä kaava-alueen ainoalle liikerakennustontille (KL). Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poikkeuksen myöntäminen aiheutti haittaa kaavan toteuttamiselle. Kysymys siitä, oliko tontille KL-aluevarauksesta poiketen mahdollista rakentaa asuinrakennuksia, tuli arvioida asemakaavan muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä, jolloin asemakaavan sisältövaatimusten täyttyminen, mukaan lukien palvelujen alueellisen saatavuuden vaatimus, voitiin arvioida koko alueen kannalta tarkempien selvitysten pohjalta.

Korkein hallinto-oikeus viittasi perustelussaan muun ohella lain esitöihin, joiden mukaan alueidenkäytön suunnittelulla tulee luoda edellytykset yhdyskuntarakenteelle, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on riittävässä määrin turvattu. KHO:n ratkaisun perustelujen mukaan kaavojen sisältövaatimuksissa korostetaan eri tasoilla palvelujen saatavuuteen ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviä kysymyksiä. Suunniteltu hanke, jolla alueen ainoa kaupallisia palveluja varten varattu, keskeisellä paikalla sijaitseva tontti olisi käytetty asuntorakentamiseen, olisi aiheuttanut yksittäisellä poikkeamispäätöksellä toteutettuna maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kyseisen asemakaavan toteuttamiselle.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:57 hakemus koski rantavyöhykkeellä sijaitsevan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Alueella voimassa olleessa, rantayleiskaavassa kyseiselle tilalle oli osoitettu olemassa olevan loma-asunnon rakennuspaikka (RA). Poikkeamisen edellytysten osalta korkein hallinto-oikeus totesi, että pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon sekä maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Alueella ei rantayleiskaavan laatimisen yhteydessä ollut tehty pysyvän asutuksen vaatimaa kaavatarkastelua, eikä sinne ollut osoitettu uusia pysyvän asutuksen rakennuspaikkoja. Rakennuspaikka sijaitsi etäällä lähimmästä kyläkeskuksesta ja palveluista. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus olisi edellyttänyt pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille, mikä olisi johtanut suunnittelemattoman pysyvän asutuksen lisäämiseen alueella. Näistä syistä hakemukseen suostuminen

<sup>49</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 673.

olisi aiheuttanut KHO:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Ratkaisussa KHO 7.1.2011 T 35 (lrs) oli kysymys kahden vakituisen asuinrakennuksen ja lomarakennuksen sekä niihin liittyvien talousrakennusten rakentamisesta ranta-alueelle vierekkäin siten, että ne rajautuivat kahteen olemassa olevaan lomarakennuspaikkaan. Alueella oli voimassa vuonna 1994 vahvistettu yleiskaava. Rakennuspaikat sijaitsivat yleiskaavassa osoitulla M-2-alueella (maa- ja metsätalous, loma-asutusta), jolla ei ollut tutkittua ja osoitettu maanomistajakohtaisten rakennusoikeuksien määrää ja sijoittumista. Rakennuspaikkojen etäisyys yleisestä tiestä oli noin 1,3 kilometriä ja lähimmistä palveluista noin kahdeksan kilometriä. Kun korkeimman hallinto-oikeuden mukaan otettiin huomioon rakennuspaikkojen sijainti ja niiden rantaa varaava vaikutus sekä se, että rakennushankkeissa oli osaksi kysymys vakituisen asumiseen tarkoitettua rakentamisesta, suunnitellun rakentamisen soveltumista ympäristöön ja muuhun yhdyskuntarakentamiseen ei voitu riittävästi arvioida yksittäisillä poikkeamispäätöksillä. Rakennushankkeiden toteuttaminen edellytti laajempaa kaavallista selvitystä.

Hieman tavanomaisesta poikkeavasta suunnittelusta oli kyse vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:18. Korkein hallinto-oikeus totesi poikkeamisen edellytyksistä, että Metsähallituksen hakemuksessa tarkoitettu kerrosalaltaan 44 neliömetrin suuruisen huoltotuvan rakentaminen Lyöttijärven maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle Kaldoaivien erämaa-alueella, jolle Metsähallitus oli laatimassa erämaalaisissa edellytetyä hoito- ja käyttösuunnitelmaa aiheutti, kun otettiin huomioon, ettei erämaalaisissa edellytetyä hoito- ja käyttösuunnitelmaa tai muutakaan selvitystä alueen maankäytön järjestämisestä vielä ollut olemassa, tässä vaiheessa maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa alueen käytön järjestämiselle. Oikeudelliset edellytykset myöntää haettu lupa puuttuivat.

### 12.2.3 Luonnonsuojelua koskevat edellytykset

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden mukaan luonnonsuojelua ja rakennetun ympäristön suojelua koskevien suojelullisten edellytysten osalta on kysymys oikeusharkinnasta, vaikka tavoitteiden vaikeuttamisen arviointi jättääkin säännöksen soveltajalle runsaasti harkintavaltaa. Molempien suojelullisten edellytysten osalta viitataan suojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen.<sup>50</sup>

Poikkeaminen ei saa MRL 171.2 §:n 2 kohdan nojalla vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä vuonna 1996 rakennuslain 132 §:ään tehdyn muutoksen jälkeen edellytettiin, ettei hankkeella vaikeuteta *vähäistä enempää* luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Tämä edellytys sisällytettiin lakiin samassa yhteydessä kuin

<sup>50</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.



rantavyöhykkeen suunnitteluvollisuuskin, ja esitöiden perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että näin tehtiin nimenomaan rantavyöhykkeen poikkeamisasioita silmällä pitäen.<sup>51</sup> Poikkeamisen ehtoja tiukennettiin MRL:n säätämisen myötä näin tältäkin osin.

Sanamuodon muuttumisen käytännön merkitystä on kuitenkin vaikea arvioida, sillä julkaistua oikeuskäytäntöä edellytyksen soveltamisesta MRL:n voimassaoloajalta on hyvin vähän. Kielteiset poikkeamispäätökset perustellaan lähes aina aiemmin mainitulla tavoin kaavoituksellisen haitan aiheutumisella silloinkin, kun luonnonsuojelun tavoitteet ovat ratkaistavana olevassa asiassa relevantteja – kuten edellä mainituissa vuosikirjaratkaisuissa KHO 2002:32 ja KHO 2013:110. Luontoarvot ovat erityisesti rantojen maankäytön suunnittelussa yksi selvitettävä, huomioitava ja yhteen sovitettava seikka, ja niiden asettamat reunaehdot voivat osaltaan vaikuttaa siihen, että poikkeamisen myöntäminen aiheuttaisi MRL 171.2 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:4 (ään. 7–1) luonnonsuojelulliset edellytykset olivat luvan epäämisen peruste kaavan toteuttamisen vaikeutumisen ohella. Tapauksessa poikkeamishakemus lomarakennuksen rakentamiseksi koski rakentamista lainvoimaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulle alueelle, joka oli luonnonsuojelulain nojalla suojeltu tai suojeltavaksi tarkoitettu. Hallinto-oikeuden, jonka perusteluihin KHO:n enemmistö aineellisten edellytysten osalta viittasi, mukaan hakemuksen hyväksyminen haettuun paikkaan vaikeutti luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista ja tuotti haittaa kaavan toteuttamiselle. Tältäkin osin on syytä huomioda, että toisena luvan epäämisperusteena oli haitta kaavan toteuttamiselle. Vuosikirjaratkaisussa oli ensisijaisesti kyse poikkeamistoimivallasta ja siitä, onko ja miltä osin ranta-alueita koskeva suunnitteluvaikeus voimassa myös rantarakentamiseen oikeuttavan yleiskaavan alueella.

Luonnonsuojelulliset seikat onkin otettu huomioon poikkeamisasioissa jo ennen erityisen luonnonsuojelullisen edellytyksen sisällyttämistä lakiin. Jo kaavoituksellistenkin seikkojen nojalla on vältetty lupien myöntämistä esimerkiksi maisemallisesti näkyville ja aroille alueille taikka luonnonsuojelualueiden välittömään läheisyyteen.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> RakL 132 §:n muutoksen perusteluissa todettiin ainoastaan, että sen ”1 momentin nojalla voitaisiin myöntää poikkeus 6 a §:n uudisrakennuksen rakentamista koskevasta kiellosta. Momentissa säädettyihin poikkeusluvan myöntämisedellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi määräys, ettei lupa saa vähäistä enempää vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteita. Tarkoituksenmukaista on, että poikkeusluvat myöntää sama viranomainen kuin alueella, jolla rantakaavan laatiminen on todettu tarpeelliseksi, eli pääsääntöisesti alueellinen ympäristökeskus”. HE 79/1996 vp, s. 54–55. Rantavyöhykkeelle rakentamista koskevat poikkeamisasiat säädettiin valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluviksi, samoin kuin rantakaavan tarpeellisuusalueilla rakentamista koskevat asiat jo olivat.

<sup>52</sup> Ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 674.

Säännöksen sanamuodon väljyydestä huolimatta luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeuttamista eivät voi merkitä mitkä hyvänsä luontoon liittyvät seikat, vaan säännöksen voidaan katsoa edellyttävän luontoon liittyviltä arvoilta tietyn suojelukynnyksen ylittymistä<sup>53</sup>. Niiden tulee siis olla periaatteessa luonnonsuojelulaisissa suojeltaviksi tunnistettuja arvoja, mutta rajanveto ei ole yksiselitteinen. Tulkinnessa tulee ottaa huomioon muun ohella myös poikkeamismenettelyn kaavoituksen korvaava vaikutus, jolloin poikkeamismenettelyssä tulee huomioida sellaiset luontoarvot, jotka maankäytön suunnittelussakin otettaisiin huomioon.

Kuten edellä suunnittelutarveratkaisun edellytysten yhteydessä on todettu, MRL 197.1 §:n viittaussäännöksen kautta luonnonsuojelulain nojalla suojelut luontoarvot ovat suojelustatuksensa osalta omassa kategoriassaan ja tietyllä tavalla ”tiukasti suojeltuja”. Poikkeuksen myöntäminen esimerkiksi LSL:n nojalla perustetulle luonnonsuojelualueelle, jonka rauhoitusmääräyksissä kielletään rakentaminen, tulisi estyä yksiselitteisesti MRL 197.1 §:n nojalla. Myöskään rakennuslupaa tällaiselle hankkeelle ei voitaisi myöntää MRL 197.1 §:n soveltamisen ollessa riippumatonta minkäänlaisesta kaavoituksellisesta harkinnasta.<sup>54</sup>

Hallituksen esityksen mukaan luonnonsuojelulliset tavoitteet liittyvät useimmiten luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojelusuunnitelman alueisiin, uhanalaisten lajien esiintymispaikkoihin ja luontotyyppejä koskevaan suojeleluun mutta myös Natura 2000 -alueisiin, joista tosin luonnonsuojelulaisakin

<sup>53</sup> Ekroos – Majamaa 2015, s. 1016.

<sup>54</sup> Täältä osin on keskusteltu MRL 197 §:n sanamuodosta, jossa edellytetään sen noudattamista, mitä luonnonsuojelulaisissa ja sen nojalla säädetään. Esimerkiksi erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelussa tai luonnonsuojelualan perustamisessa on kuitenkin kyse luonnonsuojelulain nojalla tehtävistä päätöksistä, ei säädöksistä. Tällä perusteella on kyseenalaistettu esimerkiksi se, estääkö LSL:n mukainen suojelualan (jonka suojelumääräyksissä rakentaminen on kielletty) perustamispäätös rakennusluvan myöntämisen kaavan mukaiselle rakennuspaikalle, jonka maanomistaja esimerkiksi haluaisi vapaaehtoisesti suojella sen täyttyessä luonnonsuojelualan perustamisen edellytykset. Lain esitöissä (HE 101/1998 vp, s. 125) on todettu, että säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä noudatetaan luonnonsuojelulain säännöksiä. Nähdäkseni tämä MRL 197.1 §:n toisen virkkeen vaatimus ulottuu myös luonnonsuojelulain nojalla tehtyihin päätöksiin. Ainoastaan säännöksen sanamuoto perustelee sen suppeaa tulkintaa, ja oikeusturvanäkökohdatkin perustelevat pikemminkin säännöksen laajempaa tulkintaa samoin kuin erityisesti MRL:n ja LSL:n tulkintaan koherenttina kokonaisuutena liittyvät näkökohdat. Mikäli aluetta koskee LSL:n nojalla tehty päätös, joka estää rakentamisen, se estää rakentamisen siitä riippumatta, onko hankkeella rakennuslupa taikka ei, kun MRL:n mukaisilla päätöksillä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta LSL:n nojalla tehtyjen päätösten oikeusvaikutuksiin. Ks. yleisesti LSL:n säännösten suhteesta muihin ympäristönkäyttölakeihin *Suvantola – Similä* 2011, s. 208–209. Tilanne olisi siinä mielessä toki kaavajärjestelmän näkökulmasta ongelmallinen, että kaava poikkeaisi tällöin todellisesta tilanteesta. Yksittäisen rakennuspaikan rakentamatta jäämisen maankäytölliset vaikutukset lienevät kuitenkin hyvin vähäiset.

on oma lupajärjestelmänsä<sup>55</sup>. Luonnonsuojelulliset tavoitteet tulevat esiin myös valtioneuvoston hyväksymien luonnonsuojeluohjelmien alueilla, joita luonnonsuojelulain mukaiset lupajärjestelmät eivät koske.<sup>56</sup> Säännöksen luonnonsuojelulliset tavoitteet on näin esitöiden (samoin kuin lain sanamuodon) perusteella tulkittava laajemmin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 197.1 §:ssä, joka jo siinä edellyttää, että MRL:n nojalla ei voida tehdä päätöstä, jolla luonnonsuojelulain mukaisen suojelun piirissä olevan kohteen suojeluarvot vaarantuisivat<sup>57</sup>. MRL 171.2 §:n mukaiset luonnonsuojelun tavoitteet voivat näin estää rakentamisen poikkeusluvalla esimerkiksi erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikalle, vaikka alueelle ei olisikaan perustettu LSL:n mukaista suojelualuetta tai määritelty LSL 47.3 §:n mukaisesti erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajoja.

Luonnonsuojelulain nojalla toistaiseksi suojelustatusta vailla olevista luontoarvoista oli kyse myös YSL:n mukaisessa kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaukseen liittyvää ympäristölupaa koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:74. Kysymyksessä olevalta kallioalueelta oli löydetty harvinaisiin hämähäkkieläimiin kuuluvia lajeja ja tieteelle mahdollisesti uusi laji. Näitä lajeja ei ollut luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettu eikä niitä ollut myöskään luonnonsuojeluasetuksella säädetty uhanalaisiksi tai erityisesti suojeltaviksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan alueelta löydettyihin hämähäkkieläinlajeihin liittyvät tutkimukselliset arvot osoittivat hankkeen vaikutusalueella mahdollisesti olevan merkitystä ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna erityisenä luonnonsuojelusuhteena. Asiassa oli myös pidettävä selvitettynä, että toiminnasta aiheutuvat pölypäästöt huononsivat hämähäkkieläinlajien elinolosuhteita louhinta- ja murskaushankkeen vaikutusalueella. Tähän nähden ja kun otettiin huomioon myös varovaisuusperiaate, tässä vaiheessa ei ollut edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiseen louhinta- ja murskaushanketta varten.

Vaikka tapauksessa oli kyse eri säännösten soveltamisesta kuin poikkeamismenettelyssä, estäisivät vastaavan kaltaiset luontoarvot mahdollisesti myös näille luontoarvoille vahingollisen poikkeamisen myöntämisen siitä huolimatta, ettei kyse toistaiseksi ollut luonnonsuojelulain nojalla suojellusta luontoarvosta. Tätä puoltavat sekä MRL 171.2 §:n 2 kohdan sanamuoto sekä ympäristöoikeudellinen varovaisuusperiaate, vaikka sitä ei MRL:n jär-

<sup>55</sup> HE 101/1998 vp, s. 115; *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1016. Myös poikkeamispäätöstä edellyttäviä hankkeita koskee LSL 64 a §:n mukainen heikentämiskielto, ja LSL 65 §:n mukainen arviointivelvollisuus voi laueta niin suunnittelutarveratkaisu- kuin poikkeamismenettelyn yhteydessä samalla tavoin kuin kaavoituksessakin. Tämän niin kutsutun Natura-arvioinnin tarve oli esillä muun ohella aiemmin referoidussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:29. Ratsastuskeskuksen rakentamisesta ei KHO:n mukaan todennäköisesti aiheutunut noin 200 metrin etäisyydellä olevan Natura 2000 -verkoston kohteen valintaperusteina olleisiin luonnonarvoihin kohdistuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Luonnonsuojelulain 65 §:ssä säädetty arviointi- ja lausuntomenettely ei siten ollut tarpeen ennen suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen tekemistä.

<sup>56</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

<sup>57</sup> *Ekroos – Majamaa* 2016, s. 1166.

jestelmässä olekaan kirjattu YSL:n tapaan lakiin<sup>58</sup>. Erityisesti tämän kaltaista tulkintaa puoltaa se, että tällainen tilanne voi tulla eteen lähinnä tapauksissa, joissa poiketaan lain suunnitteluvollisuuksista kaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi vireillä olevista rakennuskielloista taikka kaavan rajoituksista. Tällaisissa tilanteissa huomioon otettavaksi tulee myös lain lähtökohta suunnittelun ensisijaisuudesta, ja jossakin tapauksessa tämäkin tilanne olisi tulkittavissa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle haittaa aiheuttavaksi.<sup>59</sup>

Luontoarvoihin ja varovaisuusperiaatteeseen liittyi myös vuosikirjaratkaisu KHO 2014:13, jossa argumentoitiin osaltaan varovaisuusperiaatteen laito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaamista koskevassa asiassa. ELY-keskus oli yhtiön metsänkäyttöilmoituksen johdosta rajannut päätöksellään avohakkuun ulkopuolelle 3,7 hehtaarin suuruisen alueen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkana. KHO katsoi, että ELY-keskus oli arvioinut sen tässä tapauksessa luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vastaisesti liian laajaksi. KHO kuitenkin toisaalta totesi ratkaisunsa perusteluissa, että direktiivin mukaisen tiukan suojelujärjestelmän toteuttamiseksi oli sen arvioinnissa, kuinka suuria alueita liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskiellon turvaamiseksi on jätettävä liito-oravailmoitusmenettelyssä metsänhakkuun ulkopuolelle, ja lähdekö siitä, että tällaiseksi tarkoitettujen alueiden on oltava pikemminkin laaja kuin liian suppea. Tätä edellytti KHO:n mukaan myös ympäristöoikeudessa tunnustettu niin sanottu varovaisuusperiaate. Vaikka viranomaisen rajauspäätös katsottiin liian laajaksi, KHO katsoi myös, että edellytykset yhtiön valituksessa vaaditun mukaisesti vahvistaa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikaksi valituksessa yksilöity yhden hehtaarin harvennushakattava metsikköalue suojelualueen länsiosassa puuttuivat, koska metsä sen ympäriltä kahta yhteyksikäytävää lukuun ottamatta muutoin avohakattaisiin. Tämän seurauksena metsikkö altistuisi myrskytuulille, mikä saattaisi johtaa liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan kiellettyyn heikentämiseen ja olisi vastoin edellä mainittua varovaisuusperiaatetta.

Ympäristöoikeudellisten periaatteiden soveltamiselle – sille, että ne saavat ratkaisutoiminnassa painoarvoa – ei nähdäkseni ole estettä maankäyttö- ja rakennuslainkaan mukaisessa päätöksenteossa, silloin kun ne ovat relevantteja käsiteltävänä olevassa asiassa. Poikkeamispäätöksenteolla voi yksittäistapauksissa olla olennainen yhteys muuhun ympäristölainsäädäntöön, ja ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on siis jo oikeuskäytännönkin mukaan

<sup>58</sup> Varovaisuusperiaatteen mukaan epävarmuuden vallitessa tulee suosia ympäristöarvoja. Ks. periaatteesta. *Kuusiniemi* 2013a s. 88–89, laajasti *Ranta* 2001, s. 159–236 ja EU-oikeudessa *Krämer* 2012, s. 22–24.

Rakentamiselta vapaat maa- ja erityisesti ranta-alueet ovat rajallisia. Aiemmin käsitelty suunnitteluvaramin jättäminen myöhemmälle suunnittelulle voitaisiin osin nähdä myös tietynlaisena varovaisuusperiaatteen ilmauksena.

<sup>59</sup> Toisaalta rakentaminen on (esimerkiksi kallionlouhinnasta poiketen) tällaisissa tapauksissa monesti sijoitettavissa myös samalla kiinteistöllä sellaiseen paikkaan, että luontoarvoille aiheutuva haitta voidaan välttää. Tämä kuitenkin edellyttää tällaisten arvojen tunnistamista lupamenettelyssä. Esimerkiksi yllä mainitussa vuosikirjaratkaisussa nämä arvot oli tuotu lupaviranomaisen tietoon hankkeen vastustajien teettämän asiantuntijaselvityksen perusteella. Osallisten kuuleminen lupamenettelyssä tuotti siis ratkaisun lopputuloksen kannalta olennaista informaatiota.

ympäristöoikeudessa vakiintunut asema<sup>60</sup>. Ympäristöperusoikeudella tai ympäristöperusoikeuksilla, kun otetaan huomioon kaikki PL 20 §:ään sisällytetyt elementit, on tulkintavaikutuksen kautta merkitystä myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa. Niin ikään MRL 1 §:ssä ilmaistun kestävä kehityksen tavoitteen voidaan katsoa edellyttävän ympäristöoikeudellisille periaatteille annettavan painoarvoa MRL:n mukaisessa päätöksenteossa. Myös alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ilmaisevassa MRL 5 §:ssä eräänä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Jos ympäristöoikeudelliset periaatteet ymmärretään kestävä kehitystä konkretisoivina periaatteina, on perusteltua edellyttää ympäristöperiaatteiden saavan merkitystä myös maankäytöstä ja rakentamisesta päätettäessä.

Jäljempänä käsiteltävät hallinto-oikeudelliset oikeussuojaperiaatteet vaikuttavat poikkeamisharkinnassa ainakin perinteisessä katsannossa pääsääntöisesti poikkeuksen myöntämisen suuntaan. Varovaisuusperiaate voi epävarmuutta sisältävissä tilanteissa vaikuttaa yleisen ympäristöedun ja samalla usein esimerkiksi (yksityisten) yleiskäyttöetujen suuntaan näitä luvanhakijan oikeussuojaperiaatteita ja omaisuudensuojaan liittyviä näkökohtia tasapainottavasti. Varovaisuusperiaate turvaa ympäristövaikutusten *kohteiden*, niin ihmisten (mahdollisesti vielä syntymättömienkin) kuin myös luonnon ja sen osien, etuja ja oikeuksia.<sup>61</sup> Näin se voi suojata myös ympäristövaikutusten kohteiden omaisuudensuojaa<sup>62</sup>. Varovaisuusperiaate on merkityksellinen erityisesti käsiteltävänä olevissa lupamenettelyissä sikäli, että lupamenettelyissä tietopohja on säännönmukaisesti selvästi rajallisempi kuin maankäytön suunnittelussa, jonka nämä lupamenettelyt yleensä korvaavat.

Ollennainen ero suhteessa kaavoitukseen näiden suojellisten edellytysten osalta onkin, että maankäytön suunnittelu perustuu yleensä nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten laadittuihin selvityksiin, joiden perusteella todetut luontoarvot on mahdollista ottaa huomioon. Poikkeamisenmenettelyssä tällaisia selvityksiä ei pääsääntöisesti ole käytettävissä ja luonnonsuojeluun liittyviä erityisiä selvityksiä ei useinkaan käytännössä edellytetä tehtäväksi. Poikkeamisenmenettelyssä kuitenkin noudatetaan hallintolain asian selvittämistä koskevia säännöksiä, joiden nojalla päätöksen tekevä viranomainen viime kädessä vastaa asian riittä-

<sup>60</sup> Konkreettisin asema tietyillä ympäristöperiaatteilla on siis ympäristönsuojelulainsäädännössä, jossa keskeiset periaatteet on myös kirjattu lakiin. Vuoden 2014 ympäristönsuojelulaisissa monet perinteisesti periaatteiksi mielletyt ympäristöoikeudelliset näkökohdat on itse asiassa muotoiltu suorainaisiksi vaatimuksiksi YSL 2 luvussa, jolloin voitaisiin myös esittää kysymys niiden periaateluonteesta ympäristönsuojelulainsäädännössä. Lakia säädettäessä lähtökohtana oli, että lain keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan, mutta velvollisuuksista oli tavoitteena säätää aiempaa täsmällisemmin. HE 214/2013 vp, s. 2. Ks. myös *Kuusiniemi* 2013a, s. 95–96 ja laajemmin periaatteista ympäristöoikeudessa s. 84–98; YSL:n yleisistä periaatteista ja velvollisuuksista *Kuusiniemi – Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari* 2015, s. 133–135. YSL:ssa omaksutun ratkaisun kaltainen periaatteista säätäminen saattaa toisaalta vaikuttaa myös negatiivisesti niiden soveltamiseen esimerkiksi periaatteiden soveltamisan kaventumisen muodossa, ks. *Koillinen* 2012, s. 516.

<sup>61</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001, s. 171, 287 ja passim.

<sup>62</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2013d, s. 233.

västä selvittämisestä. Myös asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen (HL 31 §). Olennaista on tunnistaa ne tilanteet, joissa erityiset selvitykset ovat tarpeen. Muutoin otetaan riski, että jokin merkityksellinen luontoarvo jää asiassa huomiotta. Luontoarvot eivät välttämättä ole aina sillä tavalla ilmeisiä, että ne olisivat ilman asiantuntija-apua selvitettävissä. Esimerkiksi luonnonsuojeluasetuksen liitteen 4 uhanalaiset ja erityisesti suojeltavat lajit eivät välttämättä ole lainkaan helposti tunnistettavissa. Luontoarvojen suhteen asian selvittäminen poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisumenettelyssä perustuu käytännössä tietynlaiseen todennäköisyysarvioon siitä, onko poikkeamishakemuksen kohteena olevalla alueella sellaisia olosuhteita, että siihen voisi liittyä merkityksellisiä luontoarvoja. Tämä asettaa vaatimuksia myös päätöksen valmistelevan ja ratkaisevan viranomaisen asiantuntemukselle. Merkittävin ongelma säännöksen potentiaalisissa soveltamistilanteissa lieneekin ylipäätään tämän tilanteen tunnistaminen asian selvittämisvaiheessa.<sup>63</sup>

*Suotuisa suojelutaso* on eräs luontodirektiivin ja sitä kautta LSL:n keskeisiä käsitteitä<sup>64</sup>. LSL 5.3 §:n mukaan eliölajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisessa elinympäristössään. *Erityisesti suojeltavaksi lajiksi* voidaan LSL 47 §:n mukaan asetuksella säätää sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhka on ilmeinen. Erityisesti suojeltavan lajin suojelutaso ei näin periaatteessa voi koskaan olla suotuisa.

LSL 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää *uhanalaiseksi* sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Verrattaessa säännöstä eliölajin suotuisan suojelutason määritelmään voidaan havaita, ettei uhanalaisenkaan lajin suojelutasoa voida pitää suotuisana<sup>65</sup>. Lajin uhanalaiseksi säätämisellä ei LSL:n esitöissä ole katsottu ole-

<sup>63</sup> Hyvin merkityksellisiä tässä suhteessa voivat olla myös asiantuntijalausunnot, joista on säännöksiä poikkeamismenettelyä koskevassa MRL 173 §:ssä. Tämäkin kuitenkin edellyttää, että poikkeuksen myöntävällä viranomaisella on kyky tunnistaa ne tilanteet, joissa poikkeamisen luonnonsuojelulliset edellytykset voivat tulla arvioitavaksi ja asiantuntijalausunto olisi tästä syystä tarpeen.

<sup>64</sup> Ks. HE 79/1996 vp, s. 27–28. Esitöissä myös todetaan (mp.), että siltä osin kuin on kysymys luontodirektiivin liitteissä tarkoitetuista luontotyypeistä ja lajeista, ei suotuisan suojelutason käsitteen oikeudellinen sisältö voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, vaan se määriytyy kyseisen direktiivin mukaan. Suotuisa suojelun taso on määritelty luontodirektiivin 1 artiklassa. Ks. käsitteestä myös *Suvantola – Similä* 2011, s. 43–44 ja siinä viitattu.

<sup>65</sup> Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 289–290 ja laajemmin *Kallio* 2001, s. 99–102, jossa myös tuodaan esiin se, että LSL 48.2 §:n lajisuojelua koskevassa poikkeamissäännöksessä asetetaan säännöksen mukaiselle poikkeamiselle lähtökohtaisesti mahdoton edellytys: LSL 48.2 §:n mukaisena rauhoitusäännöksistä poikkeamisen edellytyksenä on, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Lajin suojelutaso ei voi kuitenkaan säilyä suotuisana, kun se ei edes lähtökohtaisesti ole sitä. Poikkeuksen myöntämisen edellytykset eivät näin voi sanamuodon mukaan tulkittuna täytyä. Suotuisa suojelutaso on myös LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeamisen yksi luontodirektiivin 16 (1) artiklan edellytyksistä kun poiketaan LSL 49.1 §:n mukaisesta luontodirektiivin liitteessä IV (a)

van kansalisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia vaan se ainoastaan asettaa julkiselle vallalle seurantavelvoitteen. Seurannasta saatujen tietojen perusteella uhanalainen laji voidaan tarvittaessa säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi.<sup>66</sup>

MRL:n mukaisen poikkeamisen edellytyksenä on MRL 171.2 §:n 2 kohdan mukaan, ettei poikkeaminen saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. LSL 5.1 §:n mukaan taas LSL 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Näin ollen suotuisan suojelun tason käsitteellä ja poikkeamisen luonnonsuojelullisilla edellytyksillä näyttäisi olevan tietynlainen yhteys. Voitaisiin esimerkiksi esittää, että uhanalaisen lajin esiintymispaikan tuhoaminen, vaikkei laji olisikaan rauhoitettu tai erityisesti suojeltu, saattaisi merkitä MRL 171.2 §:n 2 kohdassa tarkoitettua luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeuttamista, kun uhanalaisen lajin suojelutaso ei voi olla suotuisa ja luonnonsuojelussa on tähdättävä suotuisan suojelutason saavuttamiseen. Mitään suoraviivaisia johtopäätöksiä suotuisan suojelun tason käsitteen suhteen ei kuitenkaan voida tehdä johtuen muun ohella käsitteen tulkinnallisesta haastavuudesta<sup>67</sup>. Tietynlainen, myös EU-oikeuteen nojautuva tulkintavaikutus sillä voi kuitenkin yksittäistapauksessa olla.

Tältäkin osin tilannetta helpottaa se, että rakentaminen on usein sijoitettavissa siten, että esimerkiksi uhanalaisen lajin esiintymispaikalle aiheutuva haitta vältetään. Näin lähtökohtaisesti toimitaan myös maankäytön suunnittelussa<sup>68</sup>. Myös poikkeamisen ehdoksi on yksittäistapauksessa mahdollista asettaa se, että rakentaminen sijoitetaan siten, että MRL 171.2 §:ssä säädetty luonnonsuojelulliset edellytykset eivät muodostu poikkeamisen myöntämisen esteeksi. Kuitenkin tietopohja poikkeamispäätöksiä tehtäessä on yleensä rajallinen, kun erityisiä selvityksiä luontoarvoista ei ole.

Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen ei siis tyhjene MRL 197.1 §:n siihen nähden erilliseen vaatimukseen luonnonsuojelulain noudattamisesta, vaan on MRL 197.1 §:n vaatimusta laajempi ja väljempi. Tätä tulkintaa tukevat lain sanamuodon ja esitöiden lausumien ohella systemaattiset näkökohdat, kun poikkeaminen usein merkitsee poikkeamista kaavasta taikka MRL:n suunnitteluvollisuuksia koskevista säännöksistä. Maankäytön suunnittelun yhteydessä myös säännönmukaisesti laaditaan tarpeelliset selvitykset, jotta luontoarvot voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon. Poikkeamismenettelyssä tällaisia selvityksiä ei pääsääntöisesti ole käytettävissä. Tämä korostaa huolellisuutta asian selvittämisessä silloin, kun luontoarvot voivat olla rat-

---

tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta. Tältä osin komissio on antanut tulkintaohjeen 16 artiklan soveltamisesta, ja sen mukaan artiklan soveltamisessa on suotuisan suojelutason osalta kysymys pikemminkin suojelun tason *heikentymättömyydestä* kuin siitä, että suojelun tason tulisi olla suotuisa; ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 291. Suvantolan ja Similän mukaan tätä tulkintaa ei kuitenkaan voitaisi laajentaa kansalliseen, LSL 48 §:n mukaiseen suotuisan suojelutason säilymisvaatimukseen.

<sup>66</sup> Ks. HE 79/1996, s. 27–28, 40.

<sup>67</sup> Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 43.

<sup>68</sup> Ks. esim. aiemmin käsitelty KHO 25.10.1999 T 2853 (ATK).

kaisun kannalta relevantteja ja joissakin tapauksissa varovaisuusperiaatteenkin huomioimista luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa, perustettiinpa lopullinen ratkaisu sitten MRL 171.2 §:n 1 kohdan haittaan, 2 kohdan luonnon-suojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen taikka molempiin.

#### 12.2.4 Rakennetun ympäristön suojelua koskevat edellytykset

Poikkeaminen ei saa vaikeuttaa myöskään rakennetun ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista. Rakennetun ympäristön suojeluun liittyvät tavoitteet tulevat esiin erityisesti, kun kysymys on maankäyttö- ja rakennuslain tai aiemman rakennuslain mukaisen suojelun (niin kutsutun kaavasuojelun) piirissä olevasta tai mahdollisesti sen piiriin tulevasta kohteesta. Kyse voi olla myös rakennusperinnön suojelulla suojellusta taikka suojeltavaksi mahdollisesti tulevasta kohteesta. MRL:n mukaisella poikkeamis päätöksellä ei kuitenkaan voida sallia rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen suojelumääräysten vastaisia toimenpiteitä, koska poikkeaminen voidaan myöntää vain MRL:ssä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta rakentamisrajoituksesta.

Rakennussuojelun järjestelmä jakautuu oikeudellisesti kahtia. Asemakaava-alueilla samoin kuin alueilla, joilla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, rakennussuojelu perustuu RakPSL 2.2 §:n ilmaise-man pääsäännön mukaan lähtökohtaisesti MRL:n mukaiseen kaavoitukseen. Muilla alueilla rakennusten suojelussa noudatetaan RakPSL:ia. Tästä lähtökohdasta huolimatta myös maakuntakaavassa (MRL 30.2 §) ja yleiskaavassa (MRL 41.2 §) voidaan edellytysten täytyessä antaa erityisiä ehdottomia suojelumääräyksiä. Lain eduskuntakäsittelyssä ympäristövaliokunta nimenomaisesti painotti yleiskaavamääräysten osalta kestävien rakennustaiteellisten arvojen ottamista huomioon muun ohella kulttuurihistoriallisten arvojen perusteella annettavissa suojelumääräyksissä<sup>69</sup>. Tällaiset määräykset eivät kuitenkaan saa olla maanomistajalle kohtuuttomia (MRL 28.4 ja 39.4 §:t)<sup>70</sup>. Pääsääntöisesti rakennussuojelun toteuttamisessa käytetäänkin asemakaavallisia suojelumääräyksiä tai RakSL:n mukaista suojelua<sup>71</sup>. Yleispiirteisempien kaavojen suojelumääräyksiä voidaan pitää varsinaista rakennussuojelun järjestelmää täydentävänä ja yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ohjaavana elementtinä. Tästä huolimatta rakennuksen suojelu voidaan toteuttaa lähtökohtaisesti myös yleiskaavalla, silloin kun yleiskaavamääräykset ovat riittäviä suojelun toteuttamiseen ja suojelumääräykset täyttävät muun ohella edellä mainitun kohtuullisuusvaatimuksen.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> YmVM 6/1998 vp, s. 13.

<sup>70</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 71,75.

<sup>71</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 260.

<sup>72</sup> Asemakaavasuojelussa tällaista kohtuullisuusvaatimusta ei ole silloin, kun kyse on RakPSL 3 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelusta (MRL 57.3 §). Asemakaavoitusmenettelyssä on muiden si-



Rakennussuojelu tiivistyy usein viime kädessä kysymykseen, saako rakennuksen purkaa vaiko ei. Jos esimerkiksi yleiskaavassa käytetyt merkinnät ja määräykset eivät tätä estä, rakennus ei ole suojeltu ja sen saa joko purkaa tai suojelu on toteutettava erikseen joko kaavoitus- tai erityislain mukaisessa suojelumenettelyssä. Yleiskaavoissa on käytetty aikojen kuluessa valitettavan paljon hyvin epämääräisiä suojelumerkintöihin liittyviä määräyksiä, joiden oikeusvaikutukset ovat epäselviä, eikä aina ole selvää, estääkö suojelumääräys rakennuksen purkamisen vai onko kyse esimerkiksi suositusluonteisesta, vain tietyllä tavalla rakennukseen sisältyvät arvot ilmaisevasta merkinnästä. Määräyksen luonteesta riippuu usein myös se, edellyttääkö jokin tällaisessa rakennuksessa toteutettava toimenpide tai useammin kyseisen rakennuksen purkaminen MRL 171 §:n mukaista poikkeamista kaavan rakennuksen suojelua koskevasta määräyksestä. Muun ohella vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:67 todettiin, että rakennusta koskevasta asemakaavan suojelumääräyksestä on ennen purkamisluvan myöntämistä saatava (tuolloin valtion viranomaisen toimivallassa ollut) poikkeamislupa, jollei toimenpide ole suojelumääräyksessä sallittu. Tätä silmällä pitäen myös suojelumääräysten tulisi olla oikeusvaikutuksiltaan mahdollisimman yksiselitteisiä.

Vaikka edellä kuvattu rakennussuojelun järjestelmän kahtiajakoisuus on periaatteessa selvä, on lakien välinen työnjako aiheuttanut huomattavaa epäselvyyttä sekä aiemman RakSL:n että nykyisen RakPSL:n voimassa ollessa. Järjestelmä oli aiemman RakSL:n voimassa ollessa hyvin samankaltainen kuin nykyisin. Myös asemakaava- tai asemakaavoitettavilla alueilla voitiin erityislain mukaiseen suojeluun RakSL 3.2 §:n mukaan ryhtyä, milloin suojelu ei ollut mahdollista maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, milloin rakennuksen säilymistä ei voitu riittävästi turvata maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla tai milloin rakennuksella oli huomattavaa valtakunnallista merkitystä taikka milloin siihen muutoin oli erityisiä syitä. Rakennussuojelulakia säädettäessä lainsäätäjät ilmeisesti lähti siitä, että pääsäännöksiä huolimatta myös erityislain mukainen suojelu voisi kohtuullisen vapaasti

---

sältövaatimusten ohella huomioitava MRL 54.2 §:n vaatimus, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Sisältövaatimuksen punninta suhteessa muihin sisältövaatimuksiin (ja erityisesti MRL 54.3 §:n vaatimukseen, jonka mukaan asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää) käsiteltiin esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:9, joka koski entistä Oy Volvo Auto Ab:n rakennuskokonaisuutta Helsingin Vallilassa. Kyse oli merkittävistä taloudellisista arvoista, kun rakennettu kerrosala oli vain hieman yli kolmannes voimassa olevan kaavankin mukaisesta rakennusoikeudesta. Valituksenalaisella kaavalla alueelle osoitettiin jotakuinkin sama määrä rakennusoikeutta kuin jo voimassa olevassa asemakaavassa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kaavan muutoksen sillä perusteella, että asemakaava ei täyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa tulee rakennettua ympäristöä vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Korkein hallinto-oikeus perusti ratkaisunsa kaavoitusmenettelyssä saatuun selvitykseen rakennuksen arvosta ja otti huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 ja 3 momentin keskinäisen suhteen sekä mainitun lain asemakaavan suojelumääräyksiä koskevat 57 §:n 2 ja 3 momentit. Kaavaa laadittaessa ei KHO:n mukaan ollut riittävästi selvitetty, voidaanko kaava laatia maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 ja 3 momentin vaatimukset yhteen sovittavalla tavalla.

tulla kyseeseen silloin, kun viranomainen katsoo erityisiä syitä olevan, mutta oikeuskäytännössä lakien työnjakoa tulkittiin kohtuullisen tiukasti. Erityisesti julkaistulla ratkaisulla KHO 17.11.2000 T 2965 rajattiin erityislain mukaista suojelua RakSL:n järjestelmässä asemakaava-alueilla varsin tiukasti. Tapauksessa Tampereen kaupunginhallitus oli päättänyt, ettei se ryhdy asemakaavan muuttamiseen Annikinkadun puutalokorttelin suojelemiseksi. RakSL:n mukaisen päätöksen tehnyt ympäristökeskus ei ollut KHO:n mukaan voinut katsoa yksinomaan sillä perusteella, että kaupunki ei ollut ryhtynyt turvaamaan rakennusten suojelua asemakaavan muutoksella, että rakennusten suojelemiseen oli rakennussuojelulain 3 §:n 2 momentin mukaisia erityisiä syitä. Ympäristöministeriö ei ollut voinut samalla perusteella katsoa, että rakennusten suojelua ei voitu turvata rakennuslain nojalla, ja sillä perusteella vahvistaa ympäristökeskuksen päätöstä. Rakennuksen kulttuurihistoriallinen merkitys oli rakennussuojelulain 2 §:ssä tarkoitettu edellytys suojelun toteuttamiselle yleensä, eikä se syrjäyttänyt asemakaava-alueetta koskevaa 3 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan rakennussuojelu asemakaava-alueella tapahtuu noudattaen rakennuslakia.

Kaava- ja erityissuojelun välinen, problemaattiseksi tiedetty suhde olisi ollut mahdollista pyrkiä ratkaisemaan uutta RakPSL:ia säädettäessä, mutta näin ei tehty ainakaan siinä merkityksessä, että ongelmatapauksissa olisi nykyisin selvää, kumman järjestelmän kautta suojelu toteutetaan. RakPSL 2.3 §:n mukaan lakia sovelletaan 2 momentin estämättä myös 2 momentissa tarkoitettulla alueella, jos: 1) kohteella on valtakunnallista merkitystä; 2) kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai 3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Lain esitöissä järjestelmien välisestä suhteesta on todettu muun ohella, että asemakaava-alueilla ja asemakaavoitettaviksi päätetyillä alueilla, joille on annettu rakennuskielto, lakia rakennusperinnön suojelemisesta (myöhemmin erityislaki) sovellettaisiin ainoastaan, jos suojelua ei voitaisi toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla tai jos suojelu erityislain nojalla muutoin olisi tarpeellista. Kun rakennuksen suojelu ei ole *mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista* asemakaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa erityislakia.<sup>73</sup> Näiden lausumien perusteella lakien työnjako vaikuttaisi lainsäätäjän käsityksen mukaan melko väljältä. Edelleen esitöiden mukaan perusteena erityislain käyttämiselle on esityksessä todettu rakennuksen valtakunnallinen merkitys, kaavoituksen keinojen riittämättömyys suojelun tarpeeseen verrattuna sekä jos suojeluun on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. Erityislakia voitaisiin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan soveltaa asemakaavoitustilanteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta *vanhentuneena* eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavanmuutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kun-

<sup>73</sup> HE 101/2009 vp, s. 24 (kurs. lis.).

non rappeutuminen uhkaavat.<sup>74</sup> Esitöissä on siis otettu kantaa nimenomaisesti yllä kuvattua Annikinkatu-tapausta vastaavaan tilanteeseen todeten, että RakPSL:n järjestelmässä erityislain soveltaminen olisi mahdollista.<sup>75</sup> Järjestelmän toimivuuden kannalta on kyseenalaista, jos esimerkiksi haluttomuus kaavan ajantasalla pitämiseen johtaa erityislain soveltamiseen. Edelleen kyseenalaista on myös se, jos yksittäistapauksissa on kovin säännönmukaisesti epäselvää, kumpaa suojelumekanismia voidaan tai tulee käyttää.

Säännöksen piiriin voi kuitenkin tulla myös sellainen kohde, jonka osalta suojelua ei ole saatettu vielä lopulliseen päätökseen<sup>76</sup>. Tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen ei näin rakennussuojelunkaan osalta ehdottomasti edellytä sitä, että varsinainen suojelupäätös olisi jo tehty.<sup>77</sup> Kun rakennussuojelun järjestelmä jakautuu edellä kuvatulla tavalla kahtia, myös esimerkiksi yleiskaavan suojelumääräys taikka suunnittelumääräys rakennettuun ympäristöön liittyvien kulttuurihistoriallisten arvojen huomioon ottamisesta yksityiskohtaisessa kaavoituksessa voivat vaikuttaa siihen, että tällaista kohdetta koskeva poikkeaminen vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Tällaisessakin tapauksessa poikkeamisen voitaisiin yhtä lailla tulkita toisaalta myös aiheuttavan haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle. On kuitenkin tältäkin osin erotettava mahdolliset poikkeamisen tarpeita aiheuttavat rakentamisrajoitukset ja itse edellytysarkinta; poikkeamisen tarpeen aiheuttava rakentamisrajoitus ei itsessään ole peruste evätä poikkeaminen, vaan asia ratkaistaan luvan myöntämisen edellytyksissä määritellyin perustein.

Suojelumääräyksistä poikkeamiset rakennusten purkamiseksi ovat oma asiarhymänsä. Lähtökohtaisesti tällaisten poikkeusten myöntämiseen on suhtauduttava pidättyvästi. Mikäli rakennukseen sisältyy kulttuurihistoriallisia arvoja, tulisi myös suojelusta luopuminen ratkaista samassa vuorovaikutteisessa prosessissa, jossa itse suojelukin on tehty.<sup>78</sup> Rakennussuojelua koskevissa asioissa on yleensä kyse ylikunnallisesta suojeluintressistä<sup>79</sup>, jolloin asia on usein relevantti myös eri asiantuntijaviranomaisten samoin kuin mahdollisesti myös muiden, yksityisiksi luettavien osallistajien kannalta.

<sup>74</sup> HE 101/2009 vp, s. 24.

<sup>75</sup> Ks. myös *Ekroos* 2013b, s. 1285, jossa todetaan, että RakPSL:n lähtökohtaisesti selvästä työnjaosta huolimatta erityislain mukainen suojelu ”näyttäisi siis olevan lähes aina mahdollista”.

<sup>76</sup> HE 101/1998 vp, s. 115; *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1016.

<sup>77</sup> Ks. myös *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 674, jossa on todettu, että ”jos poikkeusta haetaan esimerkiksi omakotitalon rakentamiseen arvokkaiden mahdollisesti RakSL:n mukaisesti suojeltaviksi tulevien rakennusten läheisyyteen tai RakSL 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulle rakentamalla tai istuttamalla muodostetulle alueelle, on katsottava, ettei hankkeella vaikeuteta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista”.

<sup>78</sup> Erityislain mukaisesta suojelusta ei siis kuitenkaan voida poiketa MRL:n mukaisessa poikkeamismenettelyssä.

<sup>79</sup> HE 101/1998 vp, s. 115.

Tällaisissa tapauksissa useimmiten vedotaan rakennuksen huonoon kuntoon. Korkein hallinto-oikeus totesi eräässä tällaisessa, Voikkaan suojellun sellutehdasrakennuksen purkamista koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:67, että kaavassa suojeltavaksi määrätyn rakennuksen kunnossapitovelvollisuuden laiminlyönnin ei pitäisi voida johtaa suojeluarvojen lopulliseen menettämiseen ja sen perusteella purkamisluvan edellytysten täyttymiseen.<sup>80</sup> Rakennuksen huono kunto ei lähtökohtaisesti ole riittävä perustelu myöskään suojelumääräyksestä poikkeamiselle MRL 171 §:n mukaisessa menettelyssä rakennuksen purkamiseksi, vaan sellaisen poikkeamisen myöntäminen, joka merkitsee suojellun rakennuksen purkamista, on yleensä edellä mainituista syistä tulkittava johtavan rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumiseen, mikäli rakennuksen suojeluarvoja ei ole menetetty. Yksittäistapaukselliset tilanteet voivat kuitenkin vaihdella muun ohella sen suhteen, minkälaisin määräyksin rakennus on suojeltu ja mikä on rakennuksen kulttuurihistoriallinen merkitys. Mainitussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:67 asemakaavan suojelumääräyksen mukaan rakennusta ei saanut purkaa ilman pakottavaa syytä. Pakottavan syyn katsottiin kuitenkin lopulta olevan käsillä rakennuksen huonoon kuntoon ja sen aiheuttamaan ilmeiseen turvallisuusriskiin liittyvistä syistä, eikä purkamisluvan myöntäminen siten edellyttänyt lainkaan poikkeusta kaavamääräyksestä. Tämän kaltaiset määräykset ovat äärimmäisen hankalia sikäli, että varsin tulkinnanvaraisen pakottavan syyn käsilläolo ratkaisee sen, missä menettelyssä purkamista koskeva kysymys käsitellään.

<sup>80</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää lähtökohtaisesti varsin kattavat säännökset rakennuksen kunnossapitovelvollisuudesta. MRL 166.1–5 §:n mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset. Kaavassa suojelluksi määrätyn tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapitamisessa on lisäksi otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus. Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi. Rakennuksen omistajan on seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa.

Voikkaan sellutehtaan tapauksessakin KHO joutui kuitenkin toteamaan, että rakennuksen suojeluarvo oli menetetty eikä sitä enää voitu palauttaa. Tapauksessa oli kyse erityisesti siitä, oliko poikkeus tarpeen rakennuksen purkamiseksi, kun kaavamääräyksessä rakennuksen purkamisen oli (rakennuslain aikana varsin yleisen käytännön mukaisesti) kielletty ”ilman pakottavaa syytä”. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ulkopuolisten pääsyä Kymiön partaalla sijaitsevaan rakennukseen ei voitu täydellisesti estää. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon rakennuksen huono kunto sekä tästä johtuva ilmeinen vaara turvallisuudelle, rakennuksen purkamiselle oli edellä mainitussa asemakaavamääräyksessä tarkoitettu pakottava syy. Asia ratkaistiin siten purkamisluvan edellytyksiä koskevana asiana.

Toinen ryhmä, jossa rakennussuojelulliset edellytykset ovat useimmin arvioitavina, ovat poikkeamiset suojelumääräyksistä siten, että rakennuksessa tehdään erilaisia muutostöitä sitä purkamatta. Rajanveto suojelussa rakennuksessa kiellettyjen ja sallittujen toimenpiteiden välillä muodostaa usein vaikean ratkaisutilanteen. Tämän kaltaisissa tapauksissa suoritetaan hyvin usein katselmuksia sen ohella, että asiantuntijaviranomaisten kannanotot ovat keskeisessä asemassa.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:144 oli kysymys kuuden kattoikkunan tekemisestä kerrostalon julkisivun puolelle. Poikkeus oli myönnetty asema-kaavan suojelumääräyksestä, jossa oli muun ohella kielletty vesikaton rakennustaiteellisen tai kulttuurihistoriallisen arvon tai tyylin tarveleminen. Kerrostalo, joka sijaitsi kaupungin keskustassa, oli valmistunut vuonna 1926. Kerrostalon katolla oli julkisivun puolella kolme kattolyhtykkunaa. Katto oli muutamaa vuotta aikaisemmin palautettu alkuperäiseksi vihreäksi savitiilikatoksi. Uudet kattoikkunat oli suunniteltu rakennettaviksi ikkunasyvennyksinä räystäään tuntumaan. Katon lappeelle ikkunoiden eteen avattavat suorakaiteen muotoiset aukot olisivat jatkaneet julkisivun ikkunarivien pystysuoraa linjaa. Aukkojen kohdalle ja kattotiilien kanssa samaan tasoon oli tarkoitus kiinnittää katon väriset näkösuojaritilät. Ritilöiden jako vastaisi katon tiilikatteen jaotusta. Rakennushankkeeseen oli ryhdytty, jotta ullakko-asuntoihin saataisiin riittävästi luonnonvaloa.

Korkein hallinto-oikeus toimitti asiassa katselmuksen. Katselmuksessa voitiin todeta, että kerrostalo ja siihen kiinteästi liittyvät viereiset rakennukset muodostivat sinänsä kaupunkikuvallisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Viereisten rakennusten kattomateriaali ja katon väritys kuitenkin rikkoivat jossain määrin tätä yhtenäisyyttä. Katselmusta varten yksi kattoikkuna oli avattu rakenteeltaan ja suurelta osin myös värykseltään lopulliseksi tarkoitettuun asuunsa. Katselmushavaintojen mukaan ikkunat tulivat selvästi erottumaan kapean merenlahden toisella puolella olevalta vastapäiseltä rantakadulta ja puistokäytävältä. Tämän näkymän merkitystä arvioitaessa oli samalla kuitenkin otettava huomioon, että kerrostalo sijaitsi sivussa näiden sitä vastapäätä olevien kulkuväylien kulkusuuntiin nähden. Muista suunnista ja etenkin pääkatselusuunnaksi miellettyvältä vilkasliikenteiseltä kadulta ikkunat eivät sen sijaan päiväsaikaan tulleet juurikaan erottumaan kattorakenteesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjaratkaisunsa tiivistelmässäänkin, että poikkeaminen edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Päätöksensä perusteluissa korkein hallinto-oikeus arvioi myös päätöksensä merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta siitä näkökulmasta, mikä poikkeamisen mahdollinen merkitys on silloin, kun arvioidaan poikkeamisen edellytyksiä samaan rakennusryhmään kuuluvissa rakennuksissa mahdollisesti toteutettavaan vastaavanlaisiin hankkeisiin. Poikkeamisen ei kuitenkaan *näissä oloissa* katsottu aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä se vaikeuttanut rakennetun ympäristön suojelemiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Poikkeamiselle oli myös erityinen syy.

Tässäkin tapauksessa korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisua sekä kaa-

vallisten että rakennussuojelullisten edellytysten näkökulmasta. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluista voidaan tehdä arvio, että kaavallisten edellytysten näkökulmasta merkityksellisintä oli tässä tapauksessa rakennuksen suhde ympäröiviin (osin vastaavalla suojelumääräyksellä suojeltuihin) rakennuksiin, kaupunkikuvaan ja poikkeamisen mahdolliset vaikutukset muihin vastaavan kaltaisiin hankkeisiin.<sup>81</sup> Rakennussuojelullisten edellytysten osalta KHO arvioi asiaa ensisijaisesti rakennuksen itsensä kannalta, vaikka totesikin, että kaavamääräyksen suojeluarvojen arvioinnissa oli kuitenkin rakennuksen itsensä lisäksi otettava huomioon se, miten se liittyy rakennustyyliinsä ja historiallisesti viereisiin rakennuksiin. Rakennussuojelullisten edellytysten osalta KHO totesi, että vaikka uusien kattoikkunoiden avaaminen muutti jonkin verran vesikaton rakennustaiteellista tyyliä, ei poikkeamisen voitu suojelumääräyksen sisältö ja rakennukseen liittyvät rakennustaiteelliset arvot huomioon ottaen katsoa vaikeuttavan maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamalla tavalla rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:132 oli käsillä samantyyppinen ratkaisutilanne kuin edellä. Ratkaisussa oli myös kyse poikkeamispäätöksessä asetetun ehdon laatuvaatimuksista. Rakennushankkeessa pyrittiin korottamaan kadun puolella viisi kerrosta korkeaa asuintaloa kahdella uudella kerroksella. Asemakaavan kaavamääräyksen mukaan rakennuksen kerrosluku oli kuusi. Lisäksi rakennusala koski asemakaavan suojelumääräys, jonka mukaan rakennusosalalla sijaitsee kaupunkikuvan säilymisen kannalta arvokas rakennus. Suojelumääräyksen mukaan rakennuksen kadunpuoleista julkisivua tai vesikaton perusmuotoa ei saa tyylillisesti muuttaa. Rakennushankkeen johdosta myös kaavassa osoitettu suurin sallittu kerrosala olisi ylittynyt. Lautakunta oli myöntänyt hankkeelle poikkeamisen asemakaavan määräyksistä muun ohella sillä ehdolla, että jatkosuunnittelussa kehitetään edelleen kadunpuoleisen korotuksen sovittamista rakennuksen arvoihin ja kaupunkikuvaan.

Poikkeamishakemuksen liitteenä olevien asiakirjojen perusteella rakennuksen korottaminen kahdella kerroksella olisi muuttanut rakennuksen kadunpuoleisen julkisivun tai vesikaton perusmuodon tyyliä ja vaikuttanut alueen kaupunkikuvaan. Poikkeaminen kaavan suojelumääräyksestä oli siten KHO:n mukaan ollut hankkeen laadun vuoksi tarpeen.

Poikkeamispäätökseen voidaan liittää sellainen ehto, jolla poikkeamiselle säädettyjen edellytysten täytyminen varmistetaan. Kun otettiin huomioon haetun poikkeamisen laatu, kaupunkisuunnittelulautakunnan poikkeamispäätökseen liitettyä ehdolla ei ollut KHO:n mukaan voitu varmistaa, että poikkeamisen edellytykset täyttyvät. Poikkeamisen katsottiin aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä vaikeuttavan rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

<sup>81</sup> KHO myös totesi suojelumääräykseen liittyen, että poikkeamisen edellytyksiä arvioitaessa oli myös otettava huomioon, että puheena oleva kaavamääräys sr-1, toisin kuin esimerkiksi samalla kaava-alueella myös käytetty kaavamääräys sr-2, ei viitannut kaupunkikuvaan kaavamääräyksen suojelemana arvona. Poikkeamisharkinta kohdistui kysymyksessä olevassa tapauksessa kaavamääräyksellä sr-1 suojeltuun rakennukseen ja siten rakennuksen rakennustaiteellisiin ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin.

Poikkeamispäätökseen liitetyllä ehdolla poikkeamisen edellytyksiä koskeva harkinta olisi siirretty tosiasiallisesti rakennuslupaharkintaan, ilman selvitystä siitä, ovatko poikkeamisen edellytykset rakennushankkeessa täytettävissä. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa, joihin KHO:kin viittasi, todettiin, että poikkeamispäätöksessä myönnetyn poikkeamisen sisällön on käytävä ilmi poikkeamispäätöksestä ja päätöksen oikeudellisten edellytysten on oltava olemassa hakemusta hyväksyttäessä. Hallinto-oikeus totesi perusteluissaan myös, että päätöksellä myönnettyjen poikkeamisten määrän ja laadun huomioon ottaen hanke poikkesi olennaisella tavalla asemakaavamääräyksistä. Hakemukseen suostuminen olisi hallinto-oikeuden mukaan lisännyt painetta hyväksyä myös muita vastaavia hankkeita, mikä olisi johtanut suunnittelemattomaan rakennusoikeuden lisäämiseen ja kaavojen suojelumääräyksistä poikkeamiseen alueella. Hakemuksen mukainen rakentaminen, mikäli alueella sellainen haluttaisiin sallia, tuli hallinto-oikeuden mukaan toteuttaa tulevan asemakaavojen uudistamistyön yhteydessä eikä yksittäisin poikkeamislavin.

Edellä referoitujen tuomioistuinratkaisujenkin perusteella voidaan sanoa, että suojelulliset edellytykset ovat – MRL 197.1 §:n erityisiä, suoraan luonnonsuojelulaista johtuvia rajoituksia ehkä lukuun ottamatta<sup>82</sup> – limittäisiä ja päällekkäisiä MRL 171.2 §:n 1 kohdan maankäytön suunnitteluun liittyvien edellytysten kanssa. Ne on osittain historiallisistakin syistä (rakennuslakiin luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä tehdyt muutokset) sisällytetty osaksi poikkeamisen edellytyksiä. Nämä säännökset kuitenkin edellyttävät, että poikkeamisen sallittavuutta arvioidaan erityisesti näiden kvalifioitujen näkökohtien kannalta silloin, kun suojelulliset seikat ovat poikkeamista koskevassa asiassa relevantteja.

### 12.2.5 Ehdoton luvanmyöntämiseste

Poikkeusta ei saa MRL 171.2 §:n 4 kohdan mukaan myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tämä ehdotonta luvanmyöntämisestettä koskeva säännös on siis identtinen suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä olevan säännöksen kanssa. Näin ollen ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen poikkeamisen edellytyksenä pätee lähtökohtaisesti aivan sama, mitä siitä on aiemmin sanottu suunnittelutarveratkaisun yhteydessä.

Poikkeamisen osalta ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä voidaan kuitenkin todeta, että sitä sovelletaan osana MRL 171 §:n edellytyksiä tyypillisesti hieman toisenlaisilla alueilla kuin osana suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä. MRL 137 §:n soveltamistilanteissa ollaan detaljikaavoittamattomilla rantavyö-

<sup>82</sup> Nämäkin tulisivat sinänsä maankäytön suunnittelussa otetuksi huomioon edellä kuvatulla tavalla, huolimatta MRL 197.1 §:n hieman ongelmallisesta sanamuodosta.

hykkeen ulkopuolisilla alueilla, joilla on MRL 16 §:n mukainen suunnittelun tarve, MRL 171 §:n soveltamistilanteissa useimmiten ollaan joko jo detaljikaavoitetuilla alueilla taikka kyse on rantavyöhykkeelle rakentamisesta. Näillä alueilla ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnyksen ylittymistä arvioidaan näiden alueiden ominaisuuksista lähtien.

Merkittävällä rakentamisella tarkoitetaan esitöiden mukaan ympäristönsä täysin poikkeavaa rakentamista, jollaisesta säännöksen perusteluissa esimerkkeinä on mainittu kerrostalo pientaloalueella tai suuri varistorakennus asuinalueella<sup>83</sup>. Merkittävällä rakentamisella on myös helposti merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten näiden tekijöiden voidaan arvioida varsin usein esiintyvän yhdessä<sup>84</sup>. Säännöksen perusteluiden mukaan nämä merkittävät haitalliset ympäristö- tai muut vaikutukset voivat liittyä moninaisiin seurauksiin, joita poikkeamisesta saattaa aiheutua, ja esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava aiheutuvan tällainen seuraus. Muut ympäristövaikutukset voivat perustelujen mukaan liittyä esimerkiksi liikenteeseen, meluun, ympäristöpäästöihin ja muihin ympäristöhäiriöihin.<sup>85</sup> Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on esitetty polttoaineen jakeluaseman sijoittaminen omakotialueelle<sup>86</sup>.

Detaljikaava-alueilla (tai alueilla, joilla muutoin on voimassa rakentamista suoraan ohjaava kaava) merkittävää rakentamista tai rakentamisen merkittäviä haitallisia vaikutuksia on syytä arvioida kaavan mukaiseen maankäyttöön nähden. Yksittäistapauksissa ongelmia voi aiheuttaa esimerkiksi se, että kaavan mukainen maankäyttö on jäänyt toteutumatta tai se poikkeaa syystä tai toisesta kaavassa osoitetusta. Kuitenkin, mikäli alue on asemakaavassa osoitettu esimerkiksi pientaloasutukseen, tällaiselle alueelle tyyppillisestä rakentamisesta täysin poikkeava maankäyttö on lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa vain maankäytön suunnittelun keinoin. Tässä suhteessa on syytä huomioida se, että kaavan mukainen rakentaminen on mahdollista suoraan rakennusluvalla, eikä rakennusluvan myöntämiseen liity asemakaavan voimassa ollessa maankäytöllistä harkintaa. Sama hanke asemakaavan teollisuus- ja varastoalueella taas voi olla mahdollista toteuttaa myös poikkeamismenettelyssä. Säännös on johdonmukainen ja aiemmin kuvatulla tavalla merkityksellinen lain systematiikan ja sekä sen sisällöllisten että menettelyllisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

MRL 171.3 §:n mukaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä on säännöstä edeltävää tilannetta arvioitaessa todettu, että teollisen

<sup>83</sup> HE 101/1998 vp, s. 116.

<sup>84</sup> *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1017.

<sup>85</sup> HE 101/1998 vp, s. 116.

<sup>86</sup> *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 674.



kokoluokan tuulivoimalan rakentamisen on katsottava lähtökohtaisesti aina johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen<sup>87</sup>.

Toisaalta ympäristöministeriön tuulivoimarakentamisen suunnittelua koskevassa ohjeessa on kuitenkin pidetty mahdollisena useampienkin tuulivoimaloiden sijoittamista muillekin alueille suunnittelutarveratkaisulla, jonka edellytyksenä on kuten poikkeamisenkin, ettei luvan myöntäminen saa johtaa merkittävään rakentamiseen taikka aiheuttaa muutoin merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia<sup>88</sup>. Myös oikeuskäytännössä yksittäisten tai muutamien tuulivoimaloiden rakentaminen on katsottu mahdolliseksi (edellytysten muutoin täytyessä). Ehdotonta luvanmyöntämisestettä arvioitiin nimenomaisesti vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:183, jossa viiden tuulivoimalan rakentamisen ei tapauksen olosuhteissa katsottu ylittävän ehdottoman luvanmyöntämiseen kynnystä. Säännöksessä tarkoitettu rakentaminen, jolla hallituksen esityksessä on tarkoitettu nimenomaan yksittäisten tuulivoimaloiden toteuttamista säännöksessä mainituille alueille<sup>89</sup>, voitaisiinkin tulkita ehkä jopa pääsääntöisesti mahdolliseksi ilman erityistä tällaisia yksittäistapauksia koskevaa säännöstäkin. Säännöksen perusteluissa on muun ohella todettu, että kyseessä olisi yleensä sellainen rakennettu ympäristö, jossa vaikutukset kaupunki- tai maisemakuvan sekä melun osalta jäisivät merkittävästi vähäisemmiksi kuin rakentamattomassa ympäristössä<sup>90</sup>. Oikeuskäytäntö huomioiden ilman nimenomaista säännöstäkin voidaan arvioida, ettei yksittäisten tuulivoimaloiden toteuttaminen ainakaan säännönmukaisesti johtaisi tällaisilla alueilla merkittävään rakentamiseen. Säännöksen tarkoituksena on määritelty säännösten selkeyttäminen<sup>91</sup>, mutta voidaan kysyä, missä määrin tällaisten soveltamisalaltaan hyvin suppeiden ja spesifien yksittäisten säännösten sisällyttäminen lakiin on omiaan selkeyttämään sääntelyä yleisemmin. Niiden vaikutus on usein päinvastainen, erityisesti kun ne usein merkitsevät jonkinlaista poikkeusta yleisestä säännöstä.

Sinänsä tämä säännös esitöineen viittaa toisaalta myös siihen, että ehdoton luvanmyöntämisestä tulee poikkeamispäätöksenteossa ottaa vakavasti, vaikka sen merkitys julkaistun oikeuskäytännön perusteella näyttäisi jääneen vähäiseksi. Vaikka MRL 171.3 §:n säännös onkin mahdollisesti josain määrin näennäinen poikkeus pääsäännöstä, se viittaa erityisesti esitöiden lausumat huomioiden siihen, että ehdottoman luvanmyöntämiseen

<sup>87</sup> HE 84/2013 vp, s. 2–3.

<sup>88</sup> Ks. Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012 s. 27, jossa on suuntaa antavasti hahmoteltu suunnittelutarveratkaisun käyttömahdollisuuksia tuulivoimarakentamisen toteuttamisessa siten, että siihen vaikuttavat yhtäältä tuulivoiman ja alueen muun maankäytön yhteensovittamistarve ja se, onko puheena oleva alue yleispiirteisessä kaavassa osoitettu tuulivoimarakentamiseen.

<sup>89</sup> Ks. esim. HE 84/2013 vp, s. 6, jossa todetaan, että kysymykseen voisi tulla yhden teollisen kokoluokan tuulivoimalan rakentaminen ottaen huomioon yhteensovittamistarve alueen asemakaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisen toteutuneen maankäytön kanssa. Toisaalta ympäristövaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että pykälän sanamuotoa ei tule tulkita siten, että se kaikissa oloissa rajaa poikkeamismahdollisuuden yhteen tuulivoimalaan. Kysymykseen voi siten tulla yhden tai useamman tuulivoimalan rakentaminen. YmVM 6/2013 vp, s. 2. Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2015, s. 1017, jossa niin ikään katsotaan että myös useampi yksikkö voi joissain tapauksissa olla mahdollinen.

<sup>90</sup> HE 84/2013 vp, s. 6.

<sup>91</sup> Ks. HE 84/2013 vp, s. 4.

kynnys tulee ympäristöstään poikkeavan tai haitallisia ympäristövaikutuksia aiheuttavan rakentamisen osalta jossakin kohtaa vastaan. Tällainen rakentaminen on MRL:n järjestelmässä mahdollista lähtökohtaisesti vain asemakaavalla.

Kaavoittamattomalle rantavyöhykkeelle rakentaminen muodostaa toisen suuren ryhmän poikkeamisasioita. Rantavyöhykkeellä tyypillisin maankäyttömuoto on (maa- ja metsätalouden ohella) loma-asutus, joka on muihin maankäyttömuotoihin verrattuna kohtuullisen helposti häiriintyvää<sup>92</sup>. Rantavyöhykkeellä ehdottoman luvanmyöntämiseen ylittymistä voidaan peilata tyypillisten maankäyttöintressien ohella myös rantojen suunnitteluvollisuutta koskevien säännösten tavoitteisiin ja niihin liittyviin MRL 73 §:ssä mainittuihin erityisiin rantavyöhykkeiden maankäytön suunnittelussa huomioitaviin intresseihin. Ehdoton luvanmyöntämisestä voi ylittyä, mikäli poikkeamishakemuksen mukainen maankäyttö poikkeaa merkittävästi rantavyöhykkeen tyypillisestä maankäytöstä ja/tai se on ristiriidassa rantarakentamisen suunnittelun tavoitteiden kanssa. Tämänkin säännöksen soveltamistilanteissa voidaan sinänsä usein tulkita olevan kyse myös siitä, että poikkeaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa ehdottoman luvanmyöntämiseen kynnyksen katsotaan ylittyvän, on johdonmukaista viitata nimenomaan ehdottoman luvanmyöntämiseen ylittymiseen.

Sellaisen rakentamisen vaikutukset eivät kuitenkaan tule poikkeamismenettelyssä arvioitaviksi, jotka kuuluvat MRL 72.3 §:n poikkeusten piiriin, muun ohella maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakentaminen. Ympäristönsuojelulain ennakkovalvontajärjestelmän piiriin kuuluvien toimintojen yhteen sovittaminen erityisesti loma-asutuksen kanssa tapahtuu YSL:n mukaisissa menettelyissä silloin, kun alueen maankäyttöä ei ole ohjattu kaavalla. Kyse on tällöin useimmiten eläinsuojista. Muutoin tällaisissa tilanteissa mahdolliset ristiriidat joudutaan käsittelemään jälkivalvonnan keinoin.

Silloin, kun kyse on muusta kuin ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisesta tai rekisteröitävästä toiminnasta, ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan vaikutuksia voidaan usein lieventää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen antamin, YSL 180 §:n mukaisin määräyksin. Käytännön tilanteissa ristiriidat ovat tällöin kuitenkin usein jo tavalla tai toisella kärjistyneet.

Tämän kaltaiset tilanteet voivat ratketa edellä kuvatulla tavoin vuosikirjaratkaisun KHO 2013:14 mukaisen arvioinnin perusteella. Ratkaisussa KHO totesi, että kun otettiin huomioon rantarakentamista koskevan sääntelyn tavoitteena ollut tarkoitus varmistaa kaikenlaisen uudisrakentamisen suunnit-

<sup>92</sup> Ks. esim. VNp melutason ohjearvoista (993/1992) 2 §, jossa loma-asumiseen käytettäville alueille on asetettu alhaisemmat meluohjearvot kuin esimerkiksi asumiseen käytettäville alueille.

telmallisuus, arvioitaessa rakentamisen tarpeellisuutta oli kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka tarpeellista oli rakennushankkeen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle.

## 12.3 TARKOITUKSEN MUKAISUUS POIKKEAMISPÄÄTÖKSENTEOSSA

### 12.3.1 Lähtökohdat

Poikkeamislupa ratkaistaan edellytysten osalta laillisuuspremissisiin perustuen mutta asiaratkaisun osalta tarkoituksenmukaisuuspremissitkin voivat periaatteessa olla sallittuja. MRL 172 §:n perustelujen mukaan poikkeamiseen ei siis ole aina suostuttava, vaikka luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset olisivatkin käsillä<sup>93</sup>. Päätöksentekijälle esitöiden mukaan jätetty tarkoituksenmukaisuusharkinta merkitsee, että poikkeuksen saamisen edellytykset eivät ole samat kuin poikkeuksen myöntämisen edellytykset<sup>94</sup>. Kun voimassa olevan lainsäädännön mukaan muutoksenhaku voi tapahtua vain laillisuusperustein, on sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien ala se osa poikkeamisharkintaa, johon oikeudellinen kontrolli ei ulotu. Itse tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvat kysymykset eivät enää HLL 7 §:n ja KHOL 2 §:n vuoden 2016 alusta voimaan tulleiden muutosten jälkeen siirry mihinkään alkuperäistä päätöksentekijää ylemmälle tasolle arvioitaviksi ja ratkaistaviksi. Oikeudellisten ja tarkoituksenmukaisuuspremissien erottelun tarve ei siis johdu korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välisestä (vallanjakoon liittyvästä) työnjaosta, vaan päätöksen tehneen viranomaisen ja tuomioistuimen välisestä (vallanjakoon liittyvästä) työnjaosta. Oikeudellinen kontrolli ulottuu kuitenkin aiemmin sanotun perusteella siihen, että tätä harkintavaltaa on käytetty asianmukaisesti.<sup>95</sup>

Tarkoituksenmukaisuuspremissienkin osalta harkinta kuitenkin on oikeusjärjestyksen rajoittamaa, ja hallinnon lainalaisuusperiaate (mukaan lukien sitä konkretisoivat aiemmin esiintuodut sekä muodolliset että materiaaliset elementit) muodostaa kaiken harkintavallan käyttämisen lähtökohtaisen perustan<sup>96</sup>. Oikeusjärjestys asettaa näin tarkoituksenmukaisuuspremissien osalta päätöksenteolle samanlaiset laatuvaatimukset kuin oikeudellistenkin premissien osalta.

<sup>93</sup> HE 101/1998 vp, s. 115. Ks. myös esim. YmVM 6/2013 vp, s. 2, jossa todetaan, että ”jos edellytykset poikkeamiselle ovat olemassa, poikkeaminen voidaan myöntää, eli tältä osin kysymys on tarkoituksenmukaisuusharkinnasta”. Lainsäätäjän käsitys siis jotakuinkin yksiselitteisesti on, että poikkeamispäätöksenteko sisältää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

<sup>94</sup> *Holopainen* 1980, s. 521.

<sup>95</sup> Ks. esim. jäljempänä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen yhteydessä referoitu KHO 2013:122.

<sup>96</sup> *Laakso* 1990, s. 203.

Tarkoituksenmukaisuusperusteiden on perustuttava oikeisiin tosiasioihin ja riittävään selvitykseen. Esimerkiksi virheellisyys tosiseikoissa tai uusi selvitys tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjana olleista seikoista johtaa todennäköisesti asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi. Tarkoituksenmukaisuusperusteet on myös johdettava konkreettisista yksittäistapauksellisista tosiseikoista. Hakemusta ei voi hylätä tarkoituksenmukaisuusperusteella viitaten esimerkiksi vain yleisiin periaatteisiin taikka kaavoituksen vaiheeseen.<sup>97</sup>

### 12.3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Oikeusjärjestys siis muodostaa tarkoituksenmukaisuusharkinnalle kehikon, joka muodostuu aiemmin kuvatuista hallinnollisen päätöksenteon oikeudellisista premisseistä. Keskeisimmin viranomaisen päätöksentekoa ohjaavat ja rajoittavat kyseiseen päätöksentekoon välittömästi liittyvät aineelliset säännökset, mutta myös esimerkiksi perusoikeudet ja hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet, joiden tehtävä on estää päätöksentekijää käyttämästä harkinnassa periaatteiden vastaisia ja siten kiellettyjä päätöspremissejä. Hallinnon oikeusperiaatteiden on niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin katsottu koskevan sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuuspremissenä.<sup>98</sup> Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden voidaan nähdä erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta konkretisoivan hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Periaatteiden rikkominen on harkintavallan väärinkäyttöä ja muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen; harkintavallan väärinkäyttö toimii eräänlaisena yläkäsitteenä, jota näillä periaatteilla kontrolloidaan.<sup>99</sup>

*Objektiviteetti- tai puolueettomuusperiaate* velvoittaa harkinnassa menettelemään siten, että ratkaisu on aina objektiivisesti perusteltavissa. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (HL 6 §). Tämän vaatimuksen mukaan päätösharkintaan eivät saa olla vaikuttamassa epäasialliset ja vieraat perusteet (esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu)<sup>100</sup>. Periaatteen loukkauskiellon on sanottu pyrkivän selvimmin torjumaan mielivaltaisia päätöksiä, se kehottaa huolelliseen intressipunnintaan ja korostaa velvoitetta ottaa päätösharkinnassa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat objektiiviset tekijät ja antamaan niille asianmukainen paino. Objektiviteettiperiaatetta voidaan pitää monessa suhteessa yhdenvertaisuusperiaatteen sovellutuksena ja sillä on yhteytensä myös suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteisiin.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Hallberg 1985, s. 968.

<sup>98</sup> Syrjänen 1999, s. 258; Laakso 1990, s. 203–204.

<sup>99</sup> Laakso 1990, s. 206; Syrjänen 1999, s. 147.

<sup>100</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>101</sup> Mäenpää 2013, s. 156–157; Syrjänen 1999, s. 158.

*Suhteellisuusperiaatteen* keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen on mitoitettava toimintansa oikein. Hallintotoimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (HL 6 §). Viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoitaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.<sup>102</sup> Näin kohtuullisuutta (tilanteeseen sopivuutta) voidaan usein käyttää sopivana mittana periaatetta arvioitaessa; se sisältää niin sanotun kohtuullisen vallankäytön vaatimuksen.<sup>103</sup> Suhteellisuusperiaatteessa on siten kysymys intressivertailusta hallintotoimen päämäärien, niiden tavoiteltuun käytettävien keinojen ja näiden keinojen hallinnon ulkopuolisten vaikutusten välillä. Lainsäädännön tasolla voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena, että ympäristö- tai muilta vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoitusta, mutta vaikutuksiltaan vähäisempi rakentaminen voi tietyin edellytyksin olla mahdollista toteuttaa ilman yksityiskohtaista kaavaa tai kaavasta poiketen. Poikkeaminen jo itsessään on tietyllä tapaa suhteellisuusperiaatteen mukainen mekanismi: yleisestä kiellosta tai määräyksestä voidaan erityisten syiden käsillä ollessa poiketa, mikäli poikkeaminen ei vaaranna kiellon tarkoitusta tai yleistä etua.

Periaatteen soveltaminen aktualisoituu useimmin poliisitoimen ja valvovan hallinnon piirissä ja sillä on keskeinen asema esimerkiksi hallintopakkoa koskevissa menettelyissä<sup>104</sup>. Sen soveltamisessa voi kuitenkin olla kysymys minikä tahansa viranomaisen toimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta<sup>105</sup>. Poikkeamista koskevassa harkinnassa suhteellisuusperiaate voi aktualisoitua punnittaessa luvan myöntämisen tai epäämisen vaikutuksia suhteessa suojeltaviin intresseihin. Suojeluintressin kannalta aiheeton luvan epäämi-

<sup>102</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>103</sup> Laakso 1990, s. 215; Syrjänen 1999, s. 148. Kulla (2015, s. 106) kiteyttää periaatteen sisällön: ”ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa” (kurs. poist.).

<sup>104</sup> Kuusiniemi 2001, s. 240; HE 72/2002 vp, s. 55. Periaate ilmenee suoraan uhkasakkolain säännöksistä. Uhkasakon suuruutta koskevan UhkasakkoL 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. UhkasakkoL 11 §:n mukaan uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy. UhkasakkoL 6.3 §:n mukaan asettamispäätöksessä asetettavan määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

<sup>105</sup> HE 72/2002 vp, s. 55. Periaatteet voivat vaikuttaa myös hallintomenettelyä koskeviin seikkoihin päätösten sisällä ohella. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen osalta HL 6 §:n esitöissä (mp.) mainitaan esimerkkinä, ettei asianosaiselta voida vaatia enempiä selvityksiä kuin on asian ratkaisemiseksi tarpeen, ja milloin lisäselvityksen hankkiminen viran puolesta on välttämätöntä, tulisi sen tapahtua asianosaisen ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla.

nen katsotaan harkintavallan ylitykseksi.<sup>106</sup> Useissa tapauksissa poikkeaminen on lupaehtoja tai lupamääräyksiä asettaen muotoiltavissa niin, että poikkeamiseen voidaan suhtautua myönteisesti. Luvan epääminen, vaikka se olisi myönnettävissä lupaehtoja asettamalla, voidaan katsoa suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Myös itse lupaehtojen tulee oikeassa suhteessa niillä pyrittäviin tavoitteisiin nähden.<sup>107</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:66 oli kyse sekä tarkoitussidonnaisuuden että suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Rakennushanke koski omakotitalon rakentamista ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Kaupunkirakennelautakunta oli hyväksynyt poikkeamishakemuksen muun ohella sillä ehdolla, että rakennus liitetään vesi- ja viemäriverkkoon. Hallinto-oikeus oli luvansaajien valituksesta kumonnut lautakunnan päätöksen mainitun ehdon osalta, mutta pysyttänyt päätöksen muutoin voimassa.

Kaupunkirakennelautakunta oli perustellut puheena olevaa poikkeamispäätökseen liitettyä ehtoa päätöksestään ilmenevillä maankäytöllisillä perusteilla. Ne olivat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sinänsä tavanomaisia ja hyväksyttäviä maankäyttöratkaisujen harkintaperusteita. Lupaharkinnassa ratkaisua, hankkeen sallittavuutta ja sen ehtoja arvioidaan tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Tällöin on KHO:n mukaan pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino sen suhteen, kuinka ratkaisussa painotetaan kunnassa noudatettavia yleisiä maankäytön suunnittelun periaatteita ja eri tapauksiin liittyviä erityispiirteitä niin, ettei muun ohella suhteellisuusperiaatetta loukata.

Poikkeamispäätökseen voitiin sinänsä sisällyttää ehto velvollisuudesta liittää kiinteistö vesi- ja viemäriverkostoon. Korkein hallinto-oikeus kat-

<sup>106</sup> *Majamaa* 1981, s. 200. Tämän kaltaisilla näkökohdilla oli merkitystä erityisesti aiemman RakL:n järjestelmässä, jossa poikkeamisen edellytykset olivat hyvin niukasti lain tasolla säänneltyt. Suhteellisuusperiaatteesta katsoi olevan kysymys esimerkiksi tapauksessa KHO 1976 A II 58, jossa korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei lomarakennushakemuksen hylkääminen sanottavasti edistänyt tavoitteita, joiden turvaamiseksi rakennuskielto oli annettu. Myös hankkeen merkitys hakijoiden kannalta on otettu vanhemmassa oikeuskäytännössä huomioon. Vuosikirjaratkaisussa KHO 1976 I 3 lääninhallitus oli hylännyt rakennuskieltoalueella sijaitsevan lomasuon laajentamista koskevan hakemuksen katsoen mainitsemillaan perusteilla, ettei siihen suostuminen ollut tarkoituksenmukaista. KHO katsoi, ettei luvan epäämisellä sanottavasti edistetty tavoitteita, joiden turvaamiseksi rakennuskielto oli annettu. Näin ollen ja kun otettiin huomioon hankkeen merkitys hakijoiden kannalta, ei hakemusta voitu hylätä mainituilla perusteilla. Lääninhallitus oli evätään luvan ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan.

Tässäkin yhteydessä on syytä pitää mielessä, ettei poikkeamispäätöksenteossa sinänsä ole kyse intressipunninnasta. Mikäli poikkeamisesta aiheutuu kiellettyjä seurauksia, on lupa evättävä, vaikka luvan myöntämisellä olisi miten suuri yleinen tai yksityinen merkitys hyvänsä.

<sup>107</sup> Esimerkiksi ratkaisussa KHO 16.9.1987 T 3797 (ATK) lääninhallitus oli myöntänyt hakijalle poikkeuksen RakL 5.1 §:n säännöksistä teollisuushallin rakentamiseksi muun muassa ehdolla, että jätevedet tuli kerätä umpisäiliöön. KHO viitaten sille toimitettuihin vesi- ja ympäristöpiiriin sekä terveyslautakunnan lausuntoihin, joiden mukaan vain WC-jätevedet oli tarpeen johtaa umpisäiliöön, kumosi LH:n päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kaltainen tilanne oli esillä myös edellä käsitellyssä, rantakaavan vahvistamista koskevassa ratkaisussa KHO 25.10.1999 T 2853 (ATK).

soi kuitenkin, ettei ehto vesi- ja viemäriverkkoon liittymisestä ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, koska rakennuspaikka sijaitsi laitoksen toiminta-alueen ulkopuolella niin etäällä, että liittymisestä yleisen verkon sijainnin vuoksi aiheutuisi huomattavat, arvion mukaan 58 000–80 000 euron kustannukset. Tilannetta arvioitaessa oli kiinnitettävä huomiota paitsi eri ratkaisujen kustannusvaikutuksiin myös siihen maankäytölliseen ja yhdyskuntarakenteelliseen hyötyyn, jota verkostoon liittymisellä tavoitellaan. Lisäksi oli otettava huomioon, ettei kiinteistökohtainen ratkaisu estänyt liittämistä verkostoon myöhemmin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät vesihuollon toimivuuteen liittyvät maankäytölliset perusteet olleet tapauksen olosuhteissa niin merkittäviä, että vesi- ja viemäriverkkoon liittäminen edellä todetuin huomattavin kustannuksin olisi voitu asettaa poikkeamispäätöksen ehdoksi.

Samana päivänä annetussa, oikeusharkintaista suunnittelutarveratkaisua koskevassa ratkaisussa KHO 2015:67 päätöksen kohteena oleva rakennuspaikka sijaitsi alueella, johon kohdistui rakentamispainetta ja jonka osalta oli vireillä yleiskaavallisia selvityksiä, joissa rakentamisen sallimisen edellytyksenä oli pidetty muun muassa sitä, että asianomainen kiinteistö oli liitettävissä keskitettyyn vesi- ja viemäriverkostoon. Kaupunkirakennelautakunnan asettamalle vesi- ja viemäriverkkoon liittymistä koskevalle ehdolle oli näissä oloissa ollut KHO:n mukaan hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Asia ei ollut tullut ilmi, että liittyminen olisi vesi- ja viemärijohtojen sijainnin vuoksi poikkeuksellisen vaikeaa tai kallista. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli kumottava ehdon osalta ja kaupunkirakennelautakunnan päätös saatettava tältä osin voimaan. Tässä tapauksessa asetettu ehto oli siis sekä tarkoitussidonnaisuuden että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

*Tarkoitussidonnaisuuden* periaatteella on yhteys suhteellisuusperiaatteeseen. Se sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi; hallintoviranomainen on sidottu tehtävänsä ja tarkoitukseensa<sup>108</sup>. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.<sup>109</sup> Tästä seuraa, että päätöksenteon perusteiden on oltava sopusoinnussa lainsäädännössä asetettujen päämäärien, tavoitteiden ja toimintaohjeiden kanssa. Näin sekä hallintotoimen suhteellisuus että tarkoitussidonnaisuus tulee arvioitavaksi hallinnon tavoitteiden ja päämäärien kautta. Tämä tietenkin edellyttää välttämättä, että päätöksentekijä on asiaa harkitessaan selvillä sääntelyn tavoitteista ja päämääristä ja arvioi päätöksensä sisältöä niiden näkökulmasta.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Laakso 1990, s. 235.

<sup>109</sup> HE 72/2002 vp, s. 55, jossa yhtenä esimerkkinä mainitaan, että virkanimitystä ei voida tehdä minkään muun tarkoituksena toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoitoon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan.

<sup>110</sup> Syrjänen 1999, s. 159.

Poikkeamisharkinnassa tarkoitussidonnaisuusperiaate heijastuu yhtäältä niihin seikkoihin, jotka *tulee* huomioida luvan myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä arvioitaessa, ja toisaalta seikkoihin, jotka *saa* huomioida arvioitaessa hakemukseen suostumisen tarkoituksenmukaisuutta. Sekä poikkeamista koskevan päätöksen oikeusperusteet että tarkoituksenmukaisuusperusteet ovat sidoksissa tarkoitukseensa<sup>111</sup>. Näin myös tarkoituksenmukaisuuspremissien käyttäminen on yksittäistapauksessa sidoksissa sen rakentamisrajoituksen tarkoitukseen, josta poikkeusta haetaan. Päätös täytyy perustaa konkreettisiin tosiasioihin, jotka liittyvät asianomaiseen rakentamisrajoitukseen.<sup>112</sup> Rakentamisrajoituksesta riippuu, kuinka laaja sallittujen premissien ala tarkoitussidonnaisuuden puitteissa on. Esimerkiksi edellä kuvatuissa maankäytön suunnitteluun liittyvissä asioissa tarkoitussidonnaisuuden puitteissa sallittujen premissien ala on laajempi kuin vaikkapa poikettaessa paloturvallisuutta koskevista määräyksistä.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:89 kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin ja yhtiön välisen kunnallistekniikan rakentamissopimukseksi otsoikoidun sopimuksen. Sopimus liittyi vireillä olevaan yhtiön poikkeamishakemukseen, jolla yhtiö oli hakenut omistamalleen tontille 9 000 k-m<sup>2</sup> 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 k-m<sup>2</sup>: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 maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaiselle 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.

Kaupungin ja yhtiön välisessä sopimuksessa oli todettu, että kyseessä olevalle korttelille oli jo rakennettu kunnallistekniikka. Kaupunki ei ollut esittänyt selvitystä siitä, mihin jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin sopimuksessa määritelty korvaussumma perustui. Kaupungin lausuman mukaan sopimuskorvaus oli arvioitu rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttamaan tontin arvonnousuun suhteutettuna. Sopimuksessa määritetyn korvauksen ei ollut selvitetty perustuvan kaupungille jo toteutuneisiin tai kaupungille tulevaisuudessa aiheutuviin kustannuksiin.

<sup>111</sup> *Majamaa* 1981, s. 190.

<sup>112</sup> *Hallberg* 1985, s. 969.



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.

Ratkaisusta käy ilmi myös tarkoitussidonnaisuuden ja objektiviteettiperiaatteen välinen yhteys. Päätös olisi mahdollisesti voitu katsoa myös objektiviteettiperiaatteen vastaiseksi sen perustuessa vieraisiin vaikuttimiin.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate rajaa tehokkaasti tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteina käytettäviä seikkoja. Säännös, josta poikkeusta haetaan, on yksilöitävissä ja yksittäistapaukselliset tosiseikat ja niiden käyttäminen päätöksen perusteena ovat tarkasteltavissa ja näitä seikkoja on tarkasteltava myös kyseisen säännöksen näkökulmasta. Mikäli hakemuksen hylkääminen tapahtuisi tarkoituksenmukaisuusperusteella, on tämä peruste tällöinkin voitava kytkeä asian tosiseikastoon tarkoitussidonnaisuuden puitteissa.<sup>113</sup> Tyypillisimmissä poikkeamisasioissa eli detaljikaavasta ja rantavyöhykkeen suunnitteluvolvollisuudesta poikettaessa kyse on keskeisesti maankäytön suunnittelun yleisistä ja erityisesti näitä alueita koskevista, aiemmin kuvatuista tavoitteista ja näiden alueiden suunnittelua koskevista sisältövaatimuksista, jotka sidotaan yksittäisen tapauksen tosiseikastoon.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2013:122 oli kysymys Helsingissä Ruoholahdenkadulla sijaitsevan kerrosalaltaan 5 991 neliömetrin suuruisen toimistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinkäyttöön. Rakennushanketta varten oli haettu poikkeamista asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta sekä rakennuslupa- ja autopaikkamäärästä. Kaupunginhallitus oli hyväksynyt poikkeamishakemuksen muun ohella sillä ehdolla, että asunnot suunnitellaan niin, etteivät ne avaudu ainoastaan vilkkaasti liikennöidyn Ruoholahdenkadun suuntaan.

<sup>113</sup> Hallberg 1985, s. 970, 971. Vuosikirjaratkaisussa KHO 1977 II 44 lääninhallituksen poikkeuslupahakemuksen hylkäävä päätös oli perustunut siihen, etteivät hakijat ja kunta olleet päässeet sopimukseen kunnalle siirtyvien alueiden lunastushinnan suuruudesta. Lääninhallituksen katsottiin ylittäneen harkintavaltaansa rajat. Vuosikirjaratkaisussa KHO 1991 A 80 hakijan hakiessa taaja-asutuspoikkeuslupaa ympäristöministeriöltä kaupunki oli asettanut puoltavan lausuntonsa edellytykseksi sen, että hakija ja hänen isoisänsä tekevät kaavoitussopimuksen kaupungin kanssa. Ministeriö viitaten muun ohella kaupungin kielteiseen lausuntoon hylkäsi hakemuksen. KHO:n mukaan maankäytölliset syyt eivät olleet esteenä hakemuksen mukaisen poikkeuslupan myöntämiselle, eikä kaupungin kanta näin perustunut maankäytöllisiin perusteisiin. Poikkeuslupan myöntämistä ei KHO:n mukaan voitu sitoa tällaiseen edellytykseen.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että poikkeamishakemusta käsittelevällä viranomaisella, tässä tapauksessa kaupunginhallituksella, oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin nojalla harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan. Lain esitöistä käy ilmi, ettei poikkeamiseen ole aina suostuttava silloinkaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset olisivat käsillä. Harkintavallasta seuraa myös mahdollisuus liittää myönteiseen lupapäätökseen ehtoja. Viranomaisen harkintavaltaa tältä osin kuitenkin rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaate. Periaatteen mukaan viranomaisen saa käyttää harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Poikkeamispäätöksen ehtojen tulee edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä.

Kunnalla on alueidensa kaavoituksesta vastaavana tahona velvollisuus asemakaavojen laatimisen yhteydessä huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaisesti muun ohella siitä, että kaavoituksella luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Asemakaava ei myöskään saa mainitun pykälän 3 momentin mukaan olla maanomistajan kannalta kohtuuton. Kaupunginhallitus oli nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa perustanut poikkeamispäätökseen liittyvän, valituksen kohteena olevan ehdon asemakaavan sisältövaatimuksiin. Ehdolle oli esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perustelut, eikä ehto ollut poikkeamispäätöksellä sallittu rakennusoikeuden määrä huomioon ottaen myöskään luvanhakijan kannalta kohtuuton.

*Yhdenvertaisuusperiaate* on ankkuroitu perustuslakiin, jonka 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee<sup>114</sup>. Hallintolain esitöissä on korostettu periaatteen merkitystä erityisesti silloin, kun viranomaisen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa<sup>115</sup>. Hallintotoiminnan näkökulmasta periaate sisältää kaksi elementtiä: vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta ja vaatimuksen johdonmukaisesta hallintotoiminnasta. Tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaa, että viranomaisen on merkityksellisissä suhteissa samantilaisissa tilanteissa annettava samantilaiset ratkaisut. Johdonmukaisen käytännön vaatimus edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että viranomaisen pidemmälläkin aikavälillä seuraa johdonmukaisesti omaksumaansa ratkaisulinjaa (tasapuolisen kohtelun aikaulottuvuus).<sup>116</sup>

Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan sen periaatteellisesta selvärajaisuudesta huolimatta ole millään tapaa ongelmaton. Yhdenvertaisuutta koskevat ongelmat ovat tulleet esille varsinkin maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa<sup>117</sup>. Yhden-

<sup>114</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>115</sup> HE 72/2002 vp, s. 54

<sup>116</sup> Laakso 1990, s. 207–211.

<sup>117</sup> Laakso 1990, s. 208. Kuusiniemen (2001, s. 221) mukaan ”[s]uomalaisessa hallintolainkäytössä yhdenvertaisuusperiaate tai maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus on useimmiten

vertaisuusperiaatteen soveltamisessa keskeisen ongelman muodostaa kahden tapauksen riittävän ja relevantin samankaltaisuuden arvioiminen.<sup>118</sup> Yhdenvertaisuus on relatiivista, se edellyttää vertailua johonkin toiseen tapaukseen. Vaihtelevat olosuhteet, uudisrakentamisen erilainen liittyminen olemassa olevaan rakennuskantaan tai muut yksittäistapaukselliset tosiseikat eivät kuitenkaan ole käytännössä koskaan identtisiä<sup>119</sup>. Tapauksissa joudutaan tämän vuoksi arvioimaan, annetaanko ratkaiseva merkitys niille seikoille, jotka ovat samanlaisia, vai niille tekijöille, jotka poikkeavat toisistaan; toisin sanoen joudutaan pohtimaan, mitkä ovat ne relevantit kriteerit eli aiemmin mainittu *analogia-avain*, jolla tapausten samankaltaisuutta arvioidaan. Poikkeamispäätöksenteossa tämä analogia-avain liittyy poikkeuksetta maankäytöllisiin ja sitä kautta sääntelyn tarkoitukseen ja tavoitteisiin liittyviin syihin. Jos vertailussa ratkaiseva merkitys annetaan tapauksien erilaisuudelle, on maankäytöllisiin syihin nojaten kyettävä perustelevaan, miksi näin on tehty. Vain asiallisesti perustellut eroavuudet tapausten välillä voivat olla hyväksyttävissä.<sup>120</sup> Poikkeamispäätösharkinnassa on oikeuskäytännössä käytetty vertailuprinsiippinä usein maankäyttöä lähiympäristössä ja katsottu sen perusteella yhdenvertaisuutta loukatun. Näin on lähdeetty tietynlaisesta samanlaisuusprinsiipistä tapausten välillä.<sup>121</sup> Kuitenkin myös tapausten samankaltaisuus relevanteissa suhteissa on pystyttävä yhtä lailla perustelevaan.

Käytettävästä analogia-avaimesta oli kyse esimerkiksi asemakaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2005:5. Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt asemakaavan, jossa oli osoitettu alueita pääasiassa asuinrakentamiseen (AO, AR) ja lähivirkistysalueiksi (VL). Kaupunginvaltuusto oli samalla päätöksellä hyväksynyt myös neljä kaupungin ja maanomistajien välillä allekir-

---

tullut esille rakennuslainsäädännön mukaisten kaava- ja poikkeusluparatkaisujen yhteydessä.”

<sup>118</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 219.

<sup>119</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001, s. 219–220 joka kirjoittaa: ”[r]atkaistavien tapausten samankaltaisuuden arvioiminen ympäristöoikeudessa lienee keskimäärin vielä vaikeampaa kuin useilla muilla oikeudenaloilla. Merkitykselliset olosuhteet vaihtelevat suuresti sekä paikassa että ajassa; relevanttien muuttujien määrä on valtava ja ajan kuluminen voi muuttaa ratkaisutilannetta olennaisesti. Mutta samalla kuin on tunnustettava ympäristöllisten ratkaisujen tilannesidonaisuus, on painotettava yhteisille periaatteille pohjautuvien ratkaisulinjojen pelkistämisen välttämättömyyttä. Keskiössä ovat oikeudenalan yleiset opit, kuten periaatteet, joiden avulla joustavien normien tulkintaa voidaan tiettyyn rajaan saakka objektivoida.”

<sup>120</sup> *Laakso* 1990, s. 210; *Syrjänen* 1999, s. 152–153. Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, s. 219.

<sup>121</sup> *Syrjänen* 1999, s. 155. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 1979 A I 3 lääninhallitus oli hylännyt maanomistajan hakemuksen saada lupa käyttää taaja-asutukseen omistamaansa tilaa pientalon rakentamista varten katsoen päätöksessään mainituilla perusteilla, ettei hakemukseen suostuminen ollut tarkoituksenmukaista. KHO katsoi, että kun sisäministeriö oli muutamia kuukausia ennen lääninhallituksen päätöksen antamista myöntänyt tuon tilan läheisyyteen toiselle maanomistajalle luvan samaan tarkoitukseen, olivat poikkeusluvan hakijat tulleet asetetuiksi eriarvoiseen asemaan. Lääninhallitus oli KHO:n mukaan evätessään luvan ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan.

joitettua maankäyttösopimusta. Nähtävillä olleeseen kaavaehdotukseen perustuneet maankäyttösopimukset koskivat kaava-alueen pohjoisosan alueita. Valittajan tilalle, joka sijaitsi kaava-alueen eteläosassa, oli osoitettu tilan kokonaispinta-alaan suhteutettuna huomattavasti vähemmän rakennusoikeutta asuinrakentamiseen ja vastaavasti enemmän lähivirkistysalueita kuin edellä mainittujen, maankäyttösopimusten tehneiden maanomistajien omistamille alueille. Pelkästään tästä näkökulmasta tarkasteltuna (vertailtaessa valittajan tilan rakennusoikeutta maankäyttösopimuksen tehneiden rakennusoikeuksiin) tilanne vaikutti selvältä yhdenvertaisuuden loukkaukselta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta oli sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippui kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellytti muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.

Valituksenalaisen asemakaavan alueella oli voimassa vuonna 1996 vahvistettu Espoon pohjoisosien yleiskaava. Valittajan omistama tila RN:o 4:76, joka sijaitsi asemakaava-alueen lounaisosassa, sijaitsi yleiskaavassa osoitetulla maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M). Keskeiset osat asemakaava-alueen etelä- ja pohjoisosista sijaitsivat yleiskaavassa osoitetuilla pientalovaltaisilla asuntoalueilla (AP). Asemakaava-alueen itäosan ja pohjoisosan reuna-alueet sijaitsivat yleiskaavan virkistysalueilla (V). Asemakaava-alueen keskellä olevalle alueelle oli yleiskaavassa lisäksi merkitty virkistysalueyhteys. Yleiskaavakartan liitekartoissa oli osoitettu yleiskaavakartan aluevarausten jäsentely sekä annettu suunnittelumääräyksiä ja -suosituksia yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua varten. Asemakaavoittamattomien asuntoaluevarausten aluetehokkuusluokittelua koskevan liitteen mukaan asemakaava-alueen etelä- ja keskiosan AP-aluevarauksilla aluetehokkuus vaihteli välillä noin 0.06–0.10, mikä vastasi likimäärin tonttitehokkuutta 0.08–0.15. Saman liitteen mukaan asemakaava-alueen pohjoisosan AP-aluevarauksilla aluetehokkuus vaihteli välillä noin 0.11–0.20, mikä vastasi likimäärin tonttitehokkuutta 0.15–0.25.

Asemakaavassa asuinrakentamiseen tarkoitetut korttelialueet (AO ja AR) oli sijoitettu yleiskaavan AP-aluevarausten mukaisesti. Yhtä AO-korttelialuetta oli lisäksi laajennettu yleiskaavassa osoitetulle maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle (M) valittajan omistaman tilan RN:o 4:76 kohdalla. AO-korttelialueiden tonttitehokkuus kaava-alueen etelä- ja keskiosassa oli 0.20. AO- ja AR-korttelialueiden tonttitehokkuus kaava-alueen pohjoisosassa vaihteli välillä 0.25–0.30. Kaavaehdotus oli ollut nähtävillä 29.10.–27.11.2001. Valituksessa tarkoitetut maankäyttösopimukset oli allekirjoitettu eri aikoina toukokuussa vuonna 2003. Asiakirjoihin liitetystä sopimuksista ja niiden liitteistä ilmeni, että ne olivat perustuneet kaavaehdotuksen mukaiseen kaavaratkaisuun. Asiakirjoihin liitetystä kaavakartasta ja muusta karttamateriaalista ilmeni myös, että asemakaava-alueen lounais- ja eteläosassa oli valittajan omistaman tilan lisäksi myös muita suurehkoja tiloja, joiden alueita oli osoitettu lähivirkistysalueiksi (VL).

Yleiskaavan oli tullut olla ohjeena maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla asemakaavaa laadittaessa ja muutettaessa.

Asemakaava-alueen eri osien välillä oli yleiskaavassa merkittäviä eroja siinä osoitettujen M-, AP- ja V-alueiden jakautumisessa. Kun otettiin huomioon myös asemakaavoitukselle asetetut sisältövaatimukset ja kysymyksessä olleen asemakaavan yleiset maankäytölliset lähtökohdat sekä kaava-alueen eri osien maankäyttöön vaikuttavista ominaisuuksista saatu selvitys, kaavalla oli valituksessa tarkoitetuilta osin ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Valituksessa tarkoitettujen maankäyttösopimukset eivät, kun otettiin huomioon myös maankäyttö- ja rakennuslain (tuolloin voimassa ollut) 11 §, sellaisenaan osoittaneet, että kaavaratkaisussa olisi syrjäytetty vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Alueiden erilaiselle osoittamiselle asuinrakentamiseen oli hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, minkä vuoksi kaavaratkaisulla ei ollut syrjäytetty vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Kun yhdenvertaiseen kohteluun liittyvässä vertailussa otettiin huomioon yleiskaavan sisältö ja ohjausvaikutus, yhdenvertaisuus näyttäytyi aivan toisella tavalla kuin pelkästään vertailtaessa valittajan tilalle osoitettua rakennusoikeutta maankäyttösopimuksen tehneiden tiloille osoitettuihin rakennusoikeuksiin.<sup>122</sup>

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:6 (ään. 6–2) oli kyse kaavan rakennus-suojeluratkaisun yhdenvertaisuudesta asemakaava-asiassa. Asemakaavan muuttamisen tavoitteena oli suojella Helsingin Kulosaaren huvila-alueen arkkitehtuuriltaan ja kaupunkikivultaan sekä historiallisesti arvokkaimmat 1940-, 1950- ja 1960-luvuilla rakennetut rakennukset, joiden arvot oli todettu vuonna 2002 tehdyssä inventointiraportissa ja joiden suojelutarve arvojen perusteella oli todettu asemakaavaosaston ja kaupunginmuseon yhteisissä neuvotteluissa. Asemakaavan muutoksella muutoksenhakijan omistamalla tontilla sijaitseva rakennus oli osoitettu suojeltavaksi rakennukseksi. Kaavamutoksella oli osoitettu suojeltaviksi 21 muutakin rakennusta, muiden ohella muutoksenhakijan omistaman tontin naapuritontilla sijaitseva rakennus, jonka suojeluarvot edellä mainitun selvityksen mukaan vastasivat muutoksenhakijan omistaman rakennuksen suojeluarvoja. Kaavamutosehdotus oli alun perin sisältänyt myös valituksessa mainitut 42. kaupunginosan korttelin 42013 tontin 9 ja korttelin 42024 tontin 5. Helsingin kaupunginhallituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamasta selityksestä ilmeni enemmistön mukaan, että näiden kahden tontin osalta tultiin käynnistämään erikseen valmistettava rakennusten suojeluarvot huomioon ottava asemakaavan muutos.

KHO:n enemmistö lausui, että päättäessään muutoksenhakijan omistaman rakennuksen ja useiden muiden rakennusten suojelusta kaupunginvaltuuston ei ollut katsottava rikkoneen yhdenvertaisuusperiaatetta eikä käyttäneen harkintavaltaansa väärin, vaikka asemakaavan muutoksessa suojeltaviksi määrätyt rakennukset oli valittu siten, että valituksessa mainitut kaksi tonttia rakennuksineen oli tuossa vaiheessa jätetty kaavamutosalueen ulkopuolelle.

KHO:n enemmistö näyttäisi näin arvioineen yhdenvertaisuutta erityisesti siitä näkökulmasta, että asemakaavamutoksella myös naapuritontilla sijainnut suojeluarvoiltaan vastaava rakennus oli myös suojeltu huolimatta siitä, että valituksessa viitattu, suojeluarvoiltaan vähintään samanarvoiset raken-

<sup>122</sup> Ks. myös samantyyppinen ratkaisu KHO 2014:76, jossa oli kyse asemakaavassa käytettyjen mitoituserusteiden ja erisuuruisten tehokkuuslukujen hyväksyttävistä maankäytöllisistä perusteista.

nukset oli jätetty kaavamuutoksen ulkopuolelle. Näitä rakennuksia koskevalla, ilmeisen todennäköisesti laadittavalla suojeluarvot huomioon ottavalla asemakaavalla lienee myös ollut hyvin suuri merkitys. Vaikka asiaa ei ole erikseen enemmistön perusteluissa mainittu, voidaan olettaa, että tähän liittyen merkitystä on ollut myös kunnan oikeudella päättää sekä alueista, joille kaava laaditaan, että ajankohdasta, jolloin nämä kaavat laaditaan<sup>123</sup>. Tätäkin harkintavaltaa kuitenkin rajoittavat MRL:n säännökset (keskeisesti lain yleiset suunnitteluvaihtoehdot) ja esimerkiksi perusoikeuksilla voi yksittäistapauksissa olla tulkintavaikutus näiden säännösten soveltamiseen.

Vähemmistöön jääneiden hallintoneuvosten äänestyslausunnon mukaan valittaja oli asian käsittelyssä asetettu menettelyllisesti eriarvoiseen asemaan korttelin 42013 tontin 9 ja korttelin 42024 tontin 5 omistajiin nähden ilman hyväksyttäviä perusteluita, ja kaavamuutos olisi näin tullut lainvastaisena kumota. Vähemmistö totesi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen koskevan myös kaavoitusmenettelyä. Selvitysten perusteella kaksi alkuperäisestä ehdotuksesta poistettua, valituksessa mainittua rakennusta olivat vähemmistön mukaan suojeluarvojen osalta sovellettujen kriteerien valossa vähintään yhtä arvokkaita tai arvokkaampia kuin samojen suunnittelijoiden suunnittelema, valittajan tontilla ollut rakennus. Kaupunkisuunnittelulautakunta oli kuitenkin valmistelun kestäessä perusteluita poistanut mainitut kaksi tonttia suojelukohteiden joukosta. Kaupunginhallitus, jonka tehtävänä oli kuntalain 53 §:n 1 momentin mukaisesti ollut valmistella kaava-asia kaupunginvaltuuston päätöksentekoa varten, ei ollut lisännyt mainittuja tontteja kaavamuutosehdotukseen eikä ollut palauttanut asiaa kaupunkisuunnittelulautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Kaupunginhallitus oli kuitenkin edellä selostetussa selityksessään korkeimmalle hallinto-oikeudelle myöntänyt, ettei mainittujen tonttien poistamiselle ollut esitetty perusteluita, ja edelleen kaupunginhallitus oli edellyttänyt suojelutarpeen ratkaisemista niiden osalta erillisessä kaavamuutosmenettelyssä tontinomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi. Vähemmistö totesi sen nähdäkseni keskeisen seikan, että tämän menettelyn lopputuloksesta ei kuitenkaan ollut varmuutta. Kun otettiin huomioon se, että kaavamuutos oli perustunut edellä selostettuun, koko alueella yhtenäisin kriteerein tehtyyn rakennusinventointiin ja selvitys kaupunginvaltuuston tekemän kaavaratkaisun perusteista, vähemmistö katsoi, että A:n kuolinpesä oli asian käsittelyssä asetettu menettelyllisesti eriarvoiseen asemaan korttelin 42013 tontin 9 ja korttelin 42024 tontin 5 omistajiin nähden ilman hyväksyttäviä perusteluita. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset olisi tullut kumota valituksenalaiselta osalta.

Enemmistön kannan mukainen ratkaisu näyttäisikin käytännössä suorastaan välttämättä edellyttävän, että kaavan ulkopuolelle jääneiden kiinteistöjen suojelu toteutetaan myöhemmin asemakaavalla vastaavalla tavalla kuin tässä ratkaisussa valittaneen osalta on tehty. Muussa tapauksessa yhdenvertaisuus

<sup>123</sup> Tämä seikka tuotiin itse asiassa esiin vähemmistön äänestyslausunnossa, jossa todettiin, että ”kunnanvaltuustolla on lähtökohtaisesti maankäyttö- ja rakennuslain 51 ja 52 §, 60 §:n 1 momentti sekä 204 § huomioon ottaen valta kaavan sisältövaatimuksia ohjaavien säännösten rajoissa päättää, milloin ja miten suuren alueen osalta sekä minkä sisältöiseksi asemakaavaa muutetaan.” Ks. kunnan harkintavallasta yhdenvertaisuuden suhteen kaavarajauksesta päätettäessä esimerkiksi KHO 2011:11.

ei näytä toteutuvan. Enemmistön ratkaisusta näyttäisi siis syntyneen käytännössä tosiasiallinen velvollisuus laatia näiden rakennusten osalta ennalta määrätyn sisältöinen asemakaava toisessa kaavoitusmenettelyssä. Tilanne on erikoinen ja valittajan kannalta varsin ongelmallinen, koska valittajan täytyisi viime kädessä valvoa oman yhdenvertaisen kohtelunsa toteutumista toisen asemakaava-alueen kaavoitusmenettelyssä, tai (jos kaavamuutos esimerkiksi syystä tai toisesta keskeytyy tai jos hyväksytyt kaava kumottaisiinkin lain vastaisena eikä uusi käynnistyisi) MRL 177 §:n mukaisessa suunnitteluvollisuuden toteuttamista koskevassa menettelyssä (jossa tällaisessa tilanteessa voitaisiin katsoa ministeriöllä olevan tosiasiallinen velvollisuus määrätä ulkopuolelle jääneitä kiinteistöjä koskeva asemakaava laadittavaksi). Kaavoituksesta vastaavalla taas ei näyttäisi olevan kaavan sisällön suhteen tosiasiallista valinnan mahdollisuutta, vaan ainoastaan kulttuurihistoriallisilta ja kaupunkikuvallisilta ominaisuuksiltaan vähintään yhtä arvokkaat, valituksessa viitatut rakennukset jotakuinkin samansisältöisesti suojeleva kaava täyttäisi yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen suhteessa tässä tapauksessa valittaneeseen taioon. Kaavan ulkopuolelle jääneiden kiinteistöjen omistajien näkökulmasta tällainen tilanne näyttäytyy kaikista ongelmallisimpana, sillä heidän rakennustensa suojele vaikuttaisi tosiasiallisesti ratkenneen asemakaavalla, joka ei näitä rakennuksia lähtökohtaisesti lainkaan koske.

MRL 177 §:n mukainen menettely voikin muodostua hyvin merkitykselliseksi silloin, kun esimerkiksi kaavoitusmenettelyn aikana kiistanalaiseksi muodostunut asia pyritään tosiasiallisesti ratkaisemaan siten, että se jätetään laadittavana olevan kaavan ulkopuolelle, sisällöltään vanhentuneen kaavan varaan. Tällöin laadittuun kaavaan liittyvässä muutoksenhaussakaan ei voida asiaa käsitellä eikä muitakaan menettelyitä ristiriitaisten maankäyttökysymysten ratkaisemiseksi ole välttämättä käytettävissä.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu edellyttää yhdenvertaista maanomistajien kohtelua tietyllä suunnitelmallisesti yhtenäisellä alueella ajallisesti yhtenäisessä päätössarjassa. Tämä vaatimus on parhaiten toteutettavissa kaavoituksen keinoin. Luvan saannin perustaminen aiempaan rakentamiseen voi johtaa lopulta kaavoitusvelvollisuuden laiminlyömiseen ja luopumiseen kaavojen sisältövaatimusten ja kaavoituksellisten tavoitteiden harkinnasta; tällöin joudutaan tilanteeseen, jossa ”peli on jo menetetty”.<sup>124</sup> Yhdenvertaisuuden asettamat vaatimukset onkin käytännössä välttämätöntä ottaa huomioon jo harkittaessa ensimmäisen poikkeamisluvan myöntämistä alueelle. Yhdenvertaisuuden vaatimuksen johdosta jo yksittäistä hanketta on arvioitava suhteessa muiden vastaavassa asemassa olevien maanomistajien rakentamismahdollisuuksiin, toisin sanoen hypoteettiseen rakentamiseen. Tällöin voi tulla vastaan MRL 171.2 §:n 1 kohdan negatiivinen edellytys, jonka mukaan poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Syrjänen 1999, s. 153–156.

<sup>125</sup> Vrt. Häkkänen 2016, s. 413, joka pitää yhdenvertaisuusargumentointia poikkeamisasioissa

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:57 hakemus koski kerrosalaltaan 61 neliömetrin suuruisen, rantavyöhykkeellä sijaitsevan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Alueella voimassa olevassa rantayleiskaavassa kyseiselle tilalle oli osoitettu olemassa olevan loma-asunnon rakennuspaikka (RA). KHO:n ratkaisun mukaan pysyvää asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon sekä maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Alueella ei rantayleiskaavan laatimisen yhteydessä ollut tehty pysyvän asutuksen vaatimaa kaavatarkastelua, eikä sinne ollut osoitettu uusia pysyvän asutuksen rakennuspaikkoja. Rakennuspaikka sijaitsi etäällä lähimmästä kyläkeskuksesta ja palveluista. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille, mikä johtaisi suunnittelemattoman pysyvän asutuksen lisäämiseen alueella. Näistä syistä hakemukseen suostuminen olisi aiheuttanut haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Suppea-alaista asemakaavamuutosta koskeneessa ratkaisussa KHO 2008:71 yhtä tonttia koskevalla asemakaavan muutoksella tonttia laajennettiin liittämällä siihen osa lähivirkistysalueesta. Samalla tontin rakennusoikeutta lisättiin yli 30 %:lla. Kaavanmuutoksen jälkeen kokonaisuusmakaava ei täyttänyt maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia. Suppeaa aluetta koskevaa kaavanmuutosta laadittaessa ei myöskään ollut selvitetty mahdollisuuksia laajentaa myöhemmin ympäristön erillispientalojen korttelialueita virkistysalueelle ottaen erityisesti huomioon asemakaavaa koskeva sisältövaatimus, joka velvoitti osoittamaan kaava-alueelle riittävästi puistoja ja virkistysalueita. Kaava-asiakirjojen pohjalta ei tähän nähden voitu ratkaista, oliko kokonaisuusmakaava laadittavissakaan sellaiseksi, että se täytti ase-

---

ongelmallisena. Ongelma muodostuu Häkkänen mukaan ”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 maankäyttöä estettä. Yhdenvertaisuusarvioinnissa tulisi *punnita* keskenään yhdenvertaisuuden ja rakennuslainsäädännön tarkoitusperiä siltä kannalta, onko yhdenvertaisuus aina painavampi arvo silloinkin, kun mitään muuta oikeudellista estettä rakentamiselle ei ole olemassa.”

Tämä muistuttaa hiukan ajatusta poikkeamispäätösten arvioimisesta vain yksittäisinä rakentamishankkeina, mutta kuitenkin sillä tavalla kehitettynä, että yhdenvertaisuudellekin annettaisiin ilmeisesti tietty merkitys tarkasteltaessa poikkeamisen myöntämistä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei kuitenkaan ole sen kaltainen periaateluonteisesti sovellettava normi, että se voisi yksittäistapauksissa väistyä sillä perusteella, että muita esteitä luvan myöntämiselle ei ole ja että muut vastaavassa asemassa olevat maanomistajat eivät ehkä hae lupaa rakentamiseen vastaavalla tavalla tai tehokkuudella. Yhtä lailla myös maanomistajan oikeusasemankin näkökulmasta on ongelmallista, jos yhden maanomistajan rakentaminen rajoittaa toisen maanomistajan mahdollisuuksia vastaavanlaiseen rakentamiseen. Keskeisesti maanomistajien väliseen horisontaalisuhteeseen liittyvän yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen tulee täytyä muiden luvan myöntämiselle asetettujen oikeudellisten edellytysten ohella, eikä luvan myöntävällä viranomaisella ole oikeutta *punnita* luvan myöntämisen edellytyksiä keskenään siten, että jokin niistä voisi väistyä.



makaavalle säädetyt sisältövaatimukset. Päätös asemakaavan muutoksen hyväksymisestä kumottiin.

Viimeksi mainitun kaltaiset, niin kutsutut postimerkkikaavat laaditaan usein jotakin tiettyä hanketta varten taikka muutoin maanomistajan aloitteesta. Tällaiset pienialaiset kaavanmuutokset ovat monessa suhteessa (vaikkakaan eivät menettelyn osalta) tämän tutkimuksen kohteena olevien lupapäätösten kaltaisia sikäli, että niillä ratkaistaan rakentaminen vain hyvin suppean alueen osalta, jolloin muun ohella maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutuminen jää kyseenalaiseksi ja muiden maanomistajien mahdollisuudet toteuttaa vastaavan kaltaisia maankäyttöön liittyviä hankkeita epäselviksi. Koska maanomistajalla ei ole oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi, ei asiaa voida jättää tulevien kaavamuuostosten varaan<sup>126</sup>. Myös tällaisia postimerkkikaavoja koskevassa oikeuskäytännössä on edellä kuvatulla tavoin kiinnitetty huomiota nimenomaan muiden maanomistajien hypoteettisiin rakentamismahdollisuuksiin, jotka niin ikään tulisi muiden seikkojen ohella selvittää tällaisen kaavan yhteydessä suhteessa kaavan sisältövaatimukseen. Kaava-alueen tulisi muodostaa riittävän laaja suunnittelukokonaisuus, jotta kaavan sisältövaatimusten täytyminen voidaan turvata (muun ohella yhdenvertaisen kohtelun osalta), taikka maankäytön tulisi olla suunniteltu yleiskaavatasolla siten, että yleispiirteinen kaavoitus luo riittävän perustan mahdollisesti pienialaisillekin asemakaavan muutoksille.<sup>127</sup>

Ratkaisutoiminnan johdonmukaisuuden vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että viranomaisen omaksuman ratkaisulinjan tulisi pysyä ajankaan suhteen muuttumattomana. Hallintolain 6 §:n esitöiden mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy. Tällaisia syitä voisivat säännöksen perustelujen mukaan lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.<sup>128</sup> Myös esimerkiksi olosuhteiden tai tavoitteenasettelujen muuttuminen taikka ympäristöä koskevan tiedon lisääntyminen voivat perustellusti muuttaa ratkaisulinjaa<sup>129</sup>. Jo tapahtuneen rakentamisen ohella rakentamispaine on merkittävä tekijä siinä, että aiempia poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisukäytäntöjä voi olla tarvetta uudelleenarvioida<sup>130</sup>. Yhdenvertaisuusperiaate ei

<sup>126</sup> Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 274.

<sup>127</sup> Ks. myös esim. rakennuslain aikainen vuosikirjaratkaisu KHO 1982 A I 4 ja julkaisematon ratkaisu KHO 29.3.1999 T 639.

<sup>128</sup> HE 72/2002 vp, s. 54. Toiselta puolen jokin täysin sattumanvaraisen poikkeus ei muodosta tehokasta perustetta vaatia pääsäännön muuttamista; *Kuusiniemi* 2001, s. 227. Esityölausuma perustuu selvästi ajatukselle, että viranomaisen ratkaisulinja on voimassa olevan oikeuden mukainen; aina näin ei kuitenkaan ole.

<sup>129</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 218.

<sup>130</sup> Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, s. 222, joka kirjoittaa: ”[e]hkäpä kaikkein olennaisinta on silti todeta, että jossakin vaiheessa alueelle ei kenties enää maankäytön suunnittelun tavoitteiden siittä kärsimättä voi myöntää lisää poikkeuslupia. Tällöin hakemus on hylättävissä, vaikka se olisi pal-

myöskään synnytä tuomioistuimelle velvollisuutta ylläpitää virheelliseksi katsomaansa hallintoviranomaisen ratkaisulinjaa, vaan tällaisessa tapauksessa valitus on näennäisestä yhdenvertaisuusperiaatteen loukkauksesta huolimatta hylättävä<sup>131</sup>. Tämä merkitsee myös sitä, että mikäli hallintoviranomainen tulee tietoiseksi oman ratkaisukäytäntönsä virheellisyydestä, sen tulee korjata käytäntöjään yhdenvertaisuuden sitä estämättä.

Yhdenvertaisuusperiaate kuitenkin on olennainen kriteeri, johon esimerkiksi maanomistajien omaisuuden suojaa ja omaisuuden käyttömahdollisuuksia peilataan. Lähtökohtana on, että kaikkien tulisi saada käyttää maaomaisuuttaan yhdenvertaisesti rakentamiseen<sup>132</sup>. Lainsäädäntö, olennaisilta osin maankäyttö- ja rakennuslaki, asettaa kuitenkin vaatimuksensa sille, kuinka vapaasti ja mitkä näkökohdat huomioiden esimerkiksi ranta-alueita voidaan käyttää rakentamiseen. Aiemmin suunnittelutarveratkaisun edellytysten yhteydessä on tuotu esiin se, että yhdenvertainen kohtelu ja sen sovellutukset vaikuttavat saavan toisinaan siinä määrin korostuneen aseman, että muut, maankäyttöön liittyvät seikat näyttävät jäävän päätösharkinnassa suorastaan yhdenvertaisen kohtelun jalkoihin. Periaatteen asianmukainen soveltaminen edellyttää edellä sanotun perusteella kunkin yksittäistapauksen merkitykselliset piirteet tunnistavaa, riittävän hienojakoista analyysiä.

Tietynlainen ennako-oletus päätöksenteossa näyttää siis olevan tapausten samankaltaisuus pikemminkin kuin niiden erilaisuus. Tämä johtunee osittain siitä, että yhdenvertaisuus liittyy tiiviisti oikeudentuntoon ja sillä on siksikin vahva heuristinen asema. Näin kahden tai useamman tapauksen samankaltaisuutta vertailtaessa päätöksentekijältä – puhumattakaan ratkaistavana olevan asian asianosaisista – voi jäädä huomiotta vertailun kohteena olevien tapausten merkitykselliset erot sekä sovellettavan normiston kokonaistavoite.<sup>133</sup> Se, missä määrin yksittäisessä tapauksessa tehtävä ratkaisu on yleistettävissä, voi myös vaihdella huomattavasti ratkaisutilanteesta riippuen. Esimerkiksi suojelumääräyksistä poikkeamista koskevat asiat ovat usein sen kaltaisia, että niissä ratkaisun kohteena olevan rakennuksen tai rakennetun ympäristön ominaisuudet ja rakennuksessa tehtävät toimenpiteet tekevät tilanteista usein pikemminkin keskenään erilaisia kuin samanlaisia. Edellä käsitellyssä suojelumääräyksestä poikkeamista koskevassa ratkaisussa KHO 2015:144 oli esillä se, miten poikkeuksen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa muihin vastaaviin tapauksiin. KHO:n ratkaisun tiivistelmässäkin todettiin poikkeamisen edellyttävän tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Yhdenvertaisuuteen liittyvää ratkaisun yleistettävyyttä (ja sitä kautta ratkaisun mahdollisia vaikutuksia

---

jon paremminkin perusteltavissa kuin naapuriin hetkeä aikaisemmin sallittu hanke.” Toisaalta voidaan ajatella, että tällöin on jo tapahtunut virhe aiempaa päätöstä tehtäessä, jos muiden maanomistajien rakentamismahdollisuuksia ei ole jo tuota aiempaa päätöstä tehtäessä huomioitu.

<sup>131</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 222.

<sup>132</sup> Kun rakentaminen on taloudellisesti tehokkain maankäyttömuoto, ei ole yllättävää että yhdenvertaisuutta koskevat kysymykset tiivistyvät useimmiten juuri siihen.

<sup>133</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 220.

kaupunkikuvaan ja kulttuuriympäristöarvoihin) KHO:n käsitteli ratkaisunsa perusteluissa todeten, että hakemuksen kohteena oleva rakennus sijaitsi kaupunkikuvallisesti merkittäväällä paikalla Helsingin keskustassa ja se muodosti lahden rannassa yhtenäiseksi kokonaisuudeksi julkisivuiltaan mielleltävän rakennusryhmän yhdessä kahden samassa rakennusrivissä sijaitsevan rakennuksen kanssa. Kaikkia kolmea rakennusta koski sama asemakaavan suojelumääräys (sr-1). Kysymyksessä olleeseen poikkeamishakemukseen annettava ratkaisu on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan luonnollisesti otettava huomioon yhtenä tosiseikkana silloin, kun arvioidaan poikkeamisen edellytyksiä samaan rakennusryhmään kuuluvissa rakennuksissa mahdollisesti toteutettaviin vastaavanlaisiin hankkeisiin. Poikkeamisharkinta edellyttää kuitenkin tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Tämä piirre korostuu KHO:n mukaan erityisesti kaupunkirakentamisessa. Poikkeamisharkinnan yksittäistapauksellisesta luonteesta myös seurasi, ettei kysymyksessä olleen poikkeamisanasian lopputuloksesta voitu tehdä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen nojalla johtopäätöksiä siitä, miten poikkeamisen edellytyksiin tulee suhtautua kaupungin muilla kaava-alueilla ja muissa ympäristöissä.<sup>134</sup>

Viranomaisen toimien on HL 6 §:n viimeisen virkkeen mukaan suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös merkitsee *luottamuksensuojaperiaatteen* laintasoista vahvistamista<sup>135</sup>. Sen voidaan näin sanoa omaksuvan yksityisen näkökulman oikeuteen ja edellyttävän, että yksityisen luottamus julkisen vallan toimiin on otettava huomioon oikeudellisessa ratkaisussa<sup>136</sup>. Periaate on muihin hallinnon oikeusperiaatteisiin nähden uudempaa perua, ja se on tullut osaksi hallinnon oikeusperiaatteita osin myös EU-oikeuden vaikutuksesta<sup>137</sup>. Suomen hallinto-oikeudessa luottamuksensuojaan yleisenä periaatteena on alettu kiinnittää huomiota vasta viimeisen noin kahdenkymmenen viiden vuoden aikana, ja viimeistään hallintolain säätämisen jälkeen luottamuksensuoja on myös oikeuskirjallisuudessa tunnustettu sitovia oikeusvaikutuksia luovaksi eli varsinaiseksi oikeusperiaatteeksi. Toisaalta periaate on julkisoikeudessa yhteydessä oikeusvoimaan, viranomaisten päätösten pysyvyyteen, taannehtivuuskieltoon ja vilpittömän mielen suojaan.<sup>138</sup> Sen sisältönä on,

<sup>134</sup> Tässäkin asiassa, kuten usein tämän kaltaisissa tilanteissa, KHO suoritti asiassa katselmuksen. Tämä on viite siitä, että tapauskohtaisilla olosuhteilla on olennainen merkitys asian ratkaisemisen kannalta.

<sup>135</sup> HE 72/2002 vp, s. 55.

<sup>136</sup> *Koillinen* 2012, s. 77–78. Ks. luottamuksensuojasta laajemmin osana julkisoikeuden kokonaisuutta mt. s. 88–92.

<sup>137</sup> HL 6 §:n perustelujen mukaan periaatteen soveltaminen yhteisön oikeuden alaan kuuluvissa asioissa on vähin erin vakiinnuttanut sen asemaa myös kansallisessa oikeudessa. EU-oikeuteen luottamuksensuoja on johdettu yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä sekä toisaalta yleisen oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelun pohjalta. HE 72/2002 vp, s. 56. Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, s. 233 ja siinä viitattu. Ks. saksalaisen luottamuksensuojadoktriinin ja EU-oikeudellisen luottamuksensuojan suhteesta *Koillinen* 2012, esim. s. 519–521, jossa EU-oikeus asettuu pikemminkin luottamuksensuojan suppean ja muodollisen tulkinnan edustajaksi.

<sup>138</sup> *Kulla* 2015, s. 109. Kullan mukaan (mt. s. 110) muun ohella viranomaisen asiakirjojen julki-

että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Viranomaisen näkökulmasta se siis merkitsee, että viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeudet odotukset ja turvattava ne<sup>139</sup>. Viittaus oikeutettuihin odotuksiin merkitsee, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset<sup>140</sup>. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisen tietynlaisena ytimenä voidaan pitää niiden edellytysten arviointia, joilla edunsova (lain mukainen taikka lain vastainen) hallintopäätös on peruutettavissa, ja periaatteen merkitys itse puheena olevia lupia koskevassa päätösharkinnassa sijoittuu tältä osin tämän ytimen ulkopuolelle<sup>141</sup>. Varsin usein luottamuksensuojaa koskevat tapaukset liittyvät viranomaisten esittämiin käsityksiin tai neuvoihin. Luottamuksensuojalla on saatettu nähdä olevan suurempi merkitys nimenomaan sellaisessa viranomaistoiminnassa, joka jää oikeusvoimavaihtuksen ulkopuolelle.<sup>142</sup>

---

nen luotettavuus ja hallintopäätösten laillisuusolettama ovat luottamuksen suojaamisen (itse luottamuksensuojaperiaatetta vanhempia) oikeusvaltiollisia ilmauksia. Ainakin jo *Laakso* (1990, s. 230–235) käsittelee luottamuksensuojaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden osana todeten (mt. s. 230), että ”suomalaisessa hallinto-oikeudessa [näyttää] olevan muotoutumassa ja vakiintumassa yleisempikin luottamuksensuojaperiaate” (kurs. poist.). Ks. periaatteen kehityksestä suomalaisessa oikeustieteessä *Koillinen* 2012, s. 73–77, jossa myös korostetaan edellä mainitun Laakson teoksen merkitystä suomalaisena luottamuksensuojaperiaatetta koskevana keskustelunavauksena.

<sup>139</sup> HE 72/2002 vp, s. 55–56; *Kulla* 2015, s. 110.

<sup>140</sup> HE 72/2002 vp, s. 56, jossa täsmennetään, että ”[y]leisten oikeusperiaatteiden huomioon ottamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalle Suomen oikeusjärjestys rakentuu”. Tämä on jossain mielessä erikoinen maininta, kun voitaneen edellyttää, että oikeustieteen periaatteilla ja oikeusjärjestyksen periaatteilla on tietty vastaavuus. Tähän on toki poikkeuksia, kun oikeustieteen näkökulmat voivat liittyä myös esimerkiksi siihen, minkälaisia periaatteita oikeusjärjestyksessä *tulisi* olla. Kuitenkin esimerkiksi juuri hallinnon perinteiset oikeusperiaatteet olivat merkittäviltä osin nimenomaan oikeustieteen aikaansaannosta. Toki on selvää, ettei mikä tahansa jossakin oikeusperiaatteeksi nimetty voi luoda yksityiselle perusteltuja odotuksia. Oikeusperiaatteiden soveltamistapa on myös sen kaltainen, että siitä voitaisiin ajatella johtuvan rajoituksia sen suhteen, missä määrin ne voivat synnyttää perusteltuja odotuksia. On kuitenkin niin, että oikeusperiaatteen oikeudenala- tai tilannekohtainen merkitys voi olla hyvin painava, eikä sillä, että jokin on ”oikeusperiaate”, tulisikaan olla *prima facie* vaikutusta niiden painoarvoon. Ks. *Mielityinen* 2006, s. 79, joka näkee perinteisen käsityksen oikeusperiaatteista optimointikäskynä tästä näkökulmasta ongelmalliseksi. Onkin syytä tunnistaa periaatteista puhuttaessa se, että niitä on erityyppisiä ja ne toteuttavat erilaisia tehtäviä. Ks. esim. *Tuori* 2007, s. 149–152 ja *Aarnio* 1989, s. 114–116. Aarnion tyypittelemistä oikeusperiaatteista positiivisilla oikeusperiaatteilla epäilemättä on myös luottamuksensuojan näkökulmasta erilainen asema kuin esimerkiksi oikeudellisilla yleistyksillä. Sama oikeusperiaate voi myös eri tilanteissa toteuttaa eri tehtäviä, ks. *Tuori* 2007, s. 151.

<sup>141</sup> Ks. *Koillinen* 2012, s. 78.

<sup>142</sup> Ks. *Kuusikko* 2000, s. 627 ja siinä viitattu. Luottamuksensuojaan liittyen voidaankin erotella kaksi perustilannetta, ennen hallintopäätöksen tekemistä ja sen jälkeen; mt. s. 629. Ks. neuvon-

Ratkaisussa KHO 1.10.2014 T 2926 (Irs) kunnan rakennusvalvonnalle tehty poikkeamishakemus koski loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamista pysyvään asumiseen. Rakennuslupaa haettaessa kunnan rakennusvalvonta oli kunnassa tuolloin noudatetun käytännön mukaisesti ohjeistanut hakijaa hakemaan ensin voimassa olevan yleiskaavan mukaista loma-asunnon rakennuslupaa ja hakemaan sitten myöhemmin kunnalta poikkeamispäätöstä rakennuksen käyttötarkoituksen muutokselle. Kunnan rakennuslupa-arkkitehti oli tuossa vaiheessa esittänyt käsityksensä, että kunta tulisi myöntämään luvan käyttötarkoituksen muutokseen. Kunnassa oli myöhemmin hyväksytty maapoliittinen ohjelma, ja suhtautuminen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamismahdollisuuteen oli tiukentunut. Käyttötarkoituksen muutosta koskenut lupahakemus hylättiin kunnassa ensin viranhaltijapäätöksellä, mutta hyväksyttiin sitten oikaisuvaatimuksen perusteella. Hallinto-oikeus kumosi ELY-keskuksen valituksesta päätöksen ja hylkäsi hakemuksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnassa noudatetun kaksivaiheisen menettelyn tarkoituksena oli ollut välttää poikkeuksen hakeminen ELY-keskukselta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta. Alueen kaavoitustilanne ja maankäyttö ei ollut muuttunut vuoden 2004 jälkeen. Tähän nähden voitiin arvioida, ettei maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle olisi ollut, vaikka poikkeamista olisi haettu aikaisemmin. Hakijalla ei näin ollen ollut KHO:n mukaan ollut lakiin perustuvaa oikeutta poikkeuksen saamiseen. Viranhaltijalta saatu neuvo ei muutoinkaan ollut muodostanut oikeutettua odotusta (hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua luottamuksensuojaa) poikkeuksen saamiseen.

Tapauksesta voidaan panna merkille myös *toimivalta* hallintopäätöksen tekemiseen yhtenä luottamuksensuojaan liittyvänä elementtinä. Hallintoasiassa esittelijänä taikka kokonaan vailla muodollista roolia olevan viranomaisen edustajan on syytä tunnistaa oma roolinsa päätöksenteossa ja siihen liittyvät rajoitukset muun ohella neuvoja antaessaan. Erityisesti sen tyyppisissä päätöksenteossa, joka sisältää sallittuja tarkoituksenmukaisuuspremissiä, päätöksentekijän (kunnallishallinnossa usein monijäsenisen toimielimen) mahdollisuudet valita erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista kasvavat. Muutoinkin on kyseenalaista, jos tulkinnanvaraisissa ja esimerkiksi joustaviin normeihin perustuvassa päätöksenteossa esitetään kovin varmoja arvioita jonkin hallintoasian lopputuloksesta. Nämä arviot lisäksi usein perustuvat enemmän taikka vähemmän vajavaiseen selvitykseen. Hallinnon asiakkaat hyvin usein toivovat jo ennakkoon tietoa jonkin hallintoasian lopputuloksesta, mutta hallintomenettelyt palvelevat juuri sitä funktiota, että asian ratkaisemiseksi hankitaan riittävä selvitys (muun ohella kuulemismenettelyin) ja asia

---

nasta laajasti luottamuksensuojan näkökulmasta mt. s. 627–666.

Jokseenkin säännönmukaisesti erilaisia kannanottoja ja neuvoja joudutaan antamaan käytännön viranomaistoiminnassa ilman tietoa kaikista, asiassa relevanteista tosiseikoista ja muista asiaan vaikuttavista tekijöistä. Tällaisissa tapauksissa neuvoihin liittyvä epävarmuus on syytä tuoda selvästi esiin näitä kannanottoja annettaessa, mutta aina tämä (tai itse neuvon sisältökään) ei välity asianosaiselle aivan siten kuin se on tarkoitettu kun kannanottojen pyytäjät toivovat nimenomaan omien intressiensä mukaisia kannanottoja. Tähän liittyen hallituksen esityksessä on mainittu, että edellytyksenä luottamuksensuojalle muun ohella olisi, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin; HE 72/2002 vp, s. 56.

ratkaistaan tämän selvityksen perusteella kaikki relevantit normatiiviset premissit huomioon ottaen.

HL 6 §:n perusteluissa onkin todettu, että viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota<sup>143</sup>. Aivan näin kategorisesti tilannetta ei kuitenkaan voida lähestyä<sup>144</sup>. HL 6 §:n perustelujenkin mukaan luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita *suhteessa julkiseen etuun*<sup>145</sup>. Luottamuksen-suojaperiaatteen arviointi ei siis ole mitenkään suoraviivaista ja yksinkertaista.

Luottamuksensuojan käsitteelliseen, saksalaisperäiseen perusmalliin voidaan kuvata kuuluvan luottamusvaatimus, siihen perustuva toiminta, toiminnan suojaamisen arvoisuus ja intressipunninta. *Luottamusvaatimus* tarkoittaa perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta. Henkilö voi perustellusti odottaa viranomaisen käyttäytyvän määrättyllä tavalla erityisesti silloin, kun viranomaistoiminta on oikeudellisesti sidottua. Toiseksi henkilön on pitänyt tämän pohjalta *ryhtyä toimiin tai jättää tekemättä* jotain siten, että peruuttaminen ei enää ole mahdollista ilman haitallisia seurauksia. Kolmanneksi luottamuksen on oltava *suojaamisen arvoinen*. Mikäli nämä edellytykset täyttyvät, viranomainen tai tuomioistuim arvioi tämän jälkeen tapauskohtaisella *intressipunninnalla*, onko henkilön luottamusta aiheellista suojata vai onko viranomaisen toiminnan intressi sittenkin painavampi.<sup>146</sup>

Luottamuksensuoja on katsottu menettelyllisesti helpommaksi kuin aineellisissa kysymyksissä<sup>147</sup>. Tämä on varsin ymmärrettävää, ja on varsin vaikea nähdä, että luottamuksensuojalla voisi olla yksittäistapauksessakaan ratkaiseva merkitys ratkaistaessa sitä, voidaanko esimerkiksi tämän tutkimuksen kohteena oleva lupa myöntää vai onko asiassa tehtävä kielteinen ratkaisu nimenomaan luvan myöntämisen oikeudellisten edellytysten perusteella. Esimerkiksi viranomaisen antama virheellinen neuvo tai lupauskaan ei tähän oikeuta, mikäli luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Toki kaikkia yksittäistapauksia on mahdotonta ennakoida etukäteen, kuten seuraavasta tapauksesta käy ilmi.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

<sup>144</sup> Ks. *Kulla* 2015, s. 110, jossa viitataan muun ohella hallinnollisiin yleisohjeisiin ja viranomaisen antamiin neuvoihin mahdollisina luottamusvaatimuksen perusteina. Ks. myös esim. jäljempänä viitattu menettelylliseen luottamuksensuojaan liittyvä KHO 2006:90.

<sup>145</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

<sup>146</sup> *Kulla* 2015, s. 112–113. Ks. luottamuksensuojasta Saksan julkisoikeudellisessa keskustelussa *Koillinen* 2012, s. 77–80.

<sup>147</sup> *Kuusikko* Oikeus 2007, s. 460 alav. 15.

<sup>148</sup> Ks. menettelyllisestä luottamuksensuojasta esimerkiksi KHO 2006:90, jossa hallinnon asiakas oli toiminut viranomaisen internet-sivujen ohjeiden mukaan ja toimittanut näin toimiessaan laissa säädetyn ilmoituksen ei-toimivaltaiselle toimielimelle määräajan puitteissa. Ilmoitus oli toimitettu edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle määräajan päättymisen jälkeen, mutta luotta-

Mielenkiintoinen kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen luottamuksensuojaa koskeva ratkaisu oli vuosikirjaratkaisu KHO 2013:13 (ään. 3–2). Se koski rakennusluvan myöntämistä alueelle, jolle hyväksytystä yleiskaavasta oli valitettu, mutta kunta oli muun ohella valituksenalaisen rakennuslupapäätöksen kohteena olevan alueen osalta määrännyt kaavan tulemaan MRL 201 §:n mukaisesti voimaan ennen kuin se oli saanut lainvoiman. Rakennuspaikka sijoittui yleiskaavassa loma-asuntoalueeksi (RA) varatulle alueelle A, jonka osalta kaavassa oli määrätty maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin nojalla sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Kaavapäätöksestä tehdyssä valituksessa vaadittiin alueen A vieressä sijaitsevalle alueelle B osoitettavaksi kaksi uutta rakennuspaikkaa. Valituksen mukaan alueella B oli virheellisen karttapohjan vuoksi katsottu olevan uutta rakennusoikeutta vähentävänä olemassa oleva rakennus, joka oikeastaan sijaitsi viereisellä alueella A. Kunnanhallitus oli selvitettyään hallinto-oikeudesta valituksen laajuutta määrännyt maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n 1 momentin nojalla yleiskaavan tulemaan voimaan muun ohella alueen A osalta. Rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan kesämökin ja vajan rakentamiseen määräalalle alueesta A yleiskaavan RA-alueelle. Naapurit hakivat muutosta rakennuslupapäätökseen.

Hallinto-oikeus kumosi rakennuslupapäätöksen antamisen jälkeen yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen siltä osin kuin se koski yleiskaavan alueita A ja B ja palautti asian kumotulta osin kunnanvaltuustolle uudelleen käsiteltäväksi (päätöksestä ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Tämän jälkeen hallinto-oikeus valituksenalaisella päätöksellään kumosi rakennuslupapäätöksen ja hylkäsi rakennuslupahakemuksen. Päätöksensä perusteluissa hallinto-oikeus totesi, että rakennuspaikka sijaitsi alueella, jonka osalta rantayleiskaavaa koskeva päätös oli hallinto-oikeuden nyttemmin lainvoimaiseksi tulleella päätöksellä kumottu. Koska alueella ei näin ollut voimassa olevaa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, rakennuslupaa ei voitu myöntää ilman lain 171 §:ssä tarkoitettua poikkeusta 72 §:ssä säädetystä rajoituksesta.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeudelle tehty kaavavalitus oli asiallisesti kohdistunut selkeästi sekä alueelle A että alueelle B osoitettuun rakentamiseen. Tähän nähden kunnanhallituksen tulkinta valituksen kohteesta oli ollut virheellinen. Kunnanhallituksen MRL 201 §:n nojalla tekemä päätös, jolla rantayleiskaava oli määrätty tulemaan voimaan, oli täy-

---

muksensuojaan ja hyvän hallinnon viitaten KHO totesi, että asiakas oli näissä oloissa voinut luottaa siihen, että ilmoitus oli tullut toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Etustoaa koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:5 valittaja vetosi siihen, että kaupungingeodeetti oli ennen etuosto-oikeuden käyttämistä koskevaa päätöstä todennut valittajalle, ettei kaupunki tule käyttämään etuosto-oikeutta kohdealueella, ja että valittajalla oli ollut oikeus luottaa tähän ilmoitukseen. KHO ei tapauksen olosuhteissa katsonut luottamuksensuojalla olevan asiassa ratkaisevaa merkitystä, viitaten muun ohella EtuostoL 8 §:n mukaiseen erityisesti säädettyyn mahdollisuuteen pyytää asiassa kunnalta ennakkotieto etuoston käytöstä. Säännöksen mukaan kunta voi kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla. Tässä yhteydessä ei tarkastella sitä, mitä ilmauksen ”voi” käyttäminen tässä yhteydessä merkitsee.

täytäntöpanoa koskeva päätös. Tällaisella päätöksellä ei ollut ratkaistu täytäntöön pantavan päätöksen lainmukaisuutta, vaan lopullinen oikeustila ratkaistiin vasta muutoksenhakutuomioistuimen kaavapäätöksestä tehtyihin valituksiin antamalla lainvoimaisella päätöksellä. Päätöksen tosiasiallinen täytäntöönpano ei rajoittanut muutoksenhakuviranomaisen toimivaltaa puuttua muutoksenhaun kohteena olevaan päätökseen kuten ei sekään, oliko päätöksen täytäntöönpano sittemmin muutoksenhakutuomioistuimen päätöksellä kielletty vai jätetty kieltämättä. Kunnanhallituksen täytäntöönpanopäätös tai myöskään se, että hallinto-oikeus oli jättänyt kieltämättä päätöksen täytäntöönpanon, eivät kumpikaan perustaneet KHO:n mukaan sellaisia oikeutettuja odotuksia, jotka estäisivät päätökseen puuttumisen itse valitukseen annetussa ratkaisussa. Kunnanhallituksen tekemä kaavan voimaantulopäätös ei sinällään siis ollut luonteeltaan sellainen päätös, joka voisi antaa rakennusluvan saajalle luottamuksensuojaa rakennusluvan pysyvyyden suhteen, jos kaavavalitusten laajuutta oli tulkittu kunnassa virheellisesti.

KHO:n enemmistö arvioi asian laajassa oikeudellisessa arvioinnissa muun ohella MRL:n säännöksiä, joiden nojalla päätökset ovat täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta (MRL 144, 201 ja 202 §) ja totesi siis, ettei yleiskaava ollut enää voimassa rakennuspaikaksi osoitetulla alueella, vaikka kunnanhallitus olikin määrännyt kaavan tulemaan mainitun alueen osalta voimaan ennen kuin se oli saanut lainvoiman. Enemmistö totesi, ettei yleiskaava ollut *lainmukaisen* päätöksen perusteella voimassa alueella rakennuslupaa myönnettäessä.

Vähemmistö olisi antanut luottamuksensuojalle asiassa ratkaisevan merkityksen. Äänestyslausunnossa todettiin, että rakennustarkastajan myöntäessä rakennusluvan, puheena oleva yleiskaava oli ollut rakennuspaikan aluetta koskevalta osaltaan voimassa. Yleiskaavan voimassaolo oli yleiskaavassa tälle alueelle osoitettu aluevaraus ja sitä koskeva kaavamääräys huomioon ottaen tarkoittanut sitä, että rakennusluvan myöntäminen ei ollut edellyttänyt poikkeusta MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettusta ranta-alueen suunnittelutarpeesta. Asiaa ei ollut vähemmistön mukaan tältä osin jo luottamuksensuojaperiaatekin huomioon ottaen arvioitava toisin sillä perusteella, että hallinto-oikeus oli rakennusluvan myöntämisen jälkeen antamallaan päätöksellä kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen yleiskaavan hyväksymisestä sillä osin kuin se koski rakennuspaikan aluetta A ja yhteistä aluetta B. Asiaa ei voitu vähemmistön mukaan myöskään katsoa, että kunnanhallitus olisi etukäteen arvioiden menetellyt virheellisesti määrätessään yleiskaavan tulemaan voimaan ennen lainvoimaisuutta rakennuspaikan osalta.

Vähemmistön mukaan sittemmin lainvastaiseksi osoittautunut täytäntöönpanopäätös olisi siis luottamuksensuojan tuella oikeuttanut saamaan rakennusluvan. Enemmistön mukaan täytäntöönpanopäätöksestä huolimatta ennen kaavan lainvoimaiseksi tuloa ollaan tietynlaisessa välitilassa huolimatta siitä, että täytäntöönpanopäätös on tehty, ja lopullinen varmuus siitä, tuleeko kaava voimaan ja miltä osin saadaan vasta kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu. On tietysti niin, että asia ei alkuvaiheessa ole välttämättä ollut aivan niin jäsentynyt, mutta sen perusteella, mitä KHO:n päätöksessä on yleiskaavapäätöstä koskevista valitusperusteista todettu, vaikuttaa jokseenkin selvältä, että viimeistään hallinto-oikeuden olisi tullut kieltää päätöksen täytäntöönpano. Korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan täytäntöön-



panomääräyksen osalta, että MRL 201 §:n sanamuoto viittaa siihen, että valituksia on tulkittava laajasti harkittaessa täytäntöönpanomääräyksen antamista. Kyse onkin poikkeuksesta siihen lähtökohtaan, että (kaava)päätökset tulevat voimaan sen jälkeen kun ne ovat lainvoimaisia. Viimeistään tämän ratkaisun valossa onkin syytä käyttää varovaisuutta MRL 201 §:n mukaisia täytäntöönpanomääräyksiä annettaessa<sup>149</sup>.

KHO:n enemmistö näyttää siis antaneen merkitystä osaltaan myös sille, ettei yleiskaavan täytäntöönpanopäätöstä ollut tehty lainmukaisesti. Lainvastainen viranomaisen päätöskään ei näin välttämättä aikaansaa oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>150</sup> Oikeusjärjestyskin saattaa sisältää yksittäisessä tapauksessa eri suuntiin vaikuttavia normeja. Esimerkiksi viranomaisen johdonmukainen ja näin yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella odotuksia synnyttävä ratkaisulinja voikin olla aineellisen sääntelyn näkökulmasta lain vastainen. Tällaisessa tilanteessa ei voitane tulkita, että lainvastainen ratkaisukäytäntö yhdenvertaisuusperiaatteen välitykselläkään voisi perustaa oikeutettuja odotuksia.

Edellä kuvattu ratkaisu liittyy yhdenvertaisuuteen myös sikäli, että se olisi ilmeisesti saattanut luvan saajan edullisempaan asemaan rakennusoikeuksien suhteen kuin muut alueen maanomistajat. Näin lähtökohtaisesti viranomaisen ja yksittäisen kansalaisen välisellä luottamuksensuojakysymykselläkin on *horizontaaliuottuvuus*. Luottamuksensuojaperiaatteen tapauskohtaisessa arvioinnissakin on siten otettava huomioon tapauskohtaiset, niin yleisiä kuin yksityisiäkin etuja sisältävät intressikonstellatiot. Ympäristöoikeudellisissa ratkaisutilanteissa on pääsääntöisestikin huomioitava (HL 6 §:n perusteluissakin mainitun julkisen edun ohella) muiden osallistajien oikeudet ja oikeudellisesti perustellut odotukset. Tämä tekee luottamuksensuojan merkityksen arvioinnista tyystin erilaisen kuin jonkinlaiseksi hallintomenettelyn standarditilanteeksi (oikein taikka väärin) mielletyssä vertikaalisuhteessa viranomaisen ja yhden asianosaistajan välillä<sup>151</sup>. Tällaisissa tilanteissa hakija-asianosaisen perustellut odotukset ovat usein jännitteisiä tai ristiriitaisia muiden yksityisten asianosaisten odotusten ja oikeuksien kanssa.

<sup>149</sup> Tämän kääntöpuolena harkinnassa toki väistämättä vaikuttaa toisinaan se seikka, että kaavan lainvoimaiseksi tuloa voidaan joutua valitusten johdosta odottamaan parikin vuotta. Valitukset on myös saatettu muotoilla niin, että niiden voidaan katsoa kohdistuvan koko kaavan peruslähtökohtiin, mikä estää kaavan täytäntöönpanon kaikilta osin.

<sup>150</sup> Tämän voitaisiin katsoa ilmentävän *Koillisen* (2012, esim. s. 520) muodolliseksi kuvaamaan tapaa argumentoida laillisuusnäkökohdilla luottamuksensuojaa koskevia kysymyksiä ratkaistaessa. KHO:n argumentaatio ei kuitenkaan nojannut ratkaisussa yksinomaan siihen seikkaan, että kaavapäätös ja siihen liittyvä täytäntöönpanopäätös eivät olleet lain mukaisia.

Luottamuksensuojan ja lainalaisuuden välillä on olemassa tietynlainen lähtökohtainen jännite, jota luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyvä tutkimus on pyrkinyt hallitsemaan; *Koillinen* 2012, esim. s. 515.

<sup>151</sup> Ks. *Vihervuori* 2012 passim., erit. s. 173, jossa pidetään tällaista vertikaalista kaksiasianosaisuhdetta epäadekvaattina kuvauksena hallintoprosessin perusrakenteesta.

Systemaattisena kysymyksenä voidaan luottamuksensuojaankin liittyen nostaa esiin kansalaisten ja kuntalaisten oikeudellisesti perustellut odotukset siitä, että merkitykselliset elinympäristöön liittyvät maankäytölliset ratkaisut tehdään osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet turvaavassa maankäytön suunnittelumenettelyssä. Myös tietynlainen luottamuksensuojanäkökulma tulisi ottaa huomioon harkittaessa sitä, voidaanko jokin tietty hanke toteuttaa esimerkiksi MRL 171 §:n mukaisessa poikkeamismenettelyssä taikka suunnittelutarveratkaisumenettelyssä<sup>152</sup>.

Luottamuksensuojan merkitystä aineellisissa kysymyksissä nimenomaan poikkeamispäätöksiin ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyen on omiaan vähentämään myös se, että poikkeamislupa ja suunnittelutarveratkaisu ovat voimassa enintään kaksi vuotta, jona aikana päätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava ja tämän jälkeen poikkeamisen tai suunnittelutarveratkaisun edellytykset on arvioitava uudelleen, koska olosuhteissa on saattanut tapahtua merkityksellisiä muutoksia<sup>153</sup>. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen osalta tämä olosuhteiden muuttuminen on itse asiassa jo oletuksena sisäänrakentunut lain säännöksiin, kun päätösten voimassaoloaika on rajattu juuri siksi, että voimassaoloajan jälkeen edellytykset arvioidaan uudelleen, mikäli päätöstä vastaavaa rakennuslupaa ei ole haettu päätöksen voimassaoloajan kuluessa. Kuitenkin haettaessa uutta lupaa hankkeelle, jota koskeva aiempi päätös on vanhentunut ja lakannut olemasta voimassa, luottamuksensuojan kaltaisilla näkökohdilla käytännössä aina on jonkinlainen merkitys päätösharkinnassa (vaikka päätöksentekijä ei sitä välttämättä luottamuksensuojaksi osaisi määritelläkään). Mutta mitä enemmän on kulunut aikaa aiemmasta päätöksestä, sitä vähemmän merkitystä aiemmalle lupapäätökselle voidaan antaa ja sitä todennäköisempää on, että ratkaisun premisseissä (yhtä lailla normatiivisissa kuin tosiasiapremisseissäkin) on tapahtunut sellaisia muutoksia, että asian ratkaisu voi olla toisenlainen.<sup>154</sup> Tosiseikoissa aikaulottuvuudessa tapahtuva muutos on ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa hyvin säännönmukaista.

Samaan suuntainen vaikutus on myös sillä, että ympäristöoikeudellisissa päätöksentekotilanteissa kyse ei tyypillisesti ole vain viranomaisen ja yksittäisen luvanhakijan välisestä suhteesta, vaan päätöksentekotilanteessa on kyse moninaisista, sekä vertikaalisista että horisontaalisista intressiverkostoista<sup>155</sup>.

<sup>152</sup> Eduskunnassa vireillä olevassa hallituksen esityksessä 251/2016 vp (ks. esim. s. 46–47) ehdotetaan myös *alueellisen* suunnittelutarveratkaisun mahdollistamista, jos kyseinen alue on yleiskaavassa osoitettu rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Alueellinen suunnittelutarveratkaisumenettely voidaan arvioida potentiaalisesti erityisen ongelmalliseksi tästä näkökulmasta.

<sup>153</sup> MRL 174.2 §:n mukaan poikkeamispäätöksessä on määrättävä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Määräaika voi olla enintään kaksi vuotta. Alueellisen poikkeamisen määräaika voi olla kuitenkin enintään viisi vuotta.

<sup>154</sup> Luottamuksensuojan ajalliseen ulottuvuuteen viittaa myös *Kulla* 2015, s. 112.

<sup>155</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001, s. 234–235. Kuusiniemi huomauttaa (s. 236–237) myös, että erilaiset

Tämä merkitsee käytännössä sitä, että luottamuksensuojanäkökohtia tulee punnita kaikkien tahojen intressien ja oikeussuojan näkökulmasta. Mikäli harkinnassa asiaa tarkastellaan vain yhden tahon oikeusturvan tai luottamuksensuojan näkökulmasta, jonkin toisen tahon oikeusturva tai oikeutetut odotukset saattavat jäädä vaille asianmukaista huomiota. Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja koskevassa päätöksenteossa vastakkain ovat usein luvanhakijan ja naapureiden taikka muiden osallisten oikeudet ja oikeusturva, jotka tulisi myös tasapainottaa luottamuksensuojaan liittyviä näkökohtia punnittaessa.

Luottamusvaatimukseen perustuvaan toimintaan taas liittyy se, että rakentamistoimenpiteisiin ei lähtökohtaisesti voida lainkaan ryhtyä ennen poikkeamistaikka suunnittelutarveratkaisun lainvoimaiseksi tuloa<sup>156</sup>. Luvan hakijan ei tule tehdä esimerkiksi lopullisia taloudellisia sitoumuksia ennen tätä, kuten esimerkiksi edellä referoidusta tapauksesta KHO 1.10.2014 T 2926 havaitaan. Toimintaelementti voi kuitenkin toisaalta aktualisoitua edellä sanotun perusteella myös tekemättä jättämisenä. Puheena oleviin päätöksiin liittyen tällainen tilanne voi tulla tarkasteltavaksi, mikäli viranomaisen edustaja on esittänyt käsityksen taikka lupauksen, että haettaessa lupa myönnetään, jolloin potentiaalinen hakija ei ole katsonut tarpeelliseksi tehdä konkreettista lupahakemusta, koska luvan voisi lupauksen perusteella saada myöhemminkin. On kuitenkin vaikea nähdä, että tällaisilla lupauksillakaan voisi olla ratkaisevaa merkitystä poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun myöntämisen oikeudellisia edellytyksiä ratkaistaessa. Mikäli kuitenkin olisi kyseessä sellainen käytännössä hyvin poikkeuksellinen tilanne, että luvan epäämistä harkittaisiin nimenomaan tarkoituksenmukaisuusperusteisiin nojaten, tällainen lupaus saattaa rajoittaa harkintavallan käyttöä perusteltujen odotusten suojan vuoksi varsinkin, mikäli annettua lupasta ei ole kyseenalaistettu. On myös syytä huomata, että luottamuksensuoja nimenomaan hallinnon oikeusperiaatteena kohdistuu viranomais-toimintaan ja hallinnolliseen päätöksentekoon. Tästä erillinen oma kysymyksensä on se, että viranomaisen virheellinen toiminta voi joissain tapauksissa

---

ympäristöoikeudellisetkin lupapäätökset muodostavat varsin heterogeenisen joukon ja ovat myös luottamuksensuojan liittyvien näkökohtien suhteen keskenään hyvin erilaisia. Esimerkiksi ympäristöluvan pysyvyys on jo lainsäädännön tasolla aivan erilainen kuin rakennusluvan. Ks. tästä *Ekroos* 2005 passim.

<sup>156</sup> MRA 89 §:n mukaan rakennuslupa voidaan myöntää lainvoimaa vailla olevan poikkeamispäätöksen perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on tullut lainvoimaiseksi. Muutoin rakennuslupaan liittyy mahdollisuus saada aloittamisoikeus. MRL 144.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin rakennus-, toimenpide- tai maisematyölupaa taikka MRL 161, 162 tai 163 §:ssä säädettyä laitteiden sijoittamista, muuttamista tai poistamista koskeva päätös on saanut lainvoiman. Aloittamisoikeudesta päätetään pääasian yhteydessä, ja se voi koskea vain säännöksessä nimenomaisesti mainittuja päätöksiä.

johtaa esimerkiksi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen<sup>157</sup>.

Hallinto-oikeudelliset periaatteet liittyvät edellä sanotun perusteella hyvin tiiviisti hallinnon lainalaisuuteen. Toisaalta ne ovat argumentatiiviselta painoarvoltaan lähtökohtaisesti hyvin vahvoja oikeudenmukaisuusperiaatteita julkisoikeudellisissa vertikaalisuhteissa: periaatteita noudattamalla viranomaisen kohtelee vallankäytön kohteita tasapuolisesti, johdonmukaisesti, käyttäen toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lainsäätäjän toimesta annettu, ja käyttäen valtaansa vain välttämättömässä määrin säännösten päämäärän toteuttamiseksi. Tämäkään ei tietenkään tarkoita, että yksittäinen vallankäytön kohde aina tuntisi tulleen kohdelluksi oikeudenmukaisesti, kun lainsäädännössä asetetut tavoitteet voivat olla yksittäisessä tapauksessa ristiriidassa esimerkiksi luvan hakijan tavoitteiden kanssa. Kuitenkin päätösten perusteleminen myös hallinto-oikeudellisten periaatteiden edellyttämistä tarkastelunäkökulmista on omiaan edesauttamaan sen ymmärtämistä, miksi päätökset ovat sen sisältöisiä kuin ovat.

Yhtä olennaista on kuitenkin myös tunnistaa se, että yksittäisessä ympäristöoikeudellisessa päätöksentekotilanteessa on pääsääntöisesti kyse samanaikaisesti useampien yksityisten tahojen intresseistä ja oikeuksista, ja päätöksentössä nämä oikeudenmukaisuusperiaatteet tulee huomioida nimenomaan tässä konstellaatioissa. Myös horisontaalisuhteet voivat olla relevantteja hallinto-oikeuden oikeusperiaatteita sovellettaessa.

### 12.3.3 Kaksinkertaisen argumentoinnin kielto

Poikkeamispäätös tehdään edellytysten osalta laillisuusperustein mutta asiaratkaisun osalta mahdollisesti myös tarkoituksenmukaisuuteen liittyvin perustein. Kun asian lopullisesti ratkaiseva päätöksenteko on tästä näkökulmasta katsoen periaatteessa riippuvainen viranomaisen harkinnasta, oikeudellisten edellytysten täyttyminen saattaa näyttää menettävän päätöksen asiasisältöä normatiivisesti sitovan merkityksensä. Erityisesti tätä seikkaa lieventämään kehittyi RakL:n aikaisessa, hyvin niukkaan oikeudellisten edellytysten sääntelyyn perustuvassa oikeuskäytännössä niin sanottu *kaksinkertaisen argumentoinnin kielto*, joka tarkoittaa kieltoa käyttää samoja argumentteja sekä oikeuskysy-

<sup>157</sup> Ks. julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta esim. *Hakalehto-Wainio* DL 2009 passim., laajemmin *sama* 2008 passim. *Hakalehto-Wainio* (DL 2009, s. 587) kirjoittaa nykyistä hallintotoiminnan arkea kuvaavasti: ”[r]iski vahingoista viranomaistoiminnassa on yhä suurempi, kun julkishallinnossa ratkaistavien asioiden laatu on yhteiskuntakehityksen myötä monimutkaistunut, sovellettavien normien määrä on entistä massiivisempi ja hallinnon käytettävissä olevat resurssit ovat yhä niukemmat. Viranomaisilla on kuitenkin ratkaisupakko eli kaikkein vaikeimmissa asioissakin on annettava päätös.” Luottamuksensuojalla voi olla merkitystä myös vahingonkorvausvastuuta arvioitaessa, ks. esim. mt. s. 594, 601.

myksen että tarkoituksenmukaisuuskysymyksen ratkaisemisessa.<sup>158</sup> Lupaa ei sen mukaan voida evätä tarkoituksenmukaisuusperusteella samoihin premisseihin nojaten, joiden osalta oikeudellisten edellytysten on katsottu olevan olemassa.

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 1970 A II 103 lääninhallitus oli katsonut, että poikkeamisluvan myöntämiseen taaja-asutuskiellosta oli erityisiä syitä ja ettei rakentaminen ja rakennusjärjestyksestä poikkeaminen tuottanut huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muullekaan järjestämiselle alueella, jolla oli rakennuskielto yleiskaavan laatimista varten. Rakentamista ei kuitenkaan voitu lääninhallituksen mukaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska kysymyksessä oli jo olemassa olevan taaja-asutuksen lisääminen ja rakennuspaikan pinta-ala oli varsin lähellä rakennusjärjestyksen mukaista vähimmäispinta-alaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi niiden syiden, joiden nojalla lääninhallitus oli katsonut aiottuun rakentamiseen suostumisen epätarkoituksenmukaiseksi, liittyvän RakL 5.2 ja 132.1 §:ssä tarkoitettujen poikkeusluvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseen. Hakemusta ei niin ollen, kun lääninhallitus toisaalta oli katsonut oikeudellisten edellytysten hakemukselle olevan olemassa, voinut hylätä lääninhallituksen mainitsemasta syystä. Tämän vuoksi KHO kumosi päätöksen ja palautti asian lääninhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Aiemmin on tuotu esiin se, ettei oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusargumentteja ole yleisellä tasolla mahdollista laadullisesti erotella toisistaan oikeuskysymyksiksi ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiksi<sup>159</sup>. Ylipäätään tulkinnan ja harkinnan ero on edellä kyseenalaistettu. Oikeudelliset ja tarkoituksenmukaisuuspremissit eivät siis ole *prima facie* toisistaan eroteltavissa. Sallittuja tarkoituksenmukaisuuspremissettä on kuitenkin mahdollista tapauskohtaisesti osoittaa oikeudellisen informaation perusteella.

MRL:n säätämisen jälkeen oikeudellisten premissien ala on entisestään laajentunut, kun poikkeamisen oikeudelliset edellytykset on säännelty rakennuslain sääntelyä kattavammin, MRL 171.2 §:n negatiiviset edellytykset on MRL:ssa yhdistetty positiiviseen erityisten syiden edellytykseen ja lisäksi oikeudellisten edellytysten kynnystä on sanamuotojen muutoksilla osin myös nostettu<sup>160</sup>. Kun nykymuotoiset poikkeamisen MRL 171.2 §:n edellytykset mahdollistavat edellä sanotun perusteella käytännössä kaikkien relevanttien

<sup>158</sup> Laakso 1990, s. 197.

<sup>159</sup> Ks. esim. Klami 1980, s. 16.

<sup>160</sup> Erityisesti viimeainnitu vähentää myös kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon merkitystä, kun tyypillinen kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon soveltamistapaus oli tilanne, jossa poikkeuksen myöntämisen ei katsottu aiheuttavan RakL 132 §:n mukaista huomattavaa haittaa kaavoitukselle, mutta lupa evättiin tarkoituksenmukaisuusperusteella siksi, että se tuotti huomattavaa vähäisempää haittaa kaavoitukselle. MRL:n järjestelmässä tällaisia tilanteita ei enää esiinny.

premissien huomioon ottamisen (ja toiselta puolelta velvoittavat niiden huomioon ottamiseen) poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä arvioitaessa, näyttää tarkoituksenmukaisuuspremissien ala jäävän käytännössä hyvin suppeaksi. Voidaan nähdäkseni sanoa, ettei ole *yleisesti* mahdollista osoittaa mitään sellaista poikkeamisharkinnassa sallittujen (eli muun ohella hallinnon oikeusperiaatteiden puitteissa mahdollisten) näkökohtien sisällöllistä premissijoukkoa, joka ei tulisi otettavaksi huomioon osana poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä ja joka lähtökohtaisesti on näin ollen osa päätöksenteon oikeudellisia premissiejä.<sup>161</sup> Toiselta puolen ei kuitenkaan voida myöskään kategorisesti sanoa, ettei aiemmin käsitellyt oikeuslähteet (lain sanamuoto, lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö) huomioiden poikkeamispäätöksenteossa tarkoituksenmukaisuuspremissien käyttö olisi lainkaan sallittua muun ohella kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon vuoksi. Tätä tarkoituksenmukaisuuspremissien alaa ja mahdollista merkitystä nykyisessä sääntely-ympäristössä tarkastellaan vielä seuraavissa kappaleissa.

### 12.3.4 Kokoavia huomioita

Tarkoituksenmukaisuuspremissien sallittu ala kaventui jo rakennuslain voimassaoloaikana erityisesti oikeusturvaodotukseen liittyvistä syistä luvan myöntämisen tai myöntämättä jäämisen näkökulmasta hyvin vähämerkityksiseksi.<sup>162</sup> Sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien alaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa poikkeamispäätöksenteossa kaikkein voimakkaimmin rajaava tekijä yleisemmän oikeusturvanäkökohtiin liittyvän kehityksen ohella on se, että poikkeamisen oikeudelliset edellytykset on säädetty nykyisessä laissa kattavasti paljolti limittäisin ja päällekkäisinkin edellytyksin. Kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon kautta päätöksenteon oikeudellisten premissien piiriin

<sup>161</sup> Tarkoituksenmukaisuusperusteella ei myöskään ole käytännössä eväty poikkeamislupia, mikä johtunee ainakin osin myös jo korkeimman hallinto-oikeuden rakennuslain aikaisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa kaventavasta ratkaisukäytännöstä, johon liittyy myös kaksinkertaisen argumentoinnin kiello. Näin, mikäli luvan myöntämistä ei ole katsottu mahdolliseksi, epääminen on tapahtunut käytännössä oikeudellisten edellytysten puuttumisen perusteella.

<sup>162</sup> Yleisemmästä tämänsuuntaisesta kehityksestä merkinä lienee osaltaan se, että aiemmin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin (VKHOL 5.1, KHOL 2.2 §, joka kumottiin 1.1.2016 lähtien L:lla 892/2015) sisällyntyy siirtoinstituutiota tarkastellessaan *Vihervuori* (2013a, s. 227) totesi, ettei asioita ole kysymyksen pääasiassa tarkoituksenmukaisuudesta riippuvina enää siirretty KHO:sta valtioneuvostolle. Vihervuoren mukaan (mp.) ”[i]nstituution hiipuminen konkreettisen siirtämisen mielessä tapahtui vähitellen jo 1980-luvulla, ja siirtämiset lopuivat käytännössä kokonaan 2000-luvun alussa.” Toisaalta se, ettei siirtoja ole tapahtunut eikä koko siirtoinstituutiota enää ole, ei tietenkään merkitse sitä, ettei tarkoituksenmukaisuuspremissihin perustuvaa päätöksentekoa lainkaan olisi. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin vain ei enää lainkäytössä voida ottaa kantaa myös hallintovalituksen tapahtuessa nykyisin yksinomaan laillisuusperusteella.

luettavia perusteita ei voida käyttää luvan epäämiseen tarkoituksenmukaisuusperusteella. Näin ollen on käytännössä vaikeaa keksiä yleisellä tasolla sellaisia ei-oikeudellisia päätösperusteita, jotka läpäisisivät sekä kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon että hallinto-oikeudellisten periaatteiden testit ja mahdollistaisivat näin oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla luvan epäämisen tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Tämän ei kuitenkaan voida vielä sanoa merkitsevän, ettei tarkoituksenmukaisuuspremissellä poikkeamispäätöksenteossa enää missään tilanteessa olisi mahdollista sallitusti käyttää. Esimerkiksi *Vihervuoren* mukaan poikkeamisasioissa on edelleen määrättilanteissa ”saatettu vahvan oikeudellisen edellytyssääntelyn ohella nähdä *tilannekohtaista käyttöalaa myös tietynlaiselle tarkoituksenmukaisuuselementille*”<sup>163</sup>.

Tätä rajaa sivuavista tilanteista esimerkkinä Vihervuori mainitsee aiemmin hallinto-oikeuden oikeusperiaatteiden yhteydessä referoidun vuosikirjaratkaisun KHO 2013:122, jossa oli kysymys toimistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinkäyttöön. Rakennushanketta varten oli haettu poikkeamista asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta sekä rakennuslupalaista ja autopaikkamäärästä. Poikkeamishakemus oli hyväksytty muun ohella sillä ehdolla, että asunnot suunnitellaan niin, etteivät ne avaudu ainoastaan vilkkaasti liikennöidyn Ruoholahdenkadun suuntaan. Asiassa oli KHO:ssa kysymys siitä, oliko tällainen ehto voitu asettaa. Hallinto-oikeus näyttää käsitelleen asiaa puhtaasti oikeusharkintaisena kysymyksenä. Kaupunginhallitus oli perustellut ehtoa erityisesti raitiovaunuliikenteen melulla, ilmanlaadulla sekä erityisesti alempien kerrosten valaistusolosuhteilla. Hallinto-oikeus kuitenkin kumosi päätöksen (muun ohella) mainitun ehdon osalta katsoen, että asiakirjoista saatava selvitys sekä katselmuksessa tehdyt havainnot tukivat näkemystä siitä, että ehdolla, jonka mukaan asunnot tuli suunnitella niin, että ne eivät avaudu ainoastaan Ruoholahdenkadun suuntaan, ei ollut vaikuttavuutta arvioitaessa rakennuksen melua, valoisuutta tai ilmanvaihtoa koskevia asumisterveyteen ja viihtyvyyteen vaikuttavia seikkoja, eikä ehto näin ollen ollut tarpeellinen maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettussa häirtä-arvioinnissa. Poikkeamisen edellytysten ohella hallinto-oikeus viittasi myös MRA 51 §:n säännöksiin, joiden mukaan asuinhuoneen tulee muun ohella saada riittävästi luonnonvaloa ja asuminen tarkoitettujen tilojen tulee olla tarkoituksenmukaisia ja viihtyisiä, ja edelleen rakentamismääräyskokoelman asiaan liittyviin määräyksiin.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen tämän kumotun ehdon osalta viitaten poikkeamisen oikeudellisten edellytysten ohella myös asemakaavan sisältövaatimukseen, jonka mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset muun muassa terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. KHO:n mukaan ehtoa oli perusteltu nimenomaan turvallisuuteen ja viihtyisyyteen liittyvillä seikoilla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että poikkeamishakemusta käsittelevällä

<sup>163</sup> *Vihervuori* 2013a, s. 233 (kurs. lis.).

viranomaisella, tässä tapauksessa kaupunginhallituksella, oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin nojalla harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan. KHO viittasi myös lain esitöihin, joista kävi ilmi, ettei poikkeamiseen ole aina suostuttava silloinkaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset olisivat käsillä. Harkintavallasta seurasi myös mahdollisuus liittää myönteiseen lupapäätökseen MRL 174.1 §:n mukaisia ehtoja. Viranomaisen harkintavaltaa tältä osin kuitenkin rajoittivat päätöksen mukaan yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, muun muassa tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen saa käyttää harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Poikkeamispäätöksen ehtojen tulee edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunnalla oli alueidensa kaavoituksesta vastaavana tahona velvollisuus asemakaavojen laatimisen yhteydessä huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaisesti muun ohella siitä, että kaavoituksella luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Asemakaava ei myöskään saa mainitun pykälän 3 momentin mukaan olla maanomistajan kannalta kohtuuton. Kaupunginhallitus oli nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa perustanut poikkeamispäätökseen liittyvän, valituksen kohteena olevan ehdon asemakaavan sisältövaatimuksiin. Ehdolle oli KHO:n mukaan esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perustelut eikä ehto ollut poikkeamispäätöksellä sallittu rakennusoikeuden määrä huomioon ottaen myöskään luvanhakijan kannalta kohtuuton.

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että poikkeamisasiaa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä oli myös otettava huomioon, ettei tuomioistuimella ollut toimivaltaa olennaisesti muuttaa hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää poikkeamispäätöstä vaan ainoastaan tutkia päätöksen lainmukaisuus. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa poikkeamispäätöksen ehdot olivat olleet olennainen osa kaupunginhallituksen päätöstä, ja siten myös edellytyksenä sille, että hakemus oli voitu hyväksyä. Edellä mainituilla perusteilla kaupunginhallitus oli KHO:n mukaan voinut liittää poikkeamispäätökseen valituksenalaisen ehdon.

Päätös näyttää ensi alkuun edellä käsitellyn kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon näkökulmasta mielenkiintoiselta: sikäli kuin on kyse nimenomaan tarkoituksenmukaisuuspremissien käyttämisestä, eikä KHO ratkaisussa hyväksynyt nimenomaan sisällöllisesti samankaltaiset argumentit ehdon asettamisen perusteena kuin mitä voidaan ja tulee käyttää MRL 171.2 §:n 1 kohdan kaavoituksellisen haitan arvioinnissa. Kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon perusteella ei voidakaan tehdä erotteluita asiaryhmiin, jotka kuuluvat oikeudellisiin premissisiin, ja asiaryhmiin, jotka voivat olla sallittuja tarkoituksenmukaisuuspremissenä. Poikkeamisasioissa erottelu saattaa perustua vain kunnan kaavoitukseen liittyvään, oikeudellisten vaatimusten puitteissa laajaan harkintavaltaan, johon muun ohella KHO:n edellä mainittu päätös nähdäkseni nojaa. KHO:n päätöksessäkään mainittu, kaksinkertaisen argumentoinnin kiellon ja sallittujen premissien laadun näkökulmasta merkityksellinen seikka on se, että



tarkoitussidonnaisuus edellyttää mahdollisten tarkoituksenmukaisuuspremissienkin liittyvän maankäytöllisiin syihin. Mainitussa tapauksessa asetetun ehdon tuli edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä. Ratkaisua olisi voitu lähestyä ja perustelut rakentaa luultavasti myös konstruoimalla kysymysiten, että ehto olisi ollut sallittua asettaa poikkeamisen oikeudellisten edellytysten puitteissa, jotta poikkeaminen ei olisi asemakaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen aiheuttanut MRL 171.2,1 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle<sup>164</sup>. Perustelut on kuitenkin kirjoitettu niin, että ne viittaavat – lain esitöiden mukaisesti – kunnan mahdollisesti osin tarkoituksenmukaisuuspremissihin nojaavaan, sallittuun harkintavaltaan.

Tässä suhteessa mielenkiintoinen on myös harkintadikotomian näkökulmasta yksiselitteisen oikeusharkintaista suunnittelutarveratkaisua koskeva, aiemmin mainittu vuosikirjaratkaisu KHO 2016:119, jonka perusteluista niin ikään käy ilmi kunnan tietynlainen – ja osin mahdollisesti oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävä – harkintavalta myös MRL 137 §:n edellytysten täyttymistä arvioitaessa. Sinänsä päätöksen perusteluissa korostettiin myös päätöksenteon oikeusharkintaisuutta.

Ratkaisun perusteluissa todettiin, että suunnittelutarveratkaisua koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata suunnitteluvara tulevassa kaavoituksessa. Perusteluissa viitattiin lain esitöihin, joiden mukaan suunnittelutarvealueen maankäytön tulee perustua riittävään suunnitteluun ja ensisijainen lähtökohta on, että rakentaminen perustuisi alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Rakentaminen olisi esitöiden mukaan kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta.

KHO totesi edelleen, että kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. Kunta voi tähän perustuen laatia aluekohtaisia mitoitusperiaatteita, joita käytetään apuvälineenä arvioitaessa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamista yksittäistä suunnittelutarveratkaisua koskevassa harkinnassa. Mitoitusperiaatteilla ei kuitenkaan ole päätöksenteossa oikeudellista sitovuutta. Suunnittelutarveratkaisu perustuu oikeusharkintaan, eikä kielteistä tai myönteistä suunnittelutarveratkaisua voida *suoraan* perustaa mitoitusperusteisiin.

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän, ettei yhdelle maanomistajalle sallita niin tehokasta rakentamista, että kaavoituksessa välttämättä osoitettavat kadut, puistot ja muut yleiset alueet jouduttaisiin sijoittamaan muiden maanomistajien alueille. Harkinnassa oli otettava huomioon vaikutukset paitsi toisten emätilojen myös samasta emätilasta muodostettujen muiden lohkotilojen rakentamismahdolli-

<sup>164</sup> Ks. esim. lähtökohtaisesti puhtaasti oikeusharkintaiseen suunnittelutarveratkaisuun liitettyä ehtoa koskeva, aiemmin käsitelty KHO 2015:67, jossa KHO katsoi kaupunkirakennelautakunnan asettamalle vesi- ja viemäriverkkoon liittymistä koskevalle ehdolle olleen tapauksen olosuhteissa hyväksyttävät maankäytölliset perusteet.

suuksiin tulevassa kaavoituksessa. Tämän ohella kaavoitukseen on jätettävä suunnitteluvара. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentti huomioon ottaen harkintavaltansa ja perustuslain 15 §:n rajoissa oikeus päättää kaavoitusperiaatteista ja siitä, millainen suunnitteluvара kaavoitusta varten on tarpeen.

Ratkaisun perustelut siis näyttävät tuovan esiin kunnan tietynlaisen oikeusjärjestyksen (ja muun ohella perusoikeuksien) rajoittaman harkintamarginaalin myös sen suhteen, millainen tuo suunnitteluvара on. Sellainen siis on jätettävä, mutta kunnalla on MRL 20.1 §:n mukaisten tehtäviensä nojalla ja oikeusjärjestyksen (mukaan lukien perusoikeudet) puitteissa tietty marginaali sen määrittelyssä, millainen suunnitteluvара on riittävä. Selvästikään tällainen harkintamarginaali ei tule päätöksentekoon samaan tapaan päätösvallan perustavan säännöksen kautta kuten poikkeamispäätöksenteossa. Harkintamarginaalin peruste syntyy kuitenkin suunnittelutarveratkaisun edellytysten ja kunnan kaavoitusmonopolin kautta. Suunnittelutarveratkaisu on oikeusharkintainen lupa, mutta suunnittelutarveratkaisun systemaattisen aseman ja kunnan kaavoitukseen liittyvän tehtävän ja siihen kuuluvan harkintavallan perusteella kunnan kaavoitusta koskevilla ratkaisuilla voi olla tietty merkitys oikeusjärjestyksen asettamissa puitteissa sen suhteen, kuinka arvioidaan oikeudellisia edellytyksiä yksittäisessä ratkaisutilanteessa.

Korkein hallinto-oikeus totesi toisessa suunnittelutarveratkaisua koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:67, että suunnittelutarveratkaisulla varsinainen kaavallinen harkinta korvataan nopeammin annettavilla ja suppea-alaisilla päätöksillä laissa tarkoitetuissa erityistilanteissa. Näin on KHO:n mukaan hyväksyttävää edellyttää, että nämä yksittäiset ratkaisut ovat sopusoinnussa kunnan maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvien tavoitteiden ja myös kaavoituksellisten ratkaisujen toteuttamiseen liittyvien pidemmän aikavälin suunnitelmien kanssa.<sup>165</sup> Suunnittelutarveratkaisu tehdään yksinomaan MRL 137 §:ssä määriteltyjen oikeudellisten edellytysten perusteella, mutta kunnalla siis voi olla tietty marginaali sen määrittelyssä, minkälaisin edellytyksin esimerkiksi haittaa kaavoitukselle ei luvan myöntämisestä aiheudu. Oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle nämä seikat jäävät sikäli, että esimerkiksi tuomioistuimella ei ole mahdollisuutta itsenäisesti muodostaa samanlaisia ratkaisujen arviointikriteereitä. Tämä on mitoitusperusteiden osalta todettu aiemmin kuvatussa poikkeamispäätöstä koskeneessa vuosikir-

<sup>165</sup> On ehkä huomionarvoista, että samaan aikaan annettujen, päätökseen liittyvän ehdon hyväksyttävyyttä koskevien vuosikirjaratkaisujen KHO 2015:66 ja KHO 2015:67, joista toinen koski suunnittelutarveratkaisua ja toinen poikkeamista (ja molemmat lupapäätökseen liittyvää ehtoa hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta), perustelut eivät itse harkintavaltaan liittyen näyttäisi millään selvästi havaittavalla tavalla eroavan toisistaan. Poikkeamista koskevassa ratkaisussa KHO 2015:66 korkein hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että kaupunkirakennelautakunta oli perustellut poikkeamispäätökseen liitettyä ehtoa päätöksestään ilmenevillä maankäyttöisillä perusteilla, jotka olivat KHO:n mukaan sinänsä tavanomaisia ja hyväksyttäviä *maankäyttöratkaisujen* harkintaperusteita. Lupaharkinnassa ratkaisua, hankkeen sallittavuutta ja sen ehtoja arvioidaan tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella. Tällöin on KHO:n mukaan pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino sen suhteen, kuinka ratkaisussa painotetaan kunnassa noudatettavia yleisiä maankäytön suunnittelun periaatteita ja eri tapauksiin liittyviä erityispiirteitä niin, ettei muun ohella suhteellisuusperiaatetta loukata.

jaratkaisussa KHO 2013:110. Sillä kuitenkin on jo aiemmin kuvatulla tavalla tutkimisvalta sen suhteen, että kunta on tätä harkintavaltaansa käyttäessään pysynyt oikeusjärjestyksen luomissa puitteissa. Päätösten lainmukaisuutta arvioidaan viime kädessä päätöksenteon oikeudellisten edellytysten kautta.

Kunta siis vastaa – myös perustuslailla suojattuun itsehallintoon liittyvästä – maankäytön suunnittelusta, ja kaavoituksessa tarkoituksenmukaisuuspremissillä on selvä asema. Kun esimerkiksi asemakaava täyttää kaavan sisältövaatimukset, se voi niissä puitteissa olla sen sisältöinen kuin sisällöstä päättävä kunta haluaa. Muun ohella edellä mainittujen vuosikirjaratkaisujen mukaan (lain esitöihin tukeutuen) tämän kaltainen harkintavalta voi yksittäistapauksissa ulottua myös poikkeamisharkintaan ja mahdollisesti tietyssä mielessä jopa suunnittelutarveratkaisua koskevaan päätöksentekoon. Samoin kuin kunta voi maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä (terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö) edistääkseen asemakaavassa määrätä, että puheena olevan kaltaisissa olosuhteissa asunnot tulee suunnitella niin, etteivät ne avaudu ainoastaan vilkkaasti liikennöidyn liikenneväylän suuntaan, on tällainen ehto asetettavissa myös poikkeamispäätöksessä, kunhan ehto täyttää hallinnon oikeusperiaatteiden asettamat vaatimukset.<sup>166</sup> Kun poikkeamispäätös (ja suunnittelutarveratkaisu) korvaavat maankäytön suunnittelun, on perusteltua, että myös poikkeamispäätöksenteossa voi olla jossain määrin sallittua käyttää vastaavaa, muun ohella kaavan sisältövaatimusten ja hallinnon oikeusperiaatteiden rajaamaa harkintavaltaa.

On kuitenkin todettava, että täsmällisen rajan vetäminen on vaikeaa. Edellä sanotusta huolimatta sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien ala on yksittäistapauksellinen ja sitä voidaan kuvata marginaaliseksi. Käytännön erottelun vaikeutta ja marginaalisuutta kuvaavia ovat edellä sanotun lisäksi esimerkiksi tutkimuksessa useammassa yhteydessä tarkastellut vuosikirjaratkaisut KHO 2015:66 ja KHO 2015:67, joista toinen koski laillisuusharkintaista suunnittelutarveratkaisua ja toinen poikkeamista, johon ”ei ole aina suostuttava silloinkaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset olisivat käsillä”<sup>167</sup>. Ainakaan näissä tapauksissa argumentaatiossa ei voida nähdä varsinaista eroa. Kyseiset yksittäistapaukset ratkesivat vieläpä niin, että tapauksen olosuhteissa suunnittelutarveratkaisun osalta sama ehto oli mahdollista asettaa ja poikkeamispäätöksen yhteydessä sama ehto ei ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tarkoitussidonnaisuuden mukainen ehto oli molemmissa tapauksissa.

<sup>166</sup> Ks. esim. edellä käsitelty KHO 2015:66, jossa KHO katsoi, ettei tapauksen olosuhteissa poikkeamispäätökseen liitetyille, vesi- ja viemäriverkkoon liittymisvelvollisuutta koskevalle ehdolle ollut riittävän painavia maankäyttöllisiä perusteita.

<sup>167</sup> Ks. KHO 2013:122 ja HE 101/1998 vp, s. 115.

Sallituilla tarkoituksenmukaisuuspremissillä voidaankin nähdä olevan suurimmalta osin periaatteellinen merkitys poikkeamisharkinnassa. Se, että lainsäätäjä on säätänyt viranomaiselle mahdollisuuden käyttää päätöksenteossa myös tarkoituksenmukaisuuspremissiä, ilmentää tietyllä tapaa yleisille eduille annettavaa painoarvoa päätösharkinnassa.<sup>168</sup> Poikkeamispäätöksenteossa nämä yleiset edut liittyvät maankäytön suunnitteluun ja sen tavoitteisiin.

---

<sup>168</sup> On todettava myös, että kun lainsäätäjä on selvästi ilmaissut tarkoituksensa jättää päätöksenteossa sijaa myös tarkoituksenmukaisuuspremissille, niiden kategorinen sivuuttaminen edellyttäisi varsin painavia vastakkaisia perusteita.



---

## 13 Perusoikeudet suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksenteossa

Vielä on päätöksenteon oikeudellisten premissien näkökulmasta tarkasteltava kysymystä, mikä merkitys muilla kuin edellä käsitellyillä periaatteilla on tai voi olla suunnittelutarve- ja poikkeamisharkinnassa konkreettisissa yksittäistapauksissa. Kyseeseen voivat tulla lähinnä perusoikeudet erityisesti tulkinta-vaikutuksensa kautta.

Sääntelyn keskeisiä perusoikeuslottuvuuksia on aiemmin sanotun perusteella perusteltua tarkastella lain esitöiden valossa. Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa arviointiin keskeisimminkin vaikuttaviksi perusoikeussäännöksiksi mainittiin yhdenvertaisuus, omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus elementteineen. Paljolti rakennuslain aikaisiin käytäntöihin liittyneitä ongelmia heijastellen lähempää tarkastelua vaativiksi säännöksiksi mainittiin muun ohella suunnittelutarvealuetta koskevat säännökset, asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia koskevat säännökset ja yleiskaavan ja asemakaavan laatimisen aikaisia kieltoja koskevat säännökset.<sup>1</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on monelta osin merkityksellinen silloisen hallitusmuodon 14 a §:n 2 momentissa säädetyn julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden kannalta. Lausunnon mukaan alueiden käytöllä ja rakentamisella on oleellinen merkitys sille, täyttääkö elinympäristö perustuslain vaatimukset. Lakiehdotuksen tavoitteet (erityisesti 1, 5 ja 12 §) olivat perustuslakivaliokunnan mukaan linjassa hallitusmuodon sisältämän terveellistä ympäristöä koskevan toimeksiannon kanssa. Säännöksen ilmentämä ympäristönsuojelutavoite tuli valiokunnan mukaan selvästi esille myös kaavojen sisältövaatimuksissa (28, 39 ja 54 §).<sup>2</sup>

Ympäristöperusoikeussäännöksen menettelyllinen elementti merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan erityisesti MRL:n 6 §, 8 luvun säännökset kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta sekä 25 luvun muutoksenhakusäännökset liittyivät vaikutusmahdollisuuksiin elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan

---

<sup>1</sup> HE 101/1998 vp, s. 136. Tarkastelun perusteella hallituksen esityksessä katsottiin, että maankäyttö- ja rakennuslaki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan vaikuttavien uusien hallitusmuodon säännösten vähäisen soveltamiskäytännön vuoksi kuitenkin esitettiin, että säätämisyjärjestys saatettaisiin perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. HE 101/1998 vp, s. 139.

<sup>2</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 2.

hallitusmuodon tätä koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa yhdenmukainen oli pyrkimys lisätä suunnitteluprosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta, ja tämän vuoksi valiokunta katsoi edelleen tärkeäksi sen, että muutoksenhaikuoikeus säilyi ehdotuksen mukaan laajana.<sup>3</sup>

Omaisuuksensuojan näkökulmasta voitiin MRL:ia koskevassa lakiesityksessä erottaa perustuslakivaliokunnan mukaan kolmen tyyppisiä merkittäviä säännöksiä: säännökset luovutusvelvollisuudesta ja lunastusoikeudesta sekä omaisuuden käyttörajoitusta merkitsevät säännökset. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli lausunnon mukaan kiinnitettävä huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen yhtenä olennaisena sisältönä oli RakL:n tavoin säätää erilaisista kaavamuodoista ja niiden oikeusvaikutuksista sekä kunnan rakennusjärjestyksestä, joihin kaikkiin voi sisältyä omaisuudensuojan kannalta huomionarvoisia määräyksiä. Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyden osalta voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan yleisesti todeta kaavoitusinstituution taustalla olevan sellaisia yhdyskuntasuunnitteluun ja myös hallitusmuodon 14 a §:ään liittyviä seikkoja, jotka ilmentävät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tärkeitä yhteiskunnallisia intressejä<sup>4</sup>. Lisäksi kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin sisältyvät määräykset ovat valiokunnan mukaan merkittävältä osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista.<sup>5</sup> Myös perusoikeus uudistuksen yhteydessä tunnistettiin kaavoitusta ja rakentamista koskevan sääntelyn ja ympäristöperusoikeuden välinen yhteys<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 2.

<sup>4</sup> Vastaavasti rantavyöhykeseäntelyä ja rantojen kaavoitusvelvollisuutta koskevien säännösten osalta perustuslakivaliokunta totesi, että kaavoitusvelvollisuudella pyritään turvaamaan ranta-alueiden kestävää käyttöä ja lisäämään ranta-alueiden rakentamisen suunnitelmallisuutta, joten velvollisuuden taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ehdotuksella on liittymäkohtia hallitusmuodon 14 a §:ään. PeVL 21/1996 vp, s. 7.

<sup>5</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 3–4. Rajoitusperusteiden osalta ongelmallisimmaksi muodostui valiokunnan lausunnon perusteella sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, josta valiokunta totesi, että eri ”[k]aavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostu kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustuu kauttaaltaan varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Ehdotusten arvioinnissa on ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema. Tämä liittyy yhdyskuntasuunnittelun luonteeseen, jossa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Ehdotusten arvioinnissa ei voi sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuinten tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Tällaiset näkökohdat oikeuttavat valiokunnan käsityksen mukaan sen, että kaavoja ja rakennusjärjestyksiä koskevat säännökset laissa jäävät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on etenkin perusoikeus uudistuksen jälkeen vaadittu”. PeVL 38/1998 vp, s. 4. Rantojen suunnitteluvollisuutta koskevan sääntelyn osalta valiokunta nosti vastaavasti esiin rantavyöhykkeen käsitteen joustavuuden, ks. PeVL 21/1996 vp, s. 7.

<sup>6</sup> Ks. He 309/1993 vp, s. 66.

Lain esityöt toisin sanoen muodostavat kuvan tyypillisestä ympäristöoikeuden toimintaympäristöstä<sup>7</sup>, jossa yksityisten maanomistajien oikeudet, intressit ja keskinäinen tasapuolinen kohtelu, muiden osallistajien oikeudet, intressit ja osallistumismahdollisuudet ja yleinen etu maankäytön ja sen suunnitelmallisuuteen liittyvien hyvien moninaisten välttämättömien intressien<sup>8</sup> osalta pyritään kaikki toteuttamaan ja yhteensovittamaan. Tähän kenttään sijoittuvat myös tulevien sukupolvien intressit ja oikeudet PL 20 §:n 1 momentin kautta<sup>9</sup>. Tällaisessa tilanteessa yhdenvertaisuus, omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeuden elementit ovat säännönmukaisesti läsnä MRL:n aineellisten säännösten taustalla vaikuttavina periaatteina, vaikka muutkin perusoikeudet, kuten oikeusturvaa koskeva 21 § ovat sääntelyn kannalta merkityksellisiä.<sup>10</sup> Edellä sanotustakin käy ilmi, että kyse ei ole perusoikeuksien tulkinnasta yksinomaan viranomaisen ja yksityisen tahon välisessä vertikaalisuhteessa vaan kyse on konstellaatiosta, jossa vaikuttavat myös muiden kuin päätöksenteon kohteen perusoikeudet niin ympäristö- kuin muidenkin perusoikeuksien (kuten omaisuudensuojan) kautta.<sup>11</sup>

Omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeussäännökset on nähty ehdotettujen säännösten merkityksellisimmiksi perusoikeuslottuvuuksiksi myös eduskunnalle marraskuun lopussa 2016 annetussa hallituksen esityksessä

<sup>7</sup> Ks. esim. *Kuusiniemi* 2013d, s. 209–212, jossa ympäristöperusoikeus ja omaisuudensuoja nostetaan esiin ympäristöoikeuden kannalta erityisen keskeisinä perusoikeussäännöksinä. Toisaalta samassa yhteydessä (mt. s. 213) myös todetaan, että ”[y]mpäristösektorilla asetetaan usein – oikein tai väärin – vastakkain omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus. Aina ei muisteta korostaa, että esimerkiksi ympäristöä pilaavan tai muuttavan maanomistajan toimesta häiritsevän naapurin omistusoikeuden suojaaminen vaikuttaa samaan suuntaan kuin ympäristön suojeleminen yleensä”.

Ks. yhteiskunnallisista maankäyttötarpeista ja maanomistajan (mukaan lukien vesialueiden omistajan) oikeusasemasta suomalaisessa oikeusperinteessä *Hollo LM 2002 passim*.

<sup>8</sup> Kaavoitukseen liittyvien käyttörajoitusten osalta perustuslakivaliokunta totesi, että niiden taustalla on vahva intressi alueiden suunnitelmallisesta rakentamisesta ja käyttämisestä, ja tämä intressi on yhteydessä myös hallitusmuodon 14 a §:n säännöksiin. PeVL 38/1998 vp, s. 5.

<sup>9</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10, jossa viitataan samassa yhteydessä myös luonnon itseisarvoon. Maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa olennaisesti muun ohella kasvihuonekaasupäästöihin samoin kuin erilaisten luonnonympäristöjen säilymiseen, joten se on yksi keskeisimmistä tulevien sukupolvien intresseihin ja oikeuksiin vaikuttavista kansallisista sääntelykokonaisuuksista.

<sup>10</sup> Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden keskinäisyydestä perustuslakivaliokunta totesi luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä (PeVL 21/1996, s. 2), että ympäristöperusoikeus ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistävien lainsäädäntöratkaisuihin. Tähän viitattiin myös MRL:ia koskevasta hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3. Molemmat lait säädettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

<sup>11</sup> Ks. *Vihervuori* 2011, s. 762–763, perusoikeuksista yksityisten välisissä suhteissa yleisesti *Tuori – Lavapuro* 2011, s. 814–815.



251/2016 vp, jossa ehdotetaan varsin merkittäviä muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin. Tämän ohella lakiehdotuksella nähdään hallituksen esityksessä olevan merkitystä myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta.<sup>12</sup> Muutosehdotusten merkittävyys nähtäessä tarkastelu jää varsin pintapuoliseksi ja arvioinnin lopputuloksia ei juuri perustella. Esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainninhajauksen merkittävä keventäminen ja alueellisen suunnittelutarveratkaisun mahdollistaminen yksinomaan mainitaan ja todetaan muun ohella, että nämä muutokset edistävät omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden toteutumista ja että niillä on merkitystä myös ympäristöperusoikeuden näkökulmasta, mutta niiden ei voida esityksen mukaan (enemmälti johtopäätöstä perustelematta) arvioida heikentävän ympäristöperusoikeuden toteutumista<sup>13</sup>. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu merkitsee sitä, että lähtökohtaisesti rakentamista suoraan ohjaavalla kaavalla suunniteltava alue toteutettaisiinkin kaavan sijaan alueellisella lupapäätöksellä, johon liittyisi olennaisesti kaavoitusta rajallisemmat vaikutusmahdollisuudet<sup>14</sup>. Vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyn merkittävä keventäminen taas vähentää kuntien mahdollisuutta ohjata kaupan sijoittumista. Sillä on siten kunnallista itsehallintoa koskevan säännöksen (jonka osalta perusoikeuksia ja säätämisyjärjestystä koskevassa hallituksen esityksen osiossa viitataan tosin yksinomaan myönteisiin vaikutuksiin) ohella vaikutusta myös PL 20 §:n sisältöavoitteeseen ja mahdollisuuteen osallistua elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, kun valta päättää kaupan laadusta ja sijoittumisesta siirtyy muualle kuin sekä edustukselliseen että suoraan demokratiaan perustuvaan kaavapäätöksentekoon, johon MRL:ssa on säädetty laajat suorat osallistumisoikeudet. Vähittäiskauppaa koskevien muutosten mahdolliset negatiiviset vaikutuksetkin on sinänsä tunnistettu hallituksen esityksessä, vaikkakaan niitä ei ole varsinaisesti korostettu. Hallituksen esityksessä on muun ohella todettu, että vähittäiskaupan suuryksikköihin kohdistuvan sääntelyn vähentymisen ja kaupan aukiolosäännösten vapautumisen yhteisvaikutusten arvioidaan heikentävän erityisesti pienten, myyntipinta-alaltaan alle 500 kerrosneliömetrin suuruisien lähikauppojen ja pienten supermarkettien kilpailumahdollisuuksia. Päivittäistavarakaupan myymälöiden lukumäärän kehitys on ollut laskeva ja pienten myymälöiden osuus kaikista myymälöistä pienentynyt. Ehdotetun muutoksen arvioidaan yhdessä kaupan aukiolosäännösten vapauttamisen kanssa voimistavan tätä kehitystä. Toisaalla hallituksen esityksessä todetaan, että lähikauppaverkko voi harventua, jos myymälöiden määrä vähenee ja myynti keskittyy suurempiin myymälöihin. Ehdotuksen mahdolliset haitalliset vaikutukset voivat olla hallituksen esityksen mukaan merkittäviä erityisesti pienissä kunnissa, joissa muutokset voivat johtaa tarjonnan supistumiseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuden heikkenemiseen. Lähikauppaverkon supistuminen heiken-

<sup>12</sup> HE 251/2016, s. 49. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt hallituksen esitystä.

<sup>13</sup> HE 251/2016 vp, s. 50.

<sup>14</sup> Toisaalla hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp, s. 34) sinänsä todetaan, että jos alueellisia suunnittelutarveratkaisuja käytetään laajasti kylien täydennysrakentamisessa, voi syntyä tilanteita, joissa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien koetaan kaventuneen liittyen rakennuspaikkojen tarkempaan sijoittumiseen verrattuna kaavoitusmenettelyyn.

täisi erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden kauppapalveluiden saavutettavuutta.<sup>15</sup> Perusoikeuksien näkökulmasta näitä vaikutuksia ei esityksessä tarkastella.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä käsiteltiin perustuslakivaliokunnan maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä koskevassa lausunnossa ainoastaan siltä osin kuin sääntely mahdollisti suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn ulottamisen aiemmin voimassa ollutta järjestelmää laajemmalle alueelle (siis MRL 16.3 §:n mukaisissa tapauksissa). Lausunnossa todetaan, että vaikka alueen osoittaminen rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa suunnittelutarvealueeksi ei 137 §:n takia merkitse rakennuskieltoa, maanomistajalle voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajarakentamiseen. Valiokunta piti tästä syystä asianmukaisena täydentää lakia säännöksin määräajasta, jonka kuluessa kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu.<sup>16</sup> Valiokunnan esittämää säännöstä ei lakiin tullut. Hallituksen esityksessä korostettiin, että suunnittelutarvealueiden osoittamiselle yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä on tarkoin määritellyt oikeudelliset rajat, jotka liittyvät yleisen edun kannalta keskeisiin kysymyksiin. Alueella on sen sijainnin vuoksi oltava odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi tarve suunnitella maankäyttöä.<sup>17</sup> Osoittamista koskevat päätökset voidaan myös muutoksenhaun kautta saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä kaikkia vesistöjen rantoja koskemaan tulleen rantavyöhykkeen kaavoitusvelvollisuuden osalta perustuslakivaliokunta nosti maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta merkitykselliseksi mahdollisuuden saada poikkeamislupa. Valiokunta totesi, että omistajan oikeusturvaan ja yleisempäänkin oikeusasemaan vaikuttavat mahdollisuus saada poikkeuslupa kaavoitusvelvollisuudesta ja ennen muuta sekä poikkeuslupapäätöstä että kaavapäätöstä koskevat muutoksenhakumahdollisuudet.<sup>18</sup> Vaikka rantojen suunnitteluvelvollisuus katsottiin omaisuudensuojan kannalta jo lähtökohtaisesti hyväksyttäväksi, on maanomistajan oikeusturvan ja oikeusaseman kannalta merkityksellistä, että suunnitteluvelvollisuudesta seuraavasta rakentamisrajoituksesta on mahdollista hakea yksittäistapauksessa poikkeusta ja tarvittaessa saattaa asiassa tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämäkin on tietynlainen poikkeamismenettelyn funktio nimenomaan

<sup>15</sup> HE 251/2016 vp, s. 29, 35.

<sup>16</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 8. Kun MRL 137.3 § voi laajentaa suunnittelutarvealuetta sellaiselle alueelle, joka ei täytä aiemman RakL:n mukaisen taaja-asutuksen käsitettä, voidaan tällöin olla alueella, joka rakennuslain järjestelmässä olisi kuulunut haja-asutuksen piiriin.

<sup>17</sup> HE 101/1998 vp, s. 138.

<sup>18</sup> PeVL 21/1996 vp, s.7.

kaavoitusvelvollisuuteen liittyvissä poikkeamisasioissa<sup>19</sup>. Tämän lähtökohtaisen suunnitteluvetoisuuden tässä tutkimuksessa esiin tuotu tietyllä tapaa ambivalentti luonne merkitsee sitä, että on epäselvää, koska tämä suunnitteluvetoisuus toteutuu – jos koskaan. Myös MRL 177 §:n mukainen menettely on hyvin keskeinen suunnitteluvetoisuuden toteuttamiseen liittyvä oikeusturvakeino. Sitä on kuitenkin sovellettu ilmeisen rajallisiin tilanteisiin, ja sen soveltamista hallintokäytännössä voidaan luonnehtia hyvin varovaiseksi. Tästä huolimatta myös tämän instrumentin merkitys on itse asiassa huomattava sekä ympäristöperusoikeuden sisällöllisen tavoitteen että erityisesti perustuslain useissa kohdissa edellyttämien elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon liittyvien vaikutusmahdollisuuksien kannalta, sillä maankäytön suunnitteluvetoisuuden jäädessä toteutumatta jäävät myös vaikutusmahdollisuudet toteutumatta. Merkityksetön MRL 177 §:n mukainen menettely ei ole myöskään omaisuudensuojan näkökulmasta.

Nimenomaan MRL 177 §:n mukaisessa menettelyssä suoritettava harkinta voidaan nähdä joissakin tilanteissa hyvin perusoikeusintensiiviseksi. Tämä johtuu aiemmin tutkimuksessa käsitellyistä yleisistä ja erityisistä suunnitteluvetoisuuksista ja niiden oikeudellisesta luonteesta. Suunnitteluvetoisuuden toteuttamista koskeva määräys voi olla keskeinen paitsi MRL 177 §:ssä mainittujen alueiden käytön suunnittelulle ja rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden (jotka siis ovat keskeisiä PL 20 §:n kannalta) toteutumisen näkökulmasta, se voi olla yksittäistapauksessa aivan keskeinen myös omaisuudensuojan ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Toiselta puolen asiaan vaikuttaa osaltaan niin ikään perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto, josta on kaavoituksen osalta kuitenkin todettava, että maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee ne olosuhteet, joissa kaavojen laatimiseen tai muuttamiseen tulee ryhtyä. Kyse on (myös) kunnan lakisäätisestä tehtävästä.

Esimerkiksi aiemmin käsitellyssä ratkaisussa KHO 12.12.2008 T 3237 (Irs) se, ettei purkamislupalle katsottu olevan edellytyksiä, johti tilanteeseen, jossa tapauksessa puheena ollut rakennusta ei saanut purkaa, mutta sen suojelua ei kuitenkaan ollut tutkittu kaavoituksella (joka tuossa tapauksessa oli ainoa voimassa olevan oikeuden mukainen väline suojelun tutkimiseen). Tällaisessa tapauksessa omistajan omaisuudensuojaan ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat muodostuvat määräyksen antamista koskevassa harkinnassa nähdäkseen vähintään yhtä tärkeiksi kuin MRL 177 §:ssä mainitut seikat, mikäli kaavoitusta ei käynnistetä. Määräyksen antavalla ministeriöllä on lähtökohtaisesti harkintavaltaa määräystä antaessaan (sanamuodon mukaan ministeriö ”voi” antaa määräyksen), mutta tällaisessa asetelmassa perusoikeusnäkökulma aiemmin kuvatuin mekanismein nähdäkseen rajaisi

<sup>19</sup> Osin hieman vastaavan kaltainen funktio poikkeuslupamenettelyllä siis oli RakL:n aikana erityisesti rakennuskielloista poikkeamista koskevissa asioissa. MRL:n järjestelmässä rakennuskielloille on lähes kaikissa tapauksissa asetettu ehdottomat enimmäisajat, ja rakennuskiellon jatkamista koskevat päätökset voidaan saattaa nekin tuomioistuimen arvioitaviksi.

asiallisesti mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot yhteen. Vastaavasti perusoikeusnäkökohdat voivat jossakin poikkeamista koskevan sääntelyn soveltamistilanteessa vaikuttaa harkintaa enemmän taikka vähemmän rajoittavasti.

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kun lainsäätäjä on jo punninnut perusoikeuksien keskinäiset suhteet ja painoarvot, tulkintavaikutuksella on olennaisesti vähemmän tilaa ja merkitystä kuin tilanteessa, jossa etukäteinen punninta on syystä tai toisesta jäänyt puutteelliseksi<sup>20</sup>. Toinen, oikeusvaltiolliseen vallanjakoon liittyvä lähtökohta on se, että perusoikeusmyönteisen tulkinnankin tulee pysyä sovellettavan lain tulkinnan puitteissa<sup>21</sup>. Kuitenkin sääntelylle tyypillinen, perustuslakivaliokunnankin mainitsema joustavuus voi jättää tilaa myös perusoikeuspunninnoille. Joustavien normien taustalla vaikuttavina keskeisinä periaatteina ne vaikuttavat osaltaan säännösten tulkintaan. Lakia sovellettaessa konkretisoidaan aiemmin kuvatulla tavalla aina oikeuksien ja velvollisuuksien järjestelmää siitä, millaiseksi sen puitteet on lainsäädännössä asetettu. Näitä ratkaisuja voidaan arvioida ja on arvioitava – niin konkreettisen ratkaisun tekijän itsensä kuin ulkopuolistenkin tarkastelijoiden toimesta – tarkastelemalla tehtyjä ratkaisuja myös niiden taustalla vaikuttavien periaatteiden, kuten perusoikeuksien, näkökulmasta.<sup>22</sup>

Kun kyse on tyypillisesti vahvoja arvoelementtejä sisältävästä, jännitteisestä järjestelmästä, siitä on löydettävissä perusteita yleensä useampaan suuntaan vaikuttaville argumenteille. Kyse on aina myös perustuslain tulkinnasta, eikä perusoikeusajattelu kaikissa tapauksissa välttämättä vie tulkintaa merkittävästi eteenpäin.<sup>23</sup> Sama tilanne koskee myös maankäyttö- ja rakennuslain tulkintaa, joka edellä kuvatulla tavalla perusoikeusnäkökulmasta paljolti rakentuu määrättyjen perusoikeuksien keskinäisen suhteen järjestämisen varaan. Näin perusoikeuksien keskinäiset suhteet on tyypillisesti pyritty nimenomaisesti järjestämään kussakin tilanteessa sovellettavissa normeissa niihin liittyvine oikeusturvakeinoineen<sup>24</sup>. Myös esimerkiksi oikeuskäytännöllä on tässä suhtees-

<sup>20</sup> *Vihervuori* 2011, s. 772. Ks. myös PeVL 10/1998 vp s. 31, jossa perustuslakivaliokunta totesi PL 106 §:n soveltamiseen liittyen, että säännöksessä tarkoitetun ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisyhteisössä tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

<sup>21</sup> *Kuusiniemi* 2013d, s. 205. *Nuotio* (1998a, s. 157) huomauttaa, että perusoikeusmyönteisen tulkinnan ylikorostuminen voisi johtaa tilanteeseen, jossa ”oikeusnormien sääntöulottuvuudesta seuraavat hyödyt menetetään. Valtiosääntöisiä oikeuksia ja tavoitteita konkretisoidaan säätämällä lakeja. Jos lakitekstin itsenäinen merkitys tulkinnan lähtökohtana kokonaan kiistettäisiin, ei lain säätämällä olisi paljon saavutettu.”

<sup>22</sup> *Nuotio* 1998b, s. 157.

<sup>23</sup> *Kuusiniemi* 2013d, s. 204, 226.

<sup>24</sup> Esimerkkinä näiden suhteiden järjestämisestä voidaan mainita kaavojen sisältövaatimukset, jotka maanomistajien ja maankäytön suunnitelmallisuuden vaatimusten osalta poikkeavat toisistaan yleispiirteisessä ja detaljikaavoituksessa. Maakuntakaavaa ja yleiskaavaa laadittaessa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa (MRL 28.3 ja 39.4

sa oma merkityksensä. Tyyppitapauksissa voimassa olevan oikeuden mukaiset ratkaisukäytännöt ovat muokkautuneet sellaisiksi, että ne täyttävät myös perustuslaillisten näkökohtien asettamat vaatimukset ja erisuuntaiset perusoikeusintressit on tasapainotettu näissä käytännöissä. Puheena olevan päätöksenteon osalta näihin palataan hieman jäljempänä.

Eteen kuitenkin tulee myös tilanteita, joissa perusoikeusnäkökulmalla voi olla aivan olennainen tulkintaa ja harkintaa suuntaava vaikutus<sup>25</sup>. Tämä johuu erityisesti siitä, että perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolli tapahtuu *in abstracto*, ratkaisutilanteessa taas sovelletaan säännöksiä yksittäistapaukseen<sup>26</sup>. Edellä on myös perusteltu ajatusta, että oikeudellinen sääntely saa viime kädessä merkityksensä nimenomaan yksittäisissä soveltamistilanteissa, joissa tulee pyrkiä koko oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta koherenttiin lopputulokseen. Tässä pyrkimyksessä koherenssiin myös perusoikeusargumentaatiolla on keskeinen merkitys<sup>27</sup>. Yksittäisissä ratkaisutilanteissa sovellettava premissien konstellatio muodostuu ratkaisutilanteen olosuhteissa aina omanlaisekseen, ja tällöin myös perusoikeusluottavuus voi konkretisoitua erityisellä tavalla.

Aiemmin on tuotu esiin perusoikeuksien tiivis yhteys yhteiskunnan perustaviin arvoihin. Tietynlaisena ongelmana voi näyttäytyä se, että perusoikeuksien tasolla arvot ja oikeudet ovat selvästi voimakkaammin esillä kuin yhteiskunnalliset tavoitteet (vaikka edellä on tuotu esiin muun ohella perustuslakivaliokunnan lausunnissaan esiin tuoma yhteys ympäristöperusoikeuden ja maankäytön suunnitelmallisuuden välillä). Tästä syystä perusoikeusajattelu tulee *Nuotion* mukaan kytkeä myös oikeuden tavoiteluonteeseen ja välttää ”vääränlainen positivismi”, laintulkinnan liiallinen ohjautuminen oikeuksien järjestelmästä käsin. Oikeuskehityksen dynaamiset aspektit ovat (perus)oikeuksia selvemmin yhteydessä tavoiteperiaatteisiin, ja tavoitteet saavat oikeudellisia muotoja säädännäisen oikeuden kehittyessä. Nuotio huomauttaakin, että oikeudenoilla selvästikin lainsäädäntöön kirjatut ta-

---

§). Asemakaavan sisältövaatimuksissa puolestaan on säädetty, että 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 (MRL 54.3 §). Asemakaavaa laadittaessa siis maankäytön suunnitelmallisuuden intressit voivat johtaa maanomistajan kannalta kohtuutomaankin lopputulokseen, mikäli se on kaavan kannalta välttämätöntä. Tämän edellytyksen täytyminen voidaan saattaa kaavaa koskevassa muutoksenhaussa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja MRL sisältää myös korvaussäännökset kaavoituksesta johtuvien, korvauskynnyksen ylittävien maankäyttörajoitusten varalta.

<sup>25</sup> Esimerkkinä voidaan viitata yllä mainitun kaltaiseen MRL 177 §:n soveltamistilanteeseen aiemmin mainittujen, perusoikeusmyönteistä tulkintaa koskevien tuomioistuinratkaisujen ohella.

<sup>26</sup> Tämä on todettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa perustuslakia ja sen 106 §:n säännöstä koskien; ks. PeVL 10/1998 vp, s. 31, jossa perustuslakivaliokunta piti erityisesti tästä syystä mahdollisena, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitailanetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut.

<sup>27</sup> Perustuslainmukainen laintulkintakin on voitu katsoa osaksi systemaattista laintulkintaa, kun se on tulkintatapa joka pyrkii oikeusjärjestyksen ristiriidattomuuteen, ks. *Kulla* LM 2015, s. 160 ja siinä viitattu.

voitteet eivät välttämättä suoraan heijastu perusoikeuksien järjestelmässä.<sup>28</sup> Vastaavalla tavalla *Kuusiniemi* on nähnyt perinteisen oikeusperusteisen ajattelun joissain tilanteissa ainakin osin jännitteiseksi ympäristölainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen kannalta<sup>29</sup>. Perusoikeusmyönteinen tulkinta onkin syytä nähdä *yhtenä* laintulkinnan metodina esimerkiksi tavoitteellisten ja systemaattisten laintulkinta-argumenttien ohella. Se ei siis kategorisesti syrjäytä muita laintulkinnan välineitä, vaikka sillä onkin oikeusvaltion kannalta merkittävää roolistaan, arvoperustaluonteestaan ja normihierarkkisesta asemastaan johtuen erityinen arvovalta ja painoarvo, ja näin on erityisesti silloin, kun tämä perusoikeusulottuvuus on ilmeinen ja mahdollisesti jäänyt ennakoita huomioimatta.

Perusoikeuksien säädännäisyyteen taas liittyy myös kysymys perusoikeuksien sanamuotojen merkityksestä perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa. Kysymys tulee esiin erityisesti ympäristöperusoikeuden osalta, jota ei ole kirjoitettu yksilöllisen tai kollektiivisen oikeuden muotoon. PL 20.1 § on kirjoitettu oikeuden sijasta velvollisuuden (kaikille kuuluvan vastuun) muotoon, ja PL 20.2 § taas julkisen vallan turvaamistehtävän muotoon.<sup>30</sup> Vastuusäännöstä kuvattiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä vieläpä lähinnä julistuksenomaiseksi<sup>31</sup>. Tällainen kollektiivisuus ja julistuksenomaisuus muodostavat helposti käsityksen argumentista, jonka painoarvo jää vähäisemmäksi suhteessa perinteisiin yksilöiden oikeuksiin. Toiselta puolen *Pirjatanniemi* on myös huomauttanut, ettei ympäristöperusoikeus ole sisällöltään mitenkään ”hälyttävän” epämääräinen, vaan kyse on lähinnä siitä, että sen vastuuta korostava osa ei ole tarkoitettu suoraan sovellettavaksi ja sen julkisen vallan turvaamistehtävää koskeva toinen momentti on muotoiltu tavalla, joka ei poikkea olennaisesti muista perusoikeussäännöksistä<sup>32</sup>. Vaik-

<sup>28</sup> *Nuotio* 1998b, s. 158. Tähän liittyen Nuotio (mt. s. 153) huomauttaakin, että ”[o]ikeudenala-kohtainen normisto kulkee eräässä mielessä ajallisesti perusoikeusnormiston edellä muokaten niistä kollektiivisia ’hyviä’, jotka taas myöhemmin saattavat nekin saada ilmauksensa valtiosäännön tasolla”. Näin on paljolti ollut tilanne myös ympäristöoikeudessa, kun perusoikeusjärjestelmä ei ennen perusoikeusuudistusta sisältänyt varsinaista ympäristöperusoikeutta lainkaan. Ks. myös *Helin* 2012, s. 12.

<sup>29</sup> *Kuusiniemi* 2001, esim. s. 169–171, laajasti passim. *Kuusiniemi* (2013b, s. 187) viittaa esimerkiksi siihen, että kestävä kehityksen tavoitteen näkökulmasta esimerkiksi ”oikeusharkintainen päätöksenteko ja omistajan käyttövapauden negatiivinen määrittely ilmentävät usein maanomistajan lähtökohtaista oikeutta käyttää omaisuuttaan, jolloin rajoituksiin vetoavalla on jonkinlainen näyttötaakka”. Ks. myös *Koillinen* (2012, s. 110), joka viittaa saksalaisen *Rechtsstaat*-doktriinin sääntelytavasta seuranneeseen vapausoikeuksien *prima facie* etusijaan suhteessa kollektiivisiin tavoitteisiin. Kyse ei kuitenkaan sitovasta etusijasta, vaan kyse on Koillisen mukaan toimivallan ja vapauden asymmetriaan perustuvasta argumentaatiotaakasta; vapausoikeuteen kohdistuva rajoitus on perusteltava, vapaus erikseen ei perustelua vaadi. Tämä ajatus on Koillisen (mt. s. 110–111) mukaan saksalaisessa keskustelussa sittemmin relativoitunut, mutta vapauspainotteinen lähtökohta on edelleen olemassa. Ks. myös mt. s. 55–56, jossa tämä sama toimivallan ja vapauden asymmetria paikantuu myös hallinto-oikeustieteen yhdeksi mahdolliseksi lähtökohdaksi.

<sup>30</sup> *Kuusiniemi* 2013d, s. 213; *Vihervuori* 2011, s. 756–757.

<sup>31</sup> HE 309/1993 vp, s. 66. Ks. ympäristöperusoikeutta koskevista esityläusumista esim. *Kokko* 2008, s. 310–311.

<sup>32</sup> *Pirjatanniemi* 2005, s. 188. Perusoikeusuudistuksen esitöissä säännöksen kuvaamista julistuksenomaiseksi seurasi lausuma (HE 309/1993 vp, s. 66), että vastuusäännös ei voisi sellaisenaan

ka myös tulkintavaikutukseen liittyen perusoikeuksien elementtien ja niiden ydinsisällön analyysillä voi olla tärkeä merkitys yksittäistapauksissa<sup>33</sup>, ei perusoikeusnormin tulkintavaikutus tai painoarvo kuitenkaan näyttäisi riippuvan (eikä sen pitäisikään riippua) itse perusoikeussäännöksen sanamuodon väljyyden asteesta<sup>34</sup>. Muussa tapauksessa oltaisiin käytännössä tilanteessa, jossa eri perusoikeussäännösten keskinäinen painoarvo ja etusijajärjestys olisi kaikissa tapauksissa jo etukäteen määritelty. Yksittäisessä ratkaisutilanteessa käsillä olevien perusoikeusargumenttienkin konstellaatio ja yksittäisten perusoikeuksien merkitys ratkaisun lopputuloksen kannalta on sekään määriteltävä tapauskohtaisesti.<sup>35</sup> Toki tilanteet vaihtelevat, ja ainakin ajateltavissa on ratkaisutilanne, joka on merkityksellinen vain yksittäisen perusoikeussäännöksen näkökulmasta taikka jossa kaikki perusoikeusargumentit puoltavat tietyn suuntaista ratkaisua. Tällaisessa tapauksessa ei ole tarvetta punnita useampien perusoikeusargumenttien kilpailutilannetta, vaan asettaa muodostuu yhteen suuntaan vaikuttavien perusoikeusargumenttien ja muiden laintulkintametodien yhteen sovittamisesta – tai ääritilanteessa tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa sen toteamisesta, että yksittäistapauksessa lain soveltaminen on PL 106 §:n tarkoittamassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Edellä sanotun perusteella perusoikeuksien tulkintavaikutusta tutkimuksen kohteena olevassa päätöksenteossa voitaisiinkin kuvata tietyllä tapaa tapauskohtaiseksi. Näin on siitä huolimatta, että systemaattista, kaikissa tapauksissa suoritettavaa perusoikeuksien optimointia pidettäisiinkin tavoiteltavana ideaalina<sup>36</sup>. Tämä johtuu siitä, että kaavoitus- ja rakentamisoikeudellinen sääntely on siinä määrin omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuteen liittyvien yleisten arvojen ja intressien kyllästävä ja pyrkii näiden välisen jännitteen ratkaisuun ja tasapainottamiseen eri tyyppisissä maankäyttötilanteissa, että perusoikeuspohdinta ei useinkaan säännönmukaisesti vie argumentaatiota ratkaisutilanteessa muuta sääntelyinformaatiota pidemmälle, kun nämä näkökohdat jo ovat muutoinkin voimassa olevan oikeuden mukaisesti – asiassa sovellettavissa nimenomaisissa säännöksissä kvalifioidulla tavoin ja muun ohella oikeuskäy-

---

toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.

<sup>33</sup> Tästä seuraa, että perusoikeusmyönteistä tulkintaa harjoittavan on sovellettavana olevan tavallisen lain ohella osattava tulkita myös perusoikeusjärjestelmää.

<sup>34</sup> Ks. *Vihervuori* 2011, s. 769.

<sup>35</sup> Sinänsä tietyillä perusoikeuksilla voidaan katsoa olevan tietynlainen erityinen asemansa, ks. esim. *Koillinen* 2012, s. 111 ja siinä mainittu ihmisarvon loukkaamattomuus ja sen asema Saksan perustuslain korkeimmaksi katsottuna arvona. Tämä ei kuitenkaan nähdäkseni muuta sitä tilannetta, että perusoikeusjärjestelmän mukaisessa tulkinnassa tapauksessa käsillä olevaa perusoikeuskonstellaatiota ja yksittäisten perusoikeuksien merkitystä on tarkasteltava tapauskohtaisesti.

<sup>36</sup> Perusoikeuksien huomattava arvosidonnaisuus ja -lataus merkitsee myös sitä, että tämän optimoinnin lopputuloksen onnistuneisuudesta yksittäistapauksessa luultavasti vallitsee yhtä lailla systemaattinen erimielisyys.

tännössä täsmennetyillä tavoin – esillä ratkaisutilanteessa. Perusoikeudet antavat kuitenkin näkökulman, jolla voidaan varmistua yksittäistapauksellisten ratkaisujen hyväksyttävästä suhteesta perusoikeusjärjestelmään<sup>37</sup>. Perusoikeuksien arvosidonnaisuus myös merkitsee sitä, että tilanteessa käsillä oleva erityinen perusoikeusulottuvuus tulee usein ilmi siten, että sanamuodon mukainen tulkinta näyttäisi jostain syystä johtavan epäsopivaan, toisin sanoen muun ohella perusoikeusjärjestelmässä ilmaistujen oikeudenmukaisuusperiaatteiden vastaiseen tilanteeseen. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan malli velvoittaa päätöksentekijää tunnistamaan ratkaisutilanteessa relevantit perusoikeusulottuvuudet.

Selviä systemaattisiakin päätösharkinnassa vaikuttavia perusoikeusnäkökohtia on siis kuitenkin tunnistettavissa. Nämä ovat edellä kuvatulla tavalla rakentuneet osaksi voimassa olevaa oikeutta ja sen soveltamiskäytäntöjä. Käytäntöjä sovellettaessa ei välttämättä edes tiedosteta niiden kaikkia perusoikeusulottuvuuksia, mutta perusoikeudet vaikuttavat niiden taustalla ja selittävät niitä. Eräs tällainen, lähinnä omaisuudensuojaan mutta osin myös PL 6 §:n yhdenvertaisuuteen palautettavissa oleva käytäntö on, että suunnittelutarveratkaisu- että poikkeamispäätöksenteossa emätilaksi katsottavilla rakentamiskelpoisilla kiinteistöillä katsotaan olevan lähtökohtainen mahdollisuus rakennuspaikan muodostamiseen. Subjektiivisesta (perusrakennus)oikeudesta ei siis nyt puheena olevilla erityisten suunnittelun tarpeiden alaisilla alueilla voida varsinaisesti puhua, mutta omaisuudensuojan vaikutuksesta tällaisen mahdollisuuden katsotaan lähtökohtaisesti olevan olemassa. Tämäkin liittyy sinänsä myös maankäytön suunnitteluun, jossa lähtökohta maanomistajien rakentamismahdollisuuksien toteuttamisessa on samanlainen.

---

<sup>37</sup> Ks. Nuotio 1998b, s. 156.



Samoin laillisessa järjestyksessä syntyneitä<sup>38</sup>, olemassa olevia<sup>39</sup> rakennuspaikkoja käsitellään puheena olevissa lupamenettelyissä keskeisesti omaisuusuojaan liittyvistä syistä eri tavoin kuin hankkeita, joissa muodostuu uusia rakennuspaikkoja<sup>40</sup>. Tällaisissa tilanteissa ei lähtökohtaisesti tarkastella esimer-

<sup>38</sup> Tämä merkitsee sitä, että rakennuspaikka on rakennettu kulloisenakin aikana kulloisellakin alueella voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Esimerkiksi maalaiskunnissa yleinen rakennuslupan tarve uudisrakennuksille tuli voimaan lain rakentamisesta maaseudulla (6.7.1945/683, MaaseutuRakL) myötä. Laki tuli voimaan 1.3.1946. Lain 12 §:n mukaan ennen kuin uudisrakennusta ryhdyttiin rakentamaan, oli siihen saatava rakennuslautakunnan lupa. Rakennuslupaa ei kuitenkaan vaadittu säännöksen toisen virkkeen mukaan talousrakennukseen, jota ei lämmitetä, eikä muuhun verrattavaan pienempään rakennukseen, mikäli ei ollut kysymys yleisen tien tai asumusryhmän lähetyville rakennettavasta rakennuksesta. Uudisrakennukseksi katsottiin – periaatteiltaan varsin nykyisen kaltaisesti – paitsi kokonaan uuden rakennuksen rakentaminen myös lisärakennus sekä rakennuksen korotus ja uudestaan rakentaminen, rakennuksen sisustaminen kokonaan tai osaksi olennaisesti toisin kuin ennen sekä muut senlaatuiset rakenteelliset muutokset, jotka ovat uudestaan rakentamiseen verrattavat (MaaseutuRakL 13 §). MaaseutuRakL 17 §:n mukaan lain säännökset eivät koskeneet jo olemassa olevia rakennuksia, mutta lääninhallitus voi, mikäli sellainen rakennus oli omiaan tuottamaan palovaaraa taikka terveellisuuden tai kestävyuden kannalta oli vaarallinen, rakennuslautakunnan esityksestä määrätä rakennuksen purettavaksi tai korjattavaksi.

MaaseutuRakL ei sisältänyt yleistä poikkeamisvaltaa, mutta sisälsi poikkeamismahdollisuuden tietyistä lain säännöksistä, jotka koskivat etäisyysvaatimuksia yleisistä teistä (MaaseutuRakL 6.2 §) ja rakennuksen jalustan umpinaisuutta ja asuinhuoneen lattian sijoittamista maanpinnan alapuolelle (MaaseutuRakL 8 §). Lain 15.1 §:n mukaan rakennuslautakunta voi, milloin siihen on erityistä aihetta, yksityistapauksissa myöntää poikkeuksia tämän lain 8 §:n umpinaista jalustaa ja lattian sijoitusta koskevista säännöksistä. 2 momentin mukaan, mikäli erikoiset olosuhteet vaativat poikettaviksi 6 §:n 2 momentin säännöksistä, voi lääninhallitus, ellei paloturvallisuutta tai liikenteen vaatimuksia sen kautta vaaranneta, myöntää niistä lievennyksiä. Niin ikään voi lääninhallitus, liikenteen siltä erityisesti vaatiessa, pidentää sanotusta lainkohdassa määrättyjä välimatkoja, kuitenkin enintään 5 metrillä. Lääninhallituksen poikkeamisvalta etäisyysvaatimuksista koski siis sekä lievennyksiä etäisyyksistä että lakisääteisten etäisyyksien rajoitettua pidentämistä.

<sup>39</sup> Olemassa olevan rakennuspaikan käsitettä arvioidaan voimassa olevan oikeuden mukaan myös käyttöarvon perusteella. Toisinaan rakentamismahdollisuuden olemassaoloon vedotaan sillä perusteella, että hakemuksen kohteena olevalla alueella on joskus ollut asuinrakennus, josta osoituksena on esimerkiksi kivijalka. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:181 korkein hallinto-oikeus totesi, että rakennuspaikalla olevaa huonokuntoista rakennusta ei ollut pitkään aikaan käytetty asumiseen, vaan se oli ollut tyhjiillään ja menettänyt näin vähitellen käyttöarvonsa. Samaa osoittivat myös rakennuksesta ulko- ja sisäpuolelta otetut valokuvat. Kysymyksessä ei siten ollut käytössä oleva rakennuspaikka, ja rakennushanke olisi aiheuttanut rakennuspaikalla tässä suhteessa maankäytöllisen tilanteen muutoksen, joka vaikutuksiltaan vertautui uuden rakennuspaikan muodostumiseen. Tällaisessa tilanteessa rakennuspaikalla ei KHO:n mukaan voitu katsoa olevan tuolloisen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua olemassa olevaa asuinrakennusta.

<sup>40</sup> Ks. korvaavaa rakentamista koskevista vuosikirjaratkaisuisista esimerkiksi KHO 2014:130, KHO 2014:158 ja KHO 2015:16. Korvaavan rakentamisen kriteerinä on ollut nimenomaan se, ettei hankkeessa muodostu uusia rakennuspaikkoja. Ratkaisussa KHO 2015:16 oli myönnetty poikkeus kahden lomarakennuksen, saunan, vierasmajan, yhdistetyn saunan ja vierasmajan sekä vajan rakentamiseen saman tilan alueelle ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Poikkeamishakemuksen mukaan mainitut rakennukset muodostivat kaksi lomarakennuskokonaisuutta. Lomarakennuskokonaisuuteen 1 kuuluivat lomarakennus sekä yhdistetty vierasmaja- ja saunarakennus. Lomarakennuskokonaisuuteen 2 kuuluivat lomarakennus,

kiksi sitä, onko emätila jo ylittänyt laskennalliset rakentamismahdollisuutensa<sup>41</sup>. Kun rakennuspaikka on laillisessa järjestyksessä muodostunut ja olemassa oleva niin se on pysyväksi tarkoitettu, ellei sitten rakennuspaikkaa ole katsottava esimerkiksi olosuhteiden muutoksen myötä selvästi käyttötarkoitukseensa soveltumattomaksi. Selvä presumptio siis on, että rakennuspaikkaa voi jatkosakin käyttää siihen tarkoitukseen, mihin se on alun perin muodostettu. Toisaalta olemassa olevilla rakennuspaikoilla tapahtuvalla poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisuakaan edellyttävällä rakentamisella ei usein ole ylipäättään samanlaisia maankäytöllisiä vaikutuksia kuin kokonaan uusien rakennuspaikkojen muodostamisella, jolloin ne ovat myös jo edellytysharkinnan kannalta hieman eri asemassa<sup>42</sup>. Käytännössä tällaisia käytäntöjä ei eksplisiittisesti perustella omaisuuden suoja-perusoikeudella, mutta omaisuuden suojaan ne hyvin kiinteästi liittyvät.

Tästä syystä johtuen olemassa olevia rakennuspaikkoja koskevat lupa-asiat ovat vaikeita ratkaisutilanteita silloin, kun niiden soveltuvuus käyttötarkoitukseensa on kyseenalainen. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi melun vuoksi, kun olosuhteet ovat olennaisesti vuosikymmenten kuluessa muuttuneet. Melu voi tällaisissa tapauksissa ylittää valtioneuvoston periaatepäätöksen 993/1992 ohjearvot – jotka sinänsä ovat nimenomaan ohjearvoja – moninkertaisesti<sup>43</sup>. Omaisuuden suojanäkökohdat toisaalta puoltavat luvan myöntämistä uudisrakentamiselle, erityisesti kun nykyaikaisilla rakenneratkaisuilla sisämelua pystytään yleensä selvästi vähentämään verrattuna vaikkapa 1940-luvulla rakennettuun lomarakennukseen. Olemassa olevalla rakennuspaikalla voidaan perustella esimerkiksi meluohjearvojen soveltamista hieman väljemmin, kun ohjearvojen soveltamisessa on kyse enemmän pun-

---

saunarakennus, vierasmaja ja vaja. Rakennushankkeen yhteydessä oli tarkoitus purkaa tilalla olevat kaksi loma-asuntoa, sauna ja vaja. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohta koski (tuolloin voimassa olleessa muodossaan) olemassa olevalla rakennuspaikalla tapahtuvaa korvaavaa rakentamista. Säännöksen ja sen esitöiden perusteella lainkohdassa tarkoitettu korvaava rakentaminen ei voinut johtaa uuden rakennuspaikan muodostumiseen. Rakennuspaikkana olevalle tilalle oli rakennettu ensin pienempi loma-asunto ja myöhemmin suurempi loma-asunto. Loma-asunnoilla oli yhteiset talousrakennukset. Tilalla oli siten ennestään yksi lomarakennuspaikka, jolla oli kaksi loma-asuntoa. Poikkeamishakemuksessa tarkoitettua rakennushankkeen seurauksena tilalle olisi muodostunut kaksi erillistä lomarakennuspaikkaa omine loma- ja talousrakennuksineen, jolloin kyse ei ollut korvaavasta rakentamisesta.

<sup>41</sup> Oma ryhmänsä asioita – eivätkä välttämättä aivan poikkeuksellisia – ovat ne tilanteet, joissa rakennuspaikalle on tavalla tai toisella rakentunut useampia asuinrakennuksia. Monesti näissä tapauksissa tällaisilla rakennuspaikoilla on enemmän taikka myöhemmin havaittavissa tietynlaista pyrkimystä ”monistumiseen” useammaksi rakennuspaikaksi. Ks. tällaisista tilanteista esim. yllä mainittu KHO 2015:16 sekä KHO 2013:60 ja KHO 2016:211.

<sup>42</sup> Ne ovat MRL:n voimassa olleita myös lupatoimivallan osalta eri asemassa, kun valtion viranomaisen ratkaisi rantarakentamisen poikkeamispäätöksistä ennen 1.4.2016 voimaan tullutta lain muutosta lähinnä ne asiat, jotka merkitsivät uuden rantarakennuspaikan muodostumista.

<sup>43</sup> Äänenpaineen kaksinkertaistuminen merkitsee noin 6 dB:n äänenpaineen nousua. Ihmisen kuuloaisti arvioi äänen voimakkuuden kaksinkertaiseksi, kun äänenpainetaso nousee noin 10 dB.

nintatilanteesta, jossa toisella puolella painavimpana periaatteena on omaisuudensuoja ja toisella puolella voidaan tässäkin nähdä myös ympäristöperusoikeus, vaikkakaan luvan hakija ei yleensä miellä, että kyse olisi hänen oikeudestaan terveelliseen ympäristöön<sup>44</sup>. Mikäli kuitenkin rakennuspaikan meluolosuhteet ulkona ovat erittäin huonot, ei rakennuspaikkaa voida pitää rakentamiskäyttöön soveltuvana, jolloin luvan myöntämisen oikeudelliset edellytyksetkään eivät täyty<sup>45</sup>. Useimmiten tällaisissa tilanteissa hakemuksen kohteena oleva rakennuspaikka ei toisaalta myöskään ole ainoa rakennuspaikka, jonka osalta rakennuspaikan käyttämisen edellytykset tulee ratkaista. Kun puheena olevissa lupamenettelyissä yleensä ollaan myös alueella, jonka maankäyttöä ei ole suunniteltu rakentamista ohjaavalla kaavalla, joudutaan tällaisessa tilanteessa toteamaan, että tällaisten rakennuspaikkojen käyttötarkoitus ja käyttämisen edellytykset on ratkaistava yhdenmukaisin perustein ja riittäviin selvityksiin perustuen maankäytön suunnittelun keinoin.

Mielenkiintoisen perusoikeusnäkökulman erityisesti suunnittelutarveratkaisumenettelyä koskien tuo esiin jo aiemmin useammassakin yhteydessä käsitelty vuosikirjaratkaisu KHO 2016:119. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus siis muun ohella totesi yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän, ettei yhdelle maanomistajalle voida sallia niin tehokasta rakentamista, että kaavoituksessa välttämättä osoitettava kadut, puistot ja muut yleiset alueet jouduttaisiin sijoittamaan muiden maanomistajien alueille ja että tässä harkinnassa on otettava huomioon vaikutukset paitsi toisten emätilojen myös samasta emätilasta muodostettujen muiden lohkotilojen rakentamismahdollisuuksiin tulevasa kaavoituksessa. Tämän ohella kaavoitukseen on KHO:n mukaan jätettävä suunnitteluvара, johon liittyen kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentti huomioon ottaen harkintavaltansa ja perustuslain 15 §:n rajoissa oikeus päättää kaavoitusperiaatteista ja siitä, millainen suunnitteluvара kaavoitusta varten on tarpeen. Tämä viittaa siihen, että suunnitteluvarakaan ei voi olla omaisuudensuojanäkökohdat huomioon ottaen minkäläinen tahansa<sup>46</sup>. Toiselta puolen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta tässäkin tarkastelussa otetaan myös kyseisen KHO:n ratkaisun perusteella huomioon PL 6 §:n yhdenvertaisen

<sup>44</sup> Rakentamisen edellytyksiä ei kuitenkaan voida ratkaista subjektiivisin perustein, vaan edellytyksiä tarkastellaan *rakentamishankkeen* ja sen olosuhteiden perusteella. Rakennuspaikan tulee soveltua myös esimerkiksi tulevien omistajien käyttöön.

<sup>45</sup> Ks. esim. tulvavaara-alueelle sijoittuvaa rakentamista koskeva KHO 4.3.2013 T 796 (Irs), jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentti, tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei ollut MRL 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

<sup>46</sup> Tässäkin yhteydessä on tosin todettava, että hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella ongelmana ei ole yleisemmässä tarkastelussa ollut niinkään liiallinen suunnitteluvара vaan se, ettei sitä juuri jää. Tämä ei kuitenkaan vähennä tämän asian merkitystä, koska on sinänsä täysin mahdollista, että harkintavalta voidaan joskus ylittää myös tässä suhteessa.

kohtelun vaatimus (muiden maanomistajien rakentamismahdollisuudet) ja toisaalta maankäytön suunnitelmallisuuteen liittyvät, perusoikeusnäkökulmasta PL 20 §:ään liittyvät (sekä sisällölliset että menettelylliset) seikat. Esimerkiksi tilanteessa, jossa ollaan kunnan suunnitelmien mukaisella detaljikaavoitettavan alueen välittömällä laajenemisalueella, voidaan tulevalle maankäytön suunnittelulle jättää ja myös edellyttää jätettäväksi selvästi enemmän suunnitteluvä- raä kuin esimerkiksi alueella, jonka asemakaavoittaminen on epätodennäköistä maankäyttöintressien ja niiden yhteensovittamistarpeiden vähäisyyden vuoksi. Maankäytön suunnittelun tarpeisiin liittyvät näkökohdat tulee kuitenkin sovit- taan yhteen muun ohella omaisuudensuojanäkökohtien kanssa, ja esimerkiksi ai- kaulottuvuus voi olla tässä harkinnassa merkityksellinen<sup>47</sup>.

Kuten aiemmin kuvatussa perusoikeuksiin liittyvästä oikeuskäytännöstäkin käy ilmi, perusoikeusmyönteinen laintulkinta näyttää tulevan yleisesti ottaen helpommin kyseeseen menettelysäännöksiin liittyen. Perusoikeusnäkökohdat puoltavat esimerkiksi kuultavien taikka muutoksenhakuun oikeutettujen piirin tulkittamista pikemminkin lauantavasti kuin suppeasti. Myös itse luvan tarpeen määrittelyssä osallistumismahdollisuuksia ja oikeusturva koskevilla perusoi- keusnäkökohdilla voi olla merkitystä tämän valinnan määrittäessä sen, käsi- telläänkö jokin hanke lupamenettelyssä, johon liittyy erilaisia asianosaisten ja usein myös muiden osallisten tiedonsaantia ja mielipiteen ilmaisua palvelevia mekanismeja.<sup>48</sup>

Menettelyllisesti tämän tutkimuksen aiheen kannalta perusoikeusloutu- vuus koskee keskeisimmin valintaa yksittäisen lupamenettelyn ja maankäytön suunnittelun välillä. Kuten tässä tutkimuksessa on toistuvasti tuotu esiin, poik- keaminen ja suunnittelutarveratkaisu ovat yleensä vaihtoehtoja kaavoitusme- nettelylle. Vaikuttamismahdollisuuksia ja myös oikeusturva samoin kuin pe- rusoikeuksien turvaamisvelvollisuuttakin koskevilla säännöksillä on merkitystä harkittaessa sitä, käsitelläänkö jokin hanke yksittäisessä lupamenettelyssä vai onko kyse tilanteesta, jossa joko itse hanke taikka olosuhteet, joihin se sijoittuu

<sup>47</sup> Vastaavalla tavalla voidaan toiselta puolen sanoa, että omaisuudensuojanäkökohdat päätöshar- kinnassa tulee sovittaa yhteen maankäytön suunnitelmallisuuteen ja ympäristötavoitteisiin liitty- vien seikkojen kanssa.

<sup>48</sup> *Kuusiniemi* 2013d, s. 228, 231–234. Kuusiniemi viittaa (mt. s. 233) esimerkkinä muun ohella MRL 129 §:n ilmoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin. MRL 129 §:n 1 momentin mukaan kun- ta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakenta- miseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jäl- keen, kun asianomainen on tehnyt tätä koskevan ilmoituksen kunnan rakennusvalvontaviran- omaiselle. MRL 129.2 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tulee kuitenkin ilmoituksen sijasta edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos se yleisen edun tai naapurien oi- keusturvan kannalta on tarpeen. 2 momentin mukaisessa harkinnassa perusoikeudet puoltavat tulkinnanvaraisissa tilanteissa naapurien (jotka lupa-asiassa olisivat asianosaisia) kuulemista. Kuusiniemen mukaan (mp.) kyseessä on tilanne, jossa PL 15 ja 20 § vaikuttavat yhdensuuntaises- ti omistaja-naapurin hyväksi.

ovat muodostuneet sellaisiksi, jotka edellyttävät maankäytön ratkaisemista kaavoituksen keinoin yksittäisten lupamenettelyjen sijasta. Kaavoitukseen liittyvät osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt ovat aina laajempia kuin yksittäisissä lupamenettelyissä. Näin myös menettelylliset perusoikeudet ovat merkityksellisiä esimerkiksi ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnystä tulkittaessa tai muuten arvioitaessa sitä, onko jokin hanke esimerkiksi kaavoitukselle aiheuttavan haitan perusteella mahdollista toteuttaa vain maankäytön suunnittelun keinoin.

Yhtä lailla voidaan toiselta puolen sanoa, että yksittäistapauksissa omaisuudensuoja saattaa puoltaa hankkeen käsittelemistä lupamenettelyssä. Mitä merkittävämpi vaikutus hankkeella joko yksittäisenä hankkeena taikka yhdenvertaisuuden välityksellä muiden vastaavanlaisten hankkeiden kautta on maankäyttö- ja rakennuslain ja maankäytön suunnittelun tavoitteisiin, sitä vähäisempi kuitenkin on omaisuudensuojan painoarvo ja sitä suurempi painoarvo tulee antaa asiassa ympäristöperusoikeuteen liittyville sekä menettelyllisille että sisällöllisille seikoille. Tässäkin tapauksessa laissa on määritelty ne olosuhteet, joiden vallitessa asiaa ei ole mahdollista ratkaista lupamenettelyssä (luvan myöntämisen edellytykset), mutta niihin ei sisälly kysymyksen yllä kuvatun menettelyllisen ulottuvuuden arviointia kuin enintään välillisesti. Keskeinen osa maankäytön suunnittelun tavoitteista on kuitenkin myös MRL 1.2 §:n menettelyllinen tavoite turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen, joita MRL 5.1 §:n ensimmäisen virkkeen maininnat vuorovaikutteisesta suunnittelusta ja riittävästä vaikutusten arvioinnista täydentävät. Tässä omaisuudensuojaan liittyvien kysymysten, maankäytön riittävään suunnitteluun liittyvien yleisten etujen ja kunnan kaavoitusmonopolin välisen keskinäisjännitteen ratkaisemisessa kaavojen yleisillä laatimisvelvollisuuksilla ja erityisesti niiden tosiasiallisella toteutumisella on todella merkittävä rooli.

Olellaisena perusoikeusulottuvuutena tutkimuksen aiheen kannalta on nostettava vielä kertaalleen esiin aiemmin jo useammassa yhteydessä käsitelty yhdenvertaisuus, joka lienee kaavoitusta ja rakentamista koskevassa oikeuskäytännössä selvästi viitatuin perusoikeussäännös. Yhdenvertaisuutta koskeva PL 6 § on perustuslain perusoikeuksia koskevan 2 luvun ensimmäinen pykälä. Tämäkin voidaan nähdä ilmauksena säännöksen merkityksestä, kun mielivallan kieltoa ja samanlaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa voidaan pitää oikeusvaltion ja ylipäätään kirjoitetun oikeuden yhtenä olellaisena perustana.<sup>49</sup> Näin

<sup>49</sup> Nykymuotoisen yhdenvertaisuusperusoikeuden perusteluissa todettiin, että yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on perustelujen mukaan merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta

sillä on oikeudenmukaisuusperiaatteena hyvin vahva painoarvo yksittäisiä tapauksia vertailtaessa. *Kuusiniemi* on siis nähnyt yhdenvertaisuusperiaatteen samoin kuin eräiden muidenkin oikeusturvaperiaatteiden voivan olla myös ristiriitaisia ympäristötavoitteiden, kuten luonnon monimuotoisuuden ja sitä kautta ympäristöperusoikeuden, kanssa. Yhdenvertaisuus voi periaatteessa toimia samaan tapaan myös maankäytön suunnittelun tavoitteita vastaan, mikäli näitä näkökulmia ei soviteta yhteen.<sup>50</sup>

Erityisen haastavaksi yhdenvertaisuuden toteutuminen muodostuu (ja sitä joudutaan arvioimaan oletettavasti toisinaan hyvin hankalissa tilanteissa), jos ja kun valtion viranomaisten toimesta tapahtuvaa MRL:n soveltamisen laillisuusvalvontaa olennaisesti supistetaan<sup>51</sup>. Tämä valvonnan supistaminen tulisi koskemaan erityisestikin poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuja, jotka vastikään tehtyjen toimivaltamuutosten jälkeen ovat kaikilta osin kuntien toimivallassa<sup>52</sup>. Hallituksen esityksen perusoikeuksia koskevas-

---

lain soveltamisessa. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate. HE 309/1993 vp, s. 42.

<sup>50</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001 passim., yhdenvertaisuuden osalta erit. s. 217–233, kaavoitukseen ja poikkeuslupiin liittyen s. 220–228. Myös tässä on perimmiltään kyse oikeuden kahdenlaisten lähtökohtien ja tavoitteiden, yhtäältä oikeusvaltiollisen oikeusajattelun ja toisaalta instrumentalistisen, erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävän sääntelyn jännitteestä, *ration* ja *voluntaksen* kamppailusta.

<sup>51</sup> Asiaa koskeva, edellä useissa kohdin käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotus (HE 251/2016 vp) annettiin eduskunnalle marraskuun lopussa 2016.

<sup>52</sup> 1.4.2016 voimaan tullut toimivallan siirto poikkeamisasioissa (muun ohella rantarakentamista koskevien poikkeamisten osalta) ei millään muotoa ainakaan vähennä valvonnan supistamisen ongelmallisuutta, ja todennäköisesti vähintäänkin yhtä merkittävä tekijä on se, että samassa yhteydessä kun valvontaa ehdotetaan olennaisesti supistettavaksi, ehdotetaan MRL:n järjestelmään huomattava määrä merkittäviä ja monelta osin hyvin tulkinnanvaraisia muutoksia.

Vireillä olevassa hallituksen esityksessä valtion viranomaisen kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin; HE 251/2016 vp, s. 1. Valtakunnallisuus tai maakunnallinen merkittävyys on tietenkin huomattavan tulkinnanvarainen käsite erityisesti liittyessään sen kaltaiseen menettelysäännökseen kuin valitusoikeus, mutta mikäli tätä merkittävyyttä tarkastellaan yksinomaan yksittäiseen rakennushankkeeseen liittyvänä kysymyksenä, eivät yksittäistä asuinpientaloa koskevat tyypitapaukset tällaisia käytännössä ole. Tällainen suppea arviointi vastaisi tapaa perustella tällaiset lupapäätökset siten, että ne eivät ”yksittäisenä hankkeena” aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Kuitenkin niillä voi olla tällaisia vaikutuksia osana laajempaa soveltamiskäytännönä, samoin kuin vaikutuksia myös perusoikeuksien toteutumiseen. Yhdyskuntarakenteen hajautumista, joka tapahtuu huomattavassa määrin yksittäistapauksellisten lupien välityksellä, on aiemmin sanotun mukaisesti pidetty maankäytön merkittävimpana valtakunnallisena haasteena.

Tämänhetkisten kaavailujen mukaan valmisteilla olevan maakuntaudistuksen myötä valtion yleisen edun valvonta ja laillisuusvalvonta kaavoitusasioissa oltaisiin lopettamassa kokonaan. Tämä on melko poikkeuksellista, kun otetaan huomioon maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyvät huomattavat sekä yleiset että yksityiset taloudelliset ja muut intressit ja myös niihin liittyvät riskit.

sa arvioinnissa tätä kysymystä tarkastellaan yksinomaan ympäristöperusoikeuden näkökulmasta ja kysymys ratkaistaan toteamalla, että perusoikeudet velvoittavat myös kuntia<sup>53</sup>. Kuitenkin, kuten aiemmin on todettu, suunnittelutarve- ja poikkeamissäännösten soveltaminen hallintokäytännössä on jo aiemmin osoittautunut varsin ongelmalliseksi, ja nämä ongelmat melko väistämättä entisestään korostuvat, mikäli päätösten lainmukaisuuden valvonnasta luovutaan tai sitä olennaisesti supistetaan. Edelleen niin kuin on aiemmin todettu, näillä samoilla lupapäätöksillä on myös mahdollista merkittävässä määrin vaarantaa maankäytön suunnittelua koskevien (sekä sisällöllisten että menettelyllisten) tavoitteiden ja voimassa olevien kaavojen toteutuminen. Esimerkiksi poikkeamispäätöksillä on mahdollista syrjäyttää jo laadittujen kaavojen keskeiset sisältöratkaisut, jolloin toteutunut maankäyttö ei enää täytä kaavalle asetettavia sisältövaatimuksia. Näin voi periaatteessa tapahtua juuri nimenomaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksella argumentoiden, kun muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille tulisi sallia vastaavanlaiset rakentamismahdollisuudet. Hallinto-oikeuden lähtökohdille on hyvin ongelmallista ja hallinto-oikeudelliset opit, kuten perusteltujen odotusten suojaaminen, eivät toimi, mikäli voimassa oleva oikeus ja käytännöt erkanevat kovin kauas toisistaan. Kaikkein ongelmallisinta tämä lienee yhdenvertaisuuden kannalta, kun lain noudattaminen takaa myös eri tahojen yhdenvertaisen kohtelun.

Näin ollen on syytä tarkastella vielä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen ja erityisesti puheena olevien lupien myöntämisen oikeudellisten edellytysten suhdetta. Lupaedellytysten voidaan nähdä olevan olennaisilta osiltaan ilmauksia ympäristöperusoikeuden luonnon monimuotoisuuteen, terveelliseen ympäristöön ja kulttuuriperintöön liittyvistä arvoista ja intresseistä. Yhdenvertaisuus perustuslakiin sisältyvänä perusoikeutena on myös normihierarkiassa tavallista eduskuntalakia ylemmän asteinen säännös, mutta tästä ei kuitenkaan voi nähdäkseni aiemmin sanotun perusteella seurata se, että yksi lainvastainen päätös velvoittaisi tai edes oikeuttaisi viranomaista tekemään sen perusteella yhdenvertaiseen kohteluun nojaten lisää lainvastaisia päätöksiä<sup>54</sup>. Useampikaan väärä päätös (johdonmukainen lainvastainen käytäntö) ei tee niistä yhdestäkään oikeaa. Lainvastainen päätös ei puheena olevan kaltaisissa asioissa voi lähtökohtaisesti synnyttää oikeutta saada niin ikään lainvastaista lupapäätöstä yhdenvertaisuuden nojalla.

Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta lienee itsestään selvää, että virheellisin perustein tehty kielteinen päätös ei merkitse sitä, että muissa vastaavan kalta-

---

Rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu on myös paikannettu eräiksi suomalaisen korruption keskeisimmistä riskikohteista. Ks. esim. *Peurala – Muttilainen* 2015, s. 28, erityisesti yhdyskuntasuunnittelun osalta s. 35–39. Kyseistä tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat esittivät korruptioriskien vähentämiseksi muun ohella kaavoituksen vahvempaa ohjausta, mt. s. 39.

<sup>53</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 49.

<sup>54</sup> Tämänäsuuntaisesti myös *Kuusiniemi* 2001, s. 222, todeten tämän kaltaisen tilanteen myös yhdenvertaisuuden kannalta ”kiperalta näyttäväksi”.

sissa tilanteissa tulisi vastaavalla tavalla tehdä väärin perustein kielteinen päätös. Yhtä lailla kestämaton ympäristötavoitteiden ja ympäristöperusoikeuteen kirjoitettujen intressien näkökulmasta on kuitenkin myös ajatus, että virheellisin perusteisin tehdyt myönteiset maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset päätökset voisivat oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla johtaa uusiin lainvastaisiin päätöksiin. Kaikin tavoin tulisi pyrkiä huolehtimaan siitä, ettei ensimmäisiäkään lainvastaisia päätöksiä synny. Vaikka päätöksentekijän tehtävä ei ole edellä kuvatun perusteella helppo, on tämän tutkimuksen keskeisenä pyrkimyksenä ollut täsmentää niitä seikkoja, joiden huomioon ottamisen avulla lainvastaisia päätöksiä voidaan välttää.





## IV YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

”Aluksi oppinut lähestyy asioita täydellisenä viekastelijana, aloittaa arasti, varovasti, kysyy mitä lempeimmällä tavalla: ’Eiköhän se liene sieltä? Eiköhän se ja se maa liene saanut nimensä siitä ja siitä’, tai ’Eiköhän tämä todistuskappale ole toiselta, myöhemmältä ajalta?’ tai ’Eiköhän se ja se kansa oikeastaan ollutkin se ja se?’ Liikoja viivyttämättä hän lainaa otteita yhdeltä ja toiselta muinaisajan kirjailijalta, ja kun sitten havaitsee jonkin pienimmänkin vihjeen tai jotain sellaista, mikä hänen mielestään on sinne päin, jo kasvaa mielessä uljuus ja rohkeus, hän keskustelee vanhan ajan kirjailijoiden kanssa ujostelemattomasti, tekee heille kysymyksiä, vastaa itse heidän puolestaan unohtaen kokonaan, että oli aloittanut aroin olettamuksin; nyt hänestä jo näyttää, että hän näkee kaiken, että kaikki on selvää, ja pohdinta päättyy sanoihin: ’Näin se on ollut, tätä kansaa sen täytyy tarkoittaa; juuri tältä näkökulmalta asiaa on tarkasteltava!’”

– Nikolai Gogol, *Kuolleet sielut*



---

# 14 Maankäyttö- ja rakennuslain systematiikka ja suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyt

## 14.1 SUUNNITTELUTARVERATKAISUT, POIKKEAMISPÄÄTÖKSET JA LAIN SYSTEMATIikka JA TAVOITTEET

Suunnittelematonta tiivistä rakentamista haluttiin jo rakennuslain säätämisaikana rajoittaa ja ohjata, lähinnä kaupunkiyhdyskunnille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten ja maaseudun osalta yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi. Rakennuslakia säädettäessä silloisen lainsäädännön suurimpana epäkohtana pidettiin hallituksen esityksen mukaan ”sitä, että se ei ole kyennyt estämään suunnittelematonta ja järjestämättömän tiheän asutuksen syntymistä yleensä eikä edes sellaisille alueille, jotka ovat siihen soveltumattomia tai joiden varaaminen muihin tarpeisiin kuin varsinaisiksi rakennustonteiksi olisi ollut välttämätöntä. Kun tällaista aluetta myöhemmin joudutaan järjestämään ja kaavoittamaan, saatetaan usein olla jo sellaisen tapahtuneen tosiasian edessä, että tarkoituksenmukaisen kaavoituksen toteuttamiseen ei enää ole mahdollisuuksia.”<sup>1</sup> Ongelmat ovat edelleen aivan samanlaiset, mutta rakentamismäärien kasvaessa ongelmien mittasuhteet ovat entisestään kasvaneet.<sup>2</sup> Tilannetta korostaa se, että yhä suurempi osa rakentamisesta sijoittuu kaupunkiseutujen reuna-alueiden suunnittelutarvealueille varsinaisen hajakenttämisen menettäessä koko ajan merkitystään. Ongelmia ei siis ole tältä osin pysytty MRL:n säätämällä ratkaisemaan, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitettiin aiempaa paremmin vastaavan yhdyskuntarakenteen eheytyksen haasteisiin. Luopumalla taaja-asutuspoikkeusluvasta ja säätämällä siitä jo lähtökohtaisesti aiempaa säännönmukaisempi menettely, voidaan tulkita tehdyn tosiasiansa myös osin toisen suuntaisia muutoksia suunnittelutarveratkaisua koskevaan sääntelyyn kuin mitä maankäyttö- ja rakennuslaki yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön suunnitelmallisuuden osalta tavoitteli.

Lain systematiikan ja näiden lupainstrumenttien luonteen kannalta luvan myöntämisen tulisi lähtökohtaisesti olla alisteinen sille, ettei haetulla toimenpiteellä loukata maankäytön suunnittelun ja sen tavoitteiden kannalta merkityksellisiä yleisiä etuja. Ongelmalliseksi muodostui se, ettei käytäntö RakL:n

---

<sup>1</sup> HE 91/1954 vp, s. 2.

<sup>2</sup> Ks. VNS 2/2000, s. 84.

aikanakaan vastannut lainsäätäjän ajatusta sääntelyn systemaattisesta merkityksestä. Poikkeuslupan on sanottu kokoneen *funktionmuutoksen*. Rakennuslain aikana muodostui yleiseksi käytännöksi, että rakennuskiellot saattoivat jatkua lähes pysyvinä ja kaavat, joiden laatimista varten ne asetettiin, eivät valmistuneet. Detaljikaavoitettaviksi tarkoitettuja taaja-asutusalueita ei kaavoitettu. Tämä merkitsi sitä, että rakentamismahdollisuudet saattoivat olla säännönmukaisesti poikkeuslupan takana.<sup>3</sup> Toimintaympäristön muutosten vuoksi menettelyt eivät vastanneet enää sitä funktiota, joka poikkeamissääntelyn taustalla alun perin oli. Tällaisessa tilanteessa oikeusturvanäkökohdat ovat myös puoltaneet ”tarkoituksenmukaisuusharkinnan legalisointia”.<sup>4</sup>

Niin yleinen poikkeuslupa kuin taaja-asutuspoikkeuslupakin kokivat funktionmuutoksen toisaalta myös sikäli, että rakennuslakia säädettäessä lainsäätäjän tarkoitus oli, että ne olisivat nimenomaan poikkeuksellisia menettelyitä. Niistä tuli kuitenkin säännönmukaista hallintotoimintaa, ja poikkeamismenettely erityisesti rantavyöhykkeelle rakentamisessa ja varsinkin suunnittelutarveratkaisut erityisesti sääntelyssä tapahtuneiden muutosten jälkeen ovat sitä edelleen. Näiden lupien vähentämiseen pyrkineiden MRL:n säätämisen yhteydessä tehtyjen muutosten voidaan sanoa olleen vailla vaikutusta. Lain systematiikan ja kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön tavoitteiden toteutumisen kannalta ne ovat tästä syystä tutkimuksessa kuvatulla tavalla ongelmallisia. Tämä funktionmuutosnäkökulma puolestaan edellyttäisi nimenomaan lain systematiikkaan ja tavoitteisiin – yleiseen etuun – liittyvien seikkojen painottamista näitä lupia koskevassa päätöksenteossa.

Lain järjestelmä rakentuu sille aiemmin kuvatulle ajatukselle, että maankäyttö ja rakentaminen perustuu riittävään suunnitteluun ja että esimerkiksi suunnittelutarvealueilla tämän riittävän suunnittelun toteuttava väline on lähtökohtaisesti asemakaava, kun kyse on tehokkaasta, MRL 16.1 §:ssä säädettyjä moninaisia tarpeita ja vaikutuksia synnyttävästä rakentamisesta. Kun lähtökohdat ovat nämä ja käytäntö kuitenkin muun ohella kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla usein toisenlainen, syntyy tästä väistämättä jännitteitä ja lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen muodostuu ongelmalliseksi.

Poikkeamismenettely vastaa kaavoittamattomilla ranta-alueilla paljolti suunnittelutarveratkaisua suunnittelutarvealueilla. Toisaalta poikkeaminen on myös vaihtoehto kaavan muuttamiselle ja mahdollistaa yksittäisessä tapauksessa rakentamisen kaavasta poiketen. Esimerkiksi rantarakentamista koskevassa poikkeamismenettelyssä piilee potentiaali rantojen maankäytön suunnittelussa sen tavoitteiden toteuttamiseksi noudatettujen vaatimusten rapauttamiseen, kun joko rantarakentamisen ohjaamiseen tarkoitettun kaavan alueelle kaavan vastaisesti tai kaavoittamattomalle ranta-alueelle myönnetty poikkeamispäätökset

<sup>3</sup> Klami 1980, s. 41.

<sup>4</sup> Ks. funktionmuutoksesta yleisesti Klami 1979, s. 61.

saattavat periaatteessa muun ohella maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kautta johtaa maankäytön suunnittelun tavoitteiden ja suunnittelulle asetettujen oikeudellisten vaatimusten kannalta kestävämpään lopputulokseen. Sattumanvaraisesti myönnettyt luvat puolestaan merkitsevät yhdenvertaisuuden vaatimuksen loukkausta.

Kysymys on kuitenkin merkityksellinen myös maankäyttö- ja rakennuslain menettelyllisten tavoitteiden ja näihin tavoitteisiin liittyvien perustuslaillisten vaatimusten näkökulmasta, kun yksittäisillä lupamenettelyillä sivuutetaan samalla kaavoitukseen liittyvät osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt. Nämä osallistumismenettelyt ovat tarpeen suunnittelun kannalta merkityksellisten kysymysten ja intressien selvittämiseksi, ja kaavoituksen yhteydessä laaditaan muutoinkin kokonaisvaltaiset selvitykset, joiden perusteella kaavoitettavan alueen maankäyttö voidaan ratkaista kaikki kaavan sisältövaatimukset ja muut suunnittelulle asetetut tavoitteet täyttävällä tavalla.

Edellä sanotusta käy ilmi, miten kiinteästi sidoksissa nämä lupainstrumentit ovat siihen, *miten maankäytön suunnittelua toteutetaan käytännössä*. Lupainstrumenttien olemassaolo ja niihin liittyvät hallintokäytännöt vaikuttavat osaltaan siihen, kaavoitetaanko suunnitteluvollisuuden alaisia alueita. Toisaalta maankäytön suunnittelutilanne vaikuttaa siihen, miten lupainstrumentteja käytetään. Käytännön kaavoitustilanne voi aiemmin sanotun perusteella vaikuttaa siihenkin, kuinka luvan myöntämisen sallittuja premissejä arvioidaan esimerkiksi oikeusturvaan ja omaisuuden suojaan liittyvien seikkojen kannalta. Maankäytön suunnittelun toteuttaminen suunnittelun tarpeiden ja suunnitteluvollisuuksien edellyttämällä tavalla vähentää olennaisesti oikeusturva- ja omaisuuden suojanäkökohtiin liittyviä kysymyksiä suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamismenettelyissä. Vielä välittömämmin se vaikuttaa siihen, käytetäänkö näitä lupamenettelyitä lain systematiikan mukaisesti vaiko ensisijaisen ja lain sekä sisällölliset että menettelylliset tavoitteet toteuttavan kaavoitusmenettelyn sijasta. Maankäytön suunnittelun toteuttaminen näyttää siis olevan ratkaisevassa asemassa kaikissa puheena olevissa menettelyissä, koskivatpa ne sitten yleiseen etuun tai yksityisiin etuihin liittyviä ongelmallisia kysymyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt yleiset suunnitteluvollisuudet ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät mekanismit ovat tästä näkökulmasta olennaisia. MRL 51 §:n ja muiden yleisten suunnitteluvollisuuksien ei tule jäädä vain muodollisiksi velvollisuuksiksi, niiden tulee olla sitä myös tosiasiallisesti.

## 14.2 LUPAEDELLYTYKSIIN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Olennaista menettelyiden käyttämisessä on siis se, että niiden käyttäminen rajataan tilanteisiin, joihin ne lain systematiikan ja tavoitteiden näkökulmasta soveltuvat. Erityisen tärkeää sekä suunnittelutarveratkaisu- että poikkeamis-harkinnassa onkin niiden tilanteiden tunnistaminen, jossa rakentaminen ei voi (enää) perustua yksittäiseen luparatkaisuun tai -ratkaisuihin vaan alueen maankäyttö tai sen muutokset on ratkaistava maankäytön suunnittelun keinoin. Tässä tarkastelussa tulee ottaa riittävästi huomioon muun ohella maanomistajien yhdenvertaiset rakentamismahdollisuudet myös tulevaisuudessa sekä kaavoituk-selle jätettävä riittävä suunnitteluvara, jotta sen kaltaisia tilanteita ei syntyisi, joita jo edellä rakennuslain esitöissä kuvattiin.

Tutkimuksessa on pyritty paikantamaan ne normatiiviset tekijät, joiden puitteissa näitä päätöksiä tehdään ja joiden asettamat vaatimukset päätöksiä teh-täessä tulee tunnistaa ja ottaa huomioon yksittäisen ratkaisutilanteen premis-sien konstellatiota muodostettaessa. Tarkastelussa paljastuvat ratkaisuun kohdistuvat moninaiset ja keskenään jännitteisetkin odotukset. Lupien aineel-lisia edellytyssäännöksiä on tulkittava ja sovellettava osana laajempaa norma-tiivista kokonaisuutta, jossa ovat tapauskohtaisesti eri tavoin merkityksellisiä muun ohella systemaattis-tavoitteelliset näkökohdat, kaavojen sisältövaatimuk-set, ylemmän asteisten kaavojen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus, hallinto- ja ympäristöoikeuden periaatteet sekä perusoikeudet.

Tarkastelun perusteella voidaan esittää arvio, että voimassa oleva oikeus si-nänsä sisältää näiden ratkaisujen tekemisen kannalta riittävät oikeudelliset pre-missit, joiden perusteella ratkaisut täyttävät sekä oikeusjärjestyksen että maan-käyttö- ja rakennuslaille asetettujen tavoitteiden vaatimukset. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut se, miten nämä lupamenettelyt niiden soveltamiskäy-tännöissä pysyisivät systemaattisella paikallaan niin, että näihin menettelyihin liittyvät ongelmat saataisiin minimoitua. Tähän voidaan pyrkiä vaikuttamaan niin lainsäädännön kuin -tulkinnankin keinoin.

Niin sanotun ehdottoman luvanmyöntämisesteen kynnys näyttää asiaa kos-kevan hyvin vähäisen julkaistun oikeuskäytännön perusteella asettuvan mah-dollisesti melko korkealle, mikä voi aiheuttaa ongelmia järjestelmän toimivuudelle. Toisaalta tämän tyyppisissä tapauksissa oikeuskäytännössä on yleensä kaavoituksellisten edellytysten perusteella katsottu, että haettu rakentaminen on mahdollista toteuttaa vain maankäytön suunnittelun keinoin. Merkittävim-mät ongelmat lainsäädännön tavoitteiden toteutumisessa liittyvätkin siihen, että rakentamisen vaikutukset erityisesti suunnittelutarveratkaisujen osalta ei-vät synny yksittäisistä luparatkaisuista vaan suuresta joukosta yksittäisiä lupia. Tämä korostaa jälleen riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuvaa maankäytön

suunnittelua sen ohella, että yksittäisten hankkeiden lupamenettelyissä otetaan huomioon maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ja kaavoitukselle jätettävä suunnitteluvара.

Yksityiskohtana tutkimuksessa mainittiin myös niin sanottu vähäinen asemakaavamuutos, jonka kriteerit on lainsäädännössä ja esitöissä poikkeuksellisen tarkkaan määritelty, ja se, että poikkeamispäätöksiin voidaan mitä ilmeisimmin voimassa olevan oikeuden mukaan toteuttaa hankkeita, jotka eivät asemakaavamuutoksinaakaan olisi vähäisiä. Tämä muodostaa järjestelmän sisäisen epäsuhdan ja ilmentää osaltaan sitä, miten puheena olevat menettelyt ovat joissakin suhteissa varsin irrallisia lain suunnittelujärjestelmästä. Kaikkein selvimmin tämä irrallisuus käy ilmi siitä, etteivät MRL 16 §:n suunnittelutarpeen ja MRL 72.1–2 §:n mukainen ranta-alueen suunnittelutarpeen olemassaolo sellaisenaan synnytä varsinaista oikeudellista suunnitteluvollisuutta eikä poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisumenettelyihin sisälly kaavoituksen käynnistämistarpeeseen liittyvää harkintaa tai päätöksentekoa. Näin ne muodostavat tavallaan oman kokonaisuutensa, varsinaisen kaavojen laatimistarpeen arvioinnin ja kaavoituksen käynnistämistä koskevan päätöksenteon tapahtuessa toisaalla. Tämä irrallisuus suunnittelujärjestelmästä voi heijastua myös itse lupaharkintaan, joka näyttäytyy toisinaan pikemminkin rakennuspaikkojen jakamisena kuin varsinaisena maankäytöllisiä seikkoja koskevana harkintana.

Toisaalta on niin, ettei kaikkia maankäytön suunnittelun korvaavaan yksittäistapaukselliseen lupaharkintaan liittyviä ongelmia voida poistaa kehittyneelläkin luvan myöntämisen edellytysten harkinnalla. Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisukäytännössään, että luparatkaisuissa arvioidaan, olisiko kyseinen hanke mahdollista osoittaa alueelle laadittavassa kaavassa – huomioiden toisaalta myös riittävän suunnitteluvaran vaatimus hankkeen toteuttamisen jälkeenkkin. Yksittäistapaukselliseen lupamenettelyyn liittyy kuitenkin väistämättä vaillinaiseksi jäävän laaja-alaisemman tarkastelun ohella olennaisia rajoitteita: yksittäisellä luvalla ratkaistaan vain yksittäisen hankkeen toteuttaminen, sillä ei ole käytännössä mahdollista ratkaista ympäröivää maankäyttöä ja yhteensovittaa erilaisia maankäyttöintressejä. Myös erilaisten intressien tunnistamisen ja yhteensovittamisen kannalta keskeiset, pohjimmiltaan perustuslailliset osallistumismenettelyt jäävät puutteellisiksi. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään niin ikään todennut yksittäisiin lupiin perustuvan rakentamisen rajoitukset.





---

# 15 Tutkimuksen teoreettis-lainopillisista kysymyksistä

## 15.1 LAIN TULKINNASTA

Tämä tutkimus on pyrkinyt lähestymään oikeudellista ratkaisutoimintaa ja sen keskeisiä piirteitä erityisesti gadamerilaisen hermeneutiikan näkökulmasta, joka korostaa muun ohella osien ymmärtämistä kokonaisuuden kautta ja jossa tulkinnan tietynlainen mitta on sen sopivuus kokonaisuuden kannalta (koherenssi). Samankaltainen lähestymistapa on muodostunut myös tutkimuksen aineellisoikeudellisten tarkastelujen perustaksi, kun se on tapahtunut paljolti maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän lähtökohdista käsin. Myös perusoikeusargumentaatio voidaan mieltää systemaattisen tulkinnan kaltaiseksi sen pyrkiessä osaltaan ristiriidattomuuteen oikeusjärjestyksessä<sup>1</sup>. Tällaista lähestymistapaa on toisaalta perustellut myös se, että niin ikään korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö tutkimuksen aihealueen osalta on hyödyntänyt huomattavassa määrin systemaattisia argumentteja. Voidaan lisäksi huomauttaa, että lain systematiikan kannalta koherentit tulkinnat tämän järjestelmän osista ovat omiaan edesauttamaan myös järjestelmän tavoitteiden toteutumista. Näin on siitä huolimatta, että tutkimuksen kohteena olevat menettelyt eivät ole sen enempää RakL:n voimassa ollessa kuin MRL:n aikanaan pysyneet tällä systemaattisella paikallaan. Juuri tästä seikasta voidaan kuitenkin ajatella syntyvän myös systemaattis-tavoitteellisten argumenttien erityinen tarve ja oikeutus.

Perusoikeuksien merkitys lain tulkinnassa näyttää toisinaan muodostuneen hieman kaksiarvoiseksi kysymykseksi. Tässä tutkimuksessa perusoikeuksia on lähestytty *yhtenä* päätöksenteon normatiivisia premissejä muotoavana tekijänä. Perusoikeusmyönteinen tulkinta tulee siis nähdäkseni mieltää nimenomaan *osana* laintulkinnan keinoja muiden laintulkinta-argumenttien ohella. Sitä ei siis tule mieltää irralliseksi muista laintulkinnan välineistä, vaikka sillä onkin normihierarkiaan ja perusoikeuksien oikeusvaltiolliseen ja sisällölliseen merkitykseen liittyvä erityinen asemansa ja painoarvonsa. Näin on erityisesti niissä tapauksissa, joissa perusoikeusulottuvuus on ilmeinen ja aivan erityisesti silloin, kun tämä perusoikeusulottuvuus ilmenee yksittäistapauksessa sellaisella tavalla, jota ei ole ennakolta pystytty arvioimaan, ja sellaisessa tilanteissa, joissa perusoikeusnäkökulma edesauttaa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden

---

<sup>1</sup> Ks. *Kulla* LM 2015, s. 160.

mukaisen ratkaisun syntymistä<sup>2</sup>. Kuten tässä tutkimuksessa referoiduista perusoikeuksiin liittyvästä oikeuskäytännöstä ja niitä koskevista kommenteista voidaan havaita, perustuslainmukainen laintulkinta ei ole sen helpompaa kuin laintulkinta muiltakaan osin, pikemminkin päinvastoin. Toisaalta tarkasteltaessa esimerkiksi poikkeamis- tai suunnittelutarveratkaisupäätöksentekoa voidaan havaita, että näiden säännösten soveltamiseen sisältyy myös perusoikeuksiin nojaavia systemaattisia käytäntöjä liittyen esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan toteuttamiseen. Myös omaisuuden suojaa tulee tarkastella horisontaalisesti siten, ettei yhtä rakennushanketta koskevalla päätöksellä loukata muiden maanomistajien yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää maataan vastaavalla tavalla.

## 15.2 PÄÄTÖKSENTEON PREMISSEISTÄ

Tässä tutkimuksessa on pyritty yleisellä tasolla jäsentämään merkitykselliset tutkimuksen kohteena oleviin menettelyihin liittyvät oikeudelliset premissit. Nämä premissit, samoin kuin ratkaisutilanteen tosiasialliset olosuhteet, muodostavat tapauskohtaisia konstellaatioita, ja niiden viimekätinen merkitys (esimerkiksi perusoikeuksien vaikutus taikka sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien yksittäistapauksellinen ala) ratkaistaan yksittäisessä soveltamistilanteessa. Huolimatta päätösten paikkaan sidottisuudesta ja siihen liittyvästä yleistettävyyden haasteesta, tämä kaikkien merkityksellisten seikkojen tunnistaminen ja huomioiminen on nähdäkseni omiaan tuottamaan järjestelmän kannalta yhdenmukaisia – ja sellaisina yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset täyttäviä, vaikkakaan ei kaavamaisia – ratkaisuja. Tällaisten maankäytöllisten hallintopäätösten tekijälle ei mitään yksinkertaista kaavaa oikeiden ratkaisujen tekemiseksi valitettavasti liene löydettävissä.

Hallinnolliseen päätöksentekoon voi liittyä eri päätöksentekotilanteissa eriasteisesti sekä oikeudellisia että oikeudellisen kontrollin ulkopuolella olevia premisskejä. Tässä tutkimuksessa on pyritty hahmottamaan näitä premisskejä erityisesti poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuharkinnan osalta. Niin kutsuttu tarkoituksenmukaisuusharkinta ilmenee tämän tutkimuksen aihepiiriin kuuluvassa päätöksenteossa enimmäkseen tietynlaisina häivähdyksinä, päätöksentekoon sisältyvinä tarkoituksenmukaisuuselementteinä<sup>3</sup>, joita tässä tutkimuksessa on nimitetty yleisesti tarkoituksenmukaisuuspremissiksi. Esimerkiksi kaavoituksessa sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien ala on kuitenkin jo huomattavasti laajempi.

<sup>2</sup> Tässä jätetään huomiotta PL 106 §:n mukainen tilanne, jossa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

<sup>3</sup> Ks. *Vihervuori* 2013a, s. 233.

Tarkoituksenmukaisuuspremissien alaa poikkeamispäätöksenteossa voidaan kuvata marginaaliseksi ja tapauskohtaiseksi, eikä tämä kysymys juurikaan aktualisoidu käytännön ratkaisutilanteissa, jotka lähes poikkeuksetta ratkeavat yksinomaan oikeudellisilla perusteilla. Systemaattisista seikoista ja kunnan kaavoitukseen liittyvästä harkintavallasta seuraa kuitenkin, että maankäytön suunnitteluun liittyvien seikkojen välityksellä kunnan harkintavallan ala voi poikkeamisenmenettelyn ohella olla *välillisesti* myös suunnittelutarveratkaisu-harkinnassa jossain määrin tuomioistuinta laajempi, vaikka kyse sinänsä on oikeusharkintaisesta päätöksenteosta<sup>4</sup>. Tämä kuvaa harkintadikotomian ongelmallisuutta ja sitä, että viranomaisen harkintavallan laajuus on määriteltävä kunkin ratkaisutilanteen osalta erikseen. Tässä suhteessa johtopäätös on osin lopulta varsin lähellä *Kotkaksen* käsittelemien sisällöllisten harkintakategorioiden perustana olevaa ajattelutapaa<sup>5</sup>. Lähtökohtaisesti tutkimuksessa on kuitenkin sitouduttu vallitsevaan positiivisoikeudelliseen oikeudellisten premissien määrittelyyn, joka on nähdäkseni edelleen käyttökelpoinen, kunhan sen rajoitukset tunnistetaan. Tutkimuksessa on laajemmassa mittakaavassa ylipäättään korostettu oikeudellisten ja ei-oikeudellisten seikkojen väistämätöntä yhteen kietoutumista monin eri tavoin. Se ei ole kuitenkaan millään tavalla estänyt tulkintalainopillisten kannanottojen tekemistä perinteisin lainopin keinoin. Tämä pikemminkin edesauttaa lainopin välineiden ja niihin liittyvien merkityksellisten kysymysten ymmärtämistä.

Tätä tutkimusta tehtäessä on esitetty kysymys, onko harkintadoktriinia ja oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottelua enää tarpeellista tai mielekäästä käsitellä. Eikö se ole jo menneen talven lumia, oikeushistoriaa? Sen asema ja merkitys onkin epäilemättä varsin toisenlainen kuin joskus aikaisemmin. Erottelu on kuitenkin tässä tutkimuksessa esitetyn perusteella edelleen relevantti, ja sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien olemassaoloon myös viitataan edelleen poikkeamista koskevissa säännöksissä, esitöissä ja myös aivan viime vuosienkin oikeuskäytännössä. On huomioitava, että sallituilla ei-oikeudellisillakin päätöspremisseillä on oikeusvaltiollisten, vallankäytön rajoittamista korostavien näkökohtien tapaan myös oma perustuslaillinen, vallanjakoon ja itsehallintoon liittyvä perustansa<sup>6</sup>. Tavoiterationaalisessakin päätöksenteossa on kuitenkin tunnistettava normirationaalisuuden tuottamat reunaehdot ja siinä soisi käytettävän myös sellaisten osallistumis- ja vaikutusten arviointiin liittyvien menettelyiden tarjoamat keinot, joilla nuo tavoitteet (yleinen etu) tulisivat mahdollisimman asianmukaisesti yksittäisissä ratkaisutilanteissa määritellyiksi. Muussa tapauksessa yleisten etujen sijasta saatetaan edistää yksipuolises-

<sup>4</sup> Ks. KHO 2016:119. Poikkeamispäätöksenteon osalta ks. tässä mielessä samankaltainen ratkaisu KHO 2013:110.

<sup>5</sup> Ks. *Kotkas* LM 2011 passim.

<sup>6</sup> Ks. myös *Vihervuori* 2004, s. 499–500.

ti yksityisiä tai määrätyn intressiryhmän etuja. Tietynlaiseksi harkintavallan alittamiseksi voidaan mieltää myös se, että päätöksiä tehtäessä edistetään vain tiettyjä intressejä, sivuuttaen muut yhteiskunnallisesti tärkeitä pidetyt arvot. Yleisellä tasolla näitä päätöksentekoon liittyviä yleisiä etuja voidaan tunnistaa lainsäädännön tavoitteista.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain ja hallintolainkäyttölain muutokset ovat tehneet kysymyksen laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan kohtalosta ajankohtaisenkin. Kun voimassa olevan lainsäädännön mukaan muutoksenhaku voi tapahtua vain laillisuusperustein, on sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien ala se osa harkintaa, johon oikeudellinen kontrolli ei ulotu – muutoin kuin siltä osin, että itse harkinta ja päätöksenteko on tapahtunut oikeusjärjestyksen vaatimukset täyttävällä tavalla. Itse sallittujen tarkoituksenmukaisuuspremissien piiriin kuuluvat kysymykset eivät enää HLL 7 §:n ja KHOL 2 §:n vuoden 2016 alusta voimaan tulleiden muutosten jälkeen voi siirtyä alkuperäistä päätöksentekijää ylemmälle tasolle arvioitaviksi ja ratkaistaviksi. Oikeudellisten ja tarkoituksenmukaisuuspremissien erottelun tarve ei enää johdu korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välisestä (vallanjakoon liittyvästä) työnjaosta, vaan päätöksen tehneen viranomaisen ja tuomioistuimen välisestä (vallanjakoon liittyvästä) työnjaosta.

---

## 16 Jälkikirjoitus

Tämän tutkimuksen keskeisenä pyrkimyksenä – alkuun palatakseni – on erityisesti sen teoreettis-lainopillisten tarkastelujen osalta on ollut ymmärtää ja hallita oikeuden tiettyjä keskeisjännitteitä: sen staattisuutta ja dynaamisuutta, avoimuutta ja suljettuisuutta, muotoa ja sisältöä, *ratiota* ja *voluntasta*<sup>1</sup>. Tutkimuksen aihe on toisaalta myös välttämättä edellyttänyt tätä, kun päätöksenteko on kauttaaltaan joustavin aineellisin säännöksin säänneltyä eivätkä kaikki päätöksenteon sallitut normatiiviset premissit siis ole välttämättä oikeudellisia. Tutkimuksen tekeminen onkin ollut paljolti painia tämän keskeisjännitteen ja sen ääripäiden välillä, ratkaisujen etsimistä, löytämistä ja pettymistä. Oikeuden rajoja ja pitäviä ankkureita oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle on yritetty etsiä esimerkiksi perusoikeusjärjestelmästä ja periaatteista ja jouduttu lopulta toteamaan niidenkin rajoitukset. Toiselta puolen on ollut tarpeellista korostaa oikeuden avoimuutta ja tähdentää ratkaisijan tekemien valintojen olennaista merkitystä oikeudellisessa ratkaisussa, koska muutoin kokonaisuksena ratkaisutoiminnan luonteesta jää epätäydelliseksi. Niin oikeuden ja ei-oikeuden, oikeusharkinnan ja vapaan harkinnan, yleisen ja yksityisen edun kuin lain tulkinnan ja päätösharkinnankin väliset erottelut paljastuvat lähemmässä tarkastelussa enemmän taikka vähemmän suhteellisiksi. Tässä ei sinänsä ole mitään erityisen yllättävää, kaksiarvoiset dikotomiat ovat useimmiten vain abstrakteja malleja tai karkeita yleistyksiä. Silti oikeudellinen ratkaisutoiminta edellyttää näitä erotteluja tekemään salliessaan esimerkiksi muutoksenhaun hallintoviranomaisen päätöksestä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HLL 7.2 §)<sup>2</sup>. Tästä syystä tähän erotteluun on täytynyt tutkimuskohteenkin vuoksi pyrkiä.

Aineellisoikeudellisissa tarkasteluissa oikeuden staattisuuden ja suljettuisuuden lähtökohtia korostaviksi elementeiksi ovat asettuneet paljolti tämän tutkimuksen aiheen valossa hallinto-oikeuden vahvasti oikeusvaltioajatteluun nojaavat opit ja rakenteet.<sup>3</sup> Dynaamisuus ja avoimuus taas paikantuvat pikem-

---

<sup>1</sup> Ks. *ration* ja *voluntaksen* käsitteistä ja niiden valinnan syistä *Tuori* 2007, s. 5.

<sup>2</sup> Esimerkiksi *Vihervuori* (2004, s. 500) kirjoittaa oikeudellisen ja ei-oikeudellisen välisen eron tekemisen vaikeudesta kaavoituksen osalta: ”– – kunnilla on kaavoitusvaltansa nojalla aidosti myös sellaista vaihtoehtojen valintaan ja kaavan sisältöön liittyvää harkintavaltaa, jossa ei ole kysymys edes joustavien oikeusnormien soveltamisesta ja joka on tuomioistuinkontrollissa vain harkinnan rajojen osalta, olkoonkin että tuo osa kaavoitusvallasta toisaalta ja joustavien normien soveltamisen oikeudellinen maailma ovat rajatapauksissa hankalasti ja ehkä vain hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisulla *ex post* toisistaan erotettavissa.”

<sup>3</sup> Tämä voidaan nähdä hallinto-oikeuden yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi, vaikka hallinto toisaalta myös nimenomaan toteuttaa lainsäätäjän dynaamisia tavoitteita. ”Yhtäältä juuri hallinto-oi-

minkin ympäristöoikeuden piirteiksi. Tämä havainto vastaa paljolti esimerkiksi *Kuusiniemen* ja *Nuotio* tekemiä huomioita.<sup>4</sup> Yhtenä tutkimuksen läpikäyvä teemana onkin ollut pyrkimys ympäristöoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen näkökulman yhdistämiseen sekä pyrkimys näihin molempiin liittyvien vaatimusten huomioon ottamiseen maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän ja sen osien tarkastelussa. Molemmat näkökulmat ovat relevantteja ja välttämättömiä.

---

keuden avulla on toteutettu *voluntaksen* poliittisia tavoitteita. Toisaalta hallinto-oikeuden yleiset periaatteet ja yksityisten käyttöön tarjoamat oikeusturvakeinot ovat antaneet suojaa *voluntaksen* ylilyöntejä vastaan ja näin toteuttaneet *ratioille* kuuluvia tehtäviä.” Hallinto-oikeus sekä luo viranomaisille toimivaltaa että asettaa rajoituksia niiden toiminnalle. *Tuori* 2009, s. 360–361.

<sup>4</sup> Ks. *Kuusiniemi* 2001, esim. s. 169–171, laajasti passim.; *Nuotio* 1998b, esim. s. 153, 158. *Nuotio* (s. 158) kirjoittaa muun ohella, että ”perusoikeuksien tasolla arvot ja oikeudet tuntuvat olevan selvästi voimakkaammin esillä kuin yhteiskunnalliset tavoitteet. Tästä seuraavien vaarojen minimoimiseksi perusoikeusajattelu tulee kytkeä oikeuden tavoiteluonteeseen. On syytä välttää vääränlainen positivismi, oikeudellisten tulkintojen liian yksipuolinen ohjautuminen oikeuksien järjestelmästä käsin. Oikeuskehityksen dynaamiset aspektit ovat selvemmin yhteydessä tavoiteperiaatteisiin.”

---

# Abstract

Alexi Heinilä

## BUILDING RIGHT

Permits of exception and decisions concerning the need for planning in the Finnish system of planning and building law

One of the main objectives of the Finnish land use planning and building law has been, for over half a century, the managing of urban growth. The central idea behind the Finnish land use and building regulation is that land use should be based on sufficient planning, and the Building Act (370/1958) contained a main rule (Section 5) which required that building at a higher density should be carried out through land use planning and with a detailed plan. However, it was possible to grant exceptions from this rule in individual cases. These exceptions (as well as exceptions from certain other rules) became regular practice, which has had an impact on the Finnish community structure. The use of these permit procedures, instead of land use planning, has been a major cause of urban sprawl.

The enactment of the Land Use and Building Act (132/1999) revised the provisions concerning these permits greatly, and the two different types of permits of exception under the former Building Act became, under the new Land Use and Building Act, *decisions concerning the need for planning* (Section 137) and *permits of exception* (Section 171). The reform has, however, been ineffective in managing urban sprawl. In this thesis, these permit procedures are studied and evaluated as a part of the comprehensive system of land use planning and building law.

The goal of the study is, firstly, to point out the problematic characteristics of these permits as parts of the system of planning and building law. Secondly, the aim of the study is to suggest how provisions concerning these permits could be interpreted in a way that minimises these problems. Thirdly, the study strives to combine the viewpoints of both environmental and administrative law. These two standpoints may be said to emphasise different expectations set for legal regulation.

Under the Land Use and Building Act, municipalities have an obligation to carry out land use planning and keep the plans up-to-date with municipal development. The implementation of this legal obligation is fundamental in securing, on the one hand, the objectives of the planning and building law, and, on



the other hand, the rights of land owners. However, according to Section 121 of the Constitution of Finland (731/1999), municipalities also have the right to self-government. This may be one of the reasons why the enforcement of this obligation by the Ministry of the Environment has been very restricted. The basic rights of individual land owners may also be significant when considering whether this obligation should be enforced.

This thesis is also a study of administrative discretion. In particular, the process of granting permits of exception (under Section 171 of the Land Use and Building Act) may contain an element of discretion that is not wholly under legal control. Therefore one should be able to distinguish those premises of decision-making that are under legal control from the set of (potential) premises that are only a matter of expediency. Because of this distinction, the relation of discretion to legal interpretation is also studied in this thesis. Legal interpretation and discretion have sometimes been seen as separate stages in the decision-making process, but in practice they are intertwined. In certain cases they can be said to be inseparable.

The discretionary powers of the administrative authorities are problematic also from the standpoint of rule of law. From this point of view, discretion brings with it the possibility of arbitrary decisions and the weakening of legal protection. Rule of law, basic rights and legal protection form the three pillars of a constitutionally governed state. As these constitutional requirements belong to the essence of administrative law, discretion is usually seen as not fitting well into it.

Discretionary powers are, however, also connected to the constitutional separation of powers. From this point of view, it is problematic if the essentially *political* discretionary powers are used by authorities exercising *judicial* power. Administrative discretion should be controlled by striking an appropriate balance between the legal protection and rights of the individuals, the separation of powers, and the implementation of public interests. These public interests (which are often compatible with the personal interests of the residents of a certain living environment) can be found in the objectives set for legislation. The general objective for the Land Use and Building Act is to ensure that the use of land and water areas and building activities on them create conditions for a favourable living environment and promote ecologically, economically, socially and culturally sustainable development.

The Land Use and Building Act also aims to ensure that everyone has the right to participate in the preparation process, and that planning is of high quality and interactive, that expertise is comprehensive and that information on matters being processed is openly provided. The permit procedures that are the focus of this thesis present problems also from the standpoint of these *procedural* objectives of land use and building legislation. The use of these permit proce-

dures, instead of land use planning, means limited public participation procedures and fewer assessments concerning the factual circumstances of the case being decided. It also means that the factual premises for decision-making are usually more uncertain and even insufficient for a fully informed decision.

From the standpoint of the objectives of planning and building law, the key problem of these permit procedures is that carrying out land use through case-by-case permit procedures can never substitute comprehensive land use planning. The mere existence of these procedures as a possibility may hinder the realisation of the idea of sufficient planning. The use of these permits should therefore be restricted only to situations that are compatible with the land use planning system and its objectives. It is essential to identify the situations where land use or a change in land use can no longer be based on individual permits but must be carried out through land use planning.



---

# Oikeustapaushakemisto

## **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*López Ostra v. Espanja* (9.12.1994, A 303-C) 86, 113

## **Euroopan unionin tuomioistuin**

Asia C-72/95, *Kraaijveld*, oikeustapauskokoelma 1996 I-05403 112  
Asia C-127/02, *Waddenzee*, oikeustapauskokoelma 2004 I-07405 322–323

## **Korkein oikeus**

KKO 2002:91 149  
KKO 2004:26 88, 149  
KKO 2006:103 264

## **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 1962 I 18 343  
KHO 1963 II 217 353  
KHO 1970 A II 103 408  
KHO 1970 II 104 104  
KHO 1970 II 106 343  
KHO 1970 II 109 281  
KHO 1973 A II 76 349  
KHO 17.5.1973 T 2082 (ATK) 199  
KHO 30.9.1974 T 3659 (ATK) 199  
KHO 1976 I 3 385  
KHO 1976 A II 49 343  
KHO 1976 A II 52 184  
KHO 1976 A II 56 343  
KHO 1976 A II 57 343  
KHO 1976 A II 58 385  
KHO 17.6.1976 T 2514 (ATK) 343  
KHO 1977 II 44 388  
KHO 7.6.1978 T 2767 347  
KHO 1979 A I 3 390  
KHO 1979 A II 67 190  
KHO 28.8.1980 T 3966 (ATK) 343  
KHO 1982 A I 4 396  
KHO 1982 A II 39 187

KHO 1982 A II 86	61
KHO 7.7.1982 T 3176 (ATK)	199
KHO 8.6.1983 T 2203 (ATK)	190
KHO 1984 A II 64	187, 190
KHO 1984 A II 65	187, 190
KHO 16.9.1987 T 3797 (ATK)	385
KHO 26.5.1988 T 2210 (ATK)	187
KHO 1989 A 13	60, 62
KHO 1990 A 64	221
KHO 1991 A 80	388
KHO 1998:32	109
KHO 29.3.1999 T 639	396
KHO 25.10.1999 T 2853 (ATK)	321, 324–325, 370, 385
KHO 17.11.2000 T 2965 (ATK)	185, 373
KHO 2001:33	296
KHO 2001:44	347–348
KHO 2002:23	136, 147, 164
KHO 2002:32	351–352, 355–356, 364
KHO 2002:60	194
KHO 2002:73	184, 304
KHO 2002:74	184, 304
KHO 2002:78	321
KHO 2002:79	213
KHO 2002:86	39, 48, 156
KHO 2003:2	249–250, 263, 293
KHO 2003:30	189–190, 207–208, 211–212
KHO 2003:31	223–224
KHO 2003:37	338, 357–358
KHO 2003:40	110
KHO 2003:68	213
KHO 2003:97	327–328
KHO 2003:99	151
KHO 2003:102	113, 147–149, 152, 164
KHO 8.4.2003 T 882	48
KHO 28.5.2003 T 1320	48
KHO 6.6.2003 T 1418	48
KHO 19.6.2003 T 1520 (lrs)	217
KHO 2004:3	215
KHO 2004:9	184
KHO 2004:11	190, 193–194, 256, 260, 331
KHO 2004:17	218
KHO 2004:18	363
KHO 2004:28	190–191, 300–301, 311–312
KHO 2004:36	208
KHO 2004:40	357
KHO 2004:48	214, 248
KHO 2004:53	216–217
KHO 2004:57	362–363, 395
KHO 2004:76	145, 151

KHO 2004:81	362
KHO 2004:105	296–297
KHO 22.11.2004 T 2989 (Irs)	273
KHO 14.12.2004 T 3266 (Irs)	249
KHO 14.12.2004 T 3267 (Irs)	249
KHO 31.12.2004 T 3526 (Irs)	221
KHO 2005:3	201, 260
KHO 2005:5	337, 390–392
KHO 2005:8	217
KHO 2005:42	151
KHO 2005:77	250, 293, 298–299, 301
KHO 2005:79	248, 293
KHO 20.1.2005 T 84 (Irs)	201–202, 260
KHO 8.11.2005 T 2868 (Irs)	210
KHO 2006:4	224–225, 364
KHO 2006:6	392–394
KHO 2006:12	113–114, 147–148, 152
KHO 2006:54	151
KHO 2006:58	149–150
KHO 2006:62	248, 293
KHO 2006:89	224–226
KHO 2006:90	401–402
KHO 2006:91	220–222
KHO 2006:97	183
KHO 23.1.2006 T 97 (Irs)	205
KHO 22.3.2006 T 639 (Irs)	147
KHO 12.4.2006 T 896 (Irs)	220
KHO 23.5.2006 T 1352 (Irs)	191, 337–338
KHO 2007:59	320–321, 325
KHO 2007:74	151
KHO 12.1.2007 T 52 (Irs)	248
KHO 27.8.2007 T 2137 (Irs)	218
KHO 2008:37	229–230, 250, 282, 306–307, 315–316, 335
KHO 2008:60	74
KHO 2008:71	175, 395–396
KHO 19.2.2008 T 279 (Irs)	297
KHO 12.12.2008 T 3237 (Irs)	184
KHO 2009:30	226–227
KHO 2009:48	198
KHO 2009:58	175
KHO 2009:67	372, 375
KHO 2009:90	191, 358
KHO 11.5.2009 T 1115 (Irs)	301, 306–308
KHO 2010:5	402
KHO 2010:6	68, 145, 151, 170
KHO 2010:88	195–196, 203, 220, 256, 306–307, 328
KHO 22.4.2010 T 874 (Irs)	187
KHO 2011:11	393
KHO 2011:105	290

KHO 7.1.2011 T 35 (Irs)	363
KHO 23.2.2011 T 440 (Irs)	213–214
KHO 7.3.2011 T 579 (Irs)	264
KHO 11.5.2011 T 1249	243–244
KHO 30.12.2011 T 3897 (Irs)	187
KHO 2012:40	187, 193–194, 218–219
KHO 2012:50	215
KHO 28.8.2012 T 2241 (Irs)	217
KHO 2013:13	402–404
KHO 2013:14	198, 214, 381–382
KHO 2013:25	217
KHO 2013:60	264
KHO 2013:74	366
KHO 2013:91	360
KHO 2013:110	192, 356–357, 359–360, 364, 413–414, 447
KHO 2013:122	382, 388–389, 410–411, 414
KHO 2013:183	195, 282, 314–315, 332–333, 335, 380
KHO 4.3.2013 T 796 (Irs)	179, 289, 309, 361, 430
KHO 2014:2	189, 212, 226–227
KHO 2014:7	214
KHO 2014:13	367
KHO 2014:57	145–146
KHO 2014:76	392
KHO 2014:130	216, 428
KHO 2014:158	216, 428
KHO 2014:181	216, 428
KHO 1.10.2014 T 2926 (Irs)	400, 406
KHO 2015:3	150–151
KHO 2015:16	428–429
KHO 2015:56	124, 172–173
KHO 2015:66	108, 119, 347, 385–386, 413–414
KHO 2015:67	108, 119, 313–314, 316, 386, 412–414
KHO 2015:144	347, 351–352, 376–377, 397–398
KHO 18.5.2015 T 1272	271
KHO 2016:89	387–388
KHO 2016:119	191, 256, 310, 312–313, 338, 430, 447
KHO 2016:132	377–378
KHO 2016:147	196
KHO 2016:211	264

## Hallinto-oikeudet

Helsingin HaO 25.03.2013 13/0181/5 (ATK)	350
Helsingin HaO 28.03.2014 T 14/0198/5 (ATK)	196–197
Hämeenlinnan HaO 3.10.2000 T 00/377/2 (ATK)	288
Hämeenlinnan HaO 6.10.2000 00/385/2 (ATK)	348
Hämeenlinnan HaO 1.2.2001 T 01/0023/2 (ATK)	317
Hämeenlinnan HaO 7.2.2001 01/0035/2 (ATK)	347

Hämeenlinnan HaO 20.03.2013 T 13/0146/2 (ATK)	333
Kuopion HaO 19.7.2011 T 11/0276/3	239, 334
Kuopion HaO 27.9.2011 T 11/0342/3	239, 334
Turun HaO 7.6.2005 T 05/0186/1 (ATK)	195
Turun HaO 09.12.2010 T 10/0548/1 (ATK)	323–324





---

# Asiahakemisto

## A

Arvostelma 57, 93, 99, 128, 131–132, 134, 330, 345, 353  
Arvot 16–19, 64, 85, 105, 424–425  
Asemakaava 24, 74–75, 124, 172–173, 181–183, 187, 226–228, 230–231, 241–242, 289  
Asemakaavan ajanmukaisuus 23, 182, 185  
Asian selvittäminen 44, 63, 67, 93, 125, 274–275, 362, 368–369

## D

Demokratia ks. Kansanvaltaisuus

## E

Ehdollinen rakentamisrajoitus ks. Rakentamisrajoitukset  
Ehdoton luvanmyöntämisestä 197–198, 228, 238–240, 329–336, 378–381  
Emätilatarkastelu 191–192, 264–265, 311–313, 338  
Ennakkoluulo 132  
Ennakkovalvonta 42–47, 127–128, 245–246  
Ennakoitavuus 55–56, 84, 134–135, 139–140, 340, 353  
Erityinen syy 343–352  
Erivapaus 257, 266–268

## H

Haja-asutus 24, 26, 31–32, 187–188, 244, 258–259, 287, 421, 439  
Hajakenttäminen ks. Haja-asutus  
Hallinnon lainalaisuus ks. Lainalaisuusperiaate  
Hallinnon oikeusperiaatteet 84, 141–142, 144, 158, 192, 383–407, 414  
Hallinto 81–82, 138–142, 152–157  
Hallinto-oikeus 10, 78–80, 83, 154–155, 160, 424–425, 434, 449–450  
Hallintolainkäyttö 12, 49–50, 90–91, 106–107, 121–123, 153, 448  
Hallintolupa 42, 263, 266–268  
Hallintovalitus 12, 68, 121–123, 177

Hallintovaltio 81–82, 161–162  
Hankelähtöisyys 228–230, 236, 280, 284, 396  
Harkinta 98–99, 114–115, 124–126, 132–134, 138–142, 151–152  
Harkintadoktriini 12, 58–59, 78–79, 89–97, 107–109, 122–123, 157–159, 447–448  
Harkintakategoriat (sisällölliset) 40, 108–109, 117–119, 447  
Harkintavallan alittaminen 340, 448  
Harkintavallan rajoitusperiaatteet ks. Hallinnon oikeusperiaatteet  
Harkintavallan ylittäminen 141–142, 383, 384–385  
Harkintavalta ks. Harkinta  
Hermeneutiikka 21, 128–132, 445  
Horisontaalisuhteet 41–42, 50, 73–75, 143, 286, 336, 404–406, 407, 446

## I

Ihmisoikeudet 65, 71, 86–87, 112–113, 158, 163  
Ilmoitusmenettely 43, 249, 431  
Intressikonflikti 37–38, 41–47, 282  
Intressivertailu 59–62, 73–74, 241  
Intressien punninta 41–42, 47–49, 59–62  
Is/Ought 15, 93, 126–128, 134

## J

Joustavat normit 38–40, 54, 97–105, 160–161, 162, 353, 423  
Joustavuus 13, 38, 53–56, 263, 273, 423  
Jälkivalvonta 45–47

## K

Kaavan laatimisvelvollisuus 181–186, 230–231, 236, 238, 254, 431–432  
Kaavan sisältövaatimukset 47–49, 74–75, 124  
Kaavoitusmonopoli 68, 182–183, 432  
Kaksinkertaisen argumentoinnin kieltö 407–415  
Kansanvaltaisuus 15–16, 64–68, 71, 81, 116–120, 155, 160–166, 279

Kestävä kehitys 26–28, 42, 50, 174, 178, 368, 419

Kiinteistönmuodostus 191–192, 264–265, 357–358

Kiinteistötoimitus 264–265

Koherenssi 6–7, 11, 134, 136, 173–174, 424, 445

Konfliktioikeus 37–38, 52, 175–176

Konsistenssi 173–174, 445

Korjaaminen, rakennuksen 187, 214–215,

Korvaava rakentaminen 215–216, 428–429

Kotirauha 147

Kulttuuriympäristöarvot 67, 174, 176, 183–185, 245, 319–320, 325–328, 355, 397–398,

Kunnallisvalitus 68, 118, 123, 152, 177

## L

Lainalaisuusperiaate 71, 80–81, 83–84, 92, 115, 138–139, 142, 144, 383

Lainkäyttö 89, 91, 96–97, 100–101, 107, 121–123, 153

Luonnonoikeus 78, 135–137

Luonnonsuojelu 57–58, 60, 150–151, 204–205, 320–325, 355–356, 363–371

Luontoarvot ks. Luonnonsuojelu

Luottamuksensuoja 141, 285–286, 398–407

Lupajärjestelmät 42–45

## M

Maisema-arvot 195–196, 204–208, 210, 220, 248, 271, 295, 308, 314–315, 319–320, 326–328, 357

Muinaisjäännökset 229, 327, 328–329, 349

Muutoksenhaku 55–56, 64–70, 71, 106–107, 165–166, 177, 382, 417–418, 448

## N

Natura 2000 -verkosto 150–151, 201, 320, 322–323, 355–356, 365–366

Normit 15, 17–18, 38, 47, 95, 99, 126–129

Normiformulaatio 88, 95, 97, 98

Normirationaalisuus 154–158, 447–448

## O

Objektiviteettiperiaate 141–142, 383, 388

Oikeudelliset käytännöt 38, 70, 154–157

Oikeuden avoimuus 15, 94, 102–105, 132–134, 152–153

Oikeudenmukaisuus 134–140, 144, 407, 427

Oikeusfilosofia 7–9

Oikeusharkinta 89–91, 92–97, 108, 111, 114–116, 123, 353, 412

Oikeusnormit, ks. Normit

Oikeusperiaatteet 11, 47–49, 105, 136, 267, 399

Oikeusteoria 4–9, 14–16

Oikeusturva 54–56, 80–81, 83, 114, 121–122, 138–141, 144–145, 147–148, 161, 257–258, 261, 406, 422–423, 431

Oikeusvaltio 3, 15–16, 64, 79–84, 120, 138–139–142, 155, 160–166

Oikeusvarmuus 55–56, 84, 139–140, 340

Oleminen ja pitäminen ks. Is/Ought

Omaisuuksensuoja 22–23, 142–143, 145–146, 149, 258–261, 368, 417–419, 422–423, 426–432, 446

Osallistuminen 44, 46–47, 64–72, 165–166, 174–177, 279–280, 419, 431–432

## P

Periaatteet ks. Oikeusperiaatteet

Perusoikeudet 11, 83–89, 142–152, 161–164, 417–435

Perusoikeusjärjestelmä 83–89, 142–152, 161–164, 175, 261, 417–419, 423–427

Perusoikeusmyönteinen tulkinta 88–89, 142–152, 163–164, 423–435, 445–446

Perusteleminen 16, 140, 144, 160–161, 166, 390, 407

Poikkeamisvalta 23, 35–36, 63, 98, 109, 114, 263–274, 283

Politia 77–79, 81–82

Positivismi 17–18, 93, 132–133, 135–137, 153

Postimerkkikaava 395–396

## R

Rakennus 214, 218, 248–249, 293

Rakennuslupa 245–250, 287–293

Rakennuspaikka 207–208, 214–218, 247–248, 264–265, 288–289, 291, 326, 361, 427–430

Rakennussuojelu 63, 149, 183–185, 371–378, 392–394, 422–423

Rakentamisrajoitukset 293–302

Ranta-alue 191–192, 204–205, 210–213

Ranta-asemakaava 205, 222

Rantavyöhyke 189, 191–192, 204–213,  
226–228, 274  
Ratkaisijan rooli ratkaisussa 129–134, 153  
Reaalinen argumentointi 133–134, 172, 330,  
Riittävän suunnittelun idea 236–238,  
241–242, 255–256, 440

**S**

Selvitys 44, 63, 67, 70, 93, 125, 275, 279,  
362, 368–369, 441  
Seurausharkinta ks. Reaalinen argumentointi  
Sopivuus 132–137  
Suhteellisuusperiaate 141, 144, 384–386  
Suunnittelujärjestelmät 44–45  
Suunnittelutarve 189–204, 211–212,  
226–228, 230–236  
Suunnittelutarveratkaisu 171, 251–261  
Syllogismimalli 92–94, 126–129  
Systemaattinen laintulkinta 11–12, 19,  
150–151, 170, 172–174, 445  
Systematiikka 4–10, 14, 19, 129, 136

**T**

Taaja-asutus 28, 31–32, 186–190, 192, 199,  
255  
Taaja-asutuspoikkeuslupa 36, 251–252, 273,  
319, 343, 346, 440  
Talusrakennus 187, 190, 214–215, 217–218,  
249  
Tapauskohtaisuus 41, 340–341, 397–398, 446  
Tarkoituksenmukaisuusperiaate 57, 91–92, 94  
Tarkoituksenmukaisuusharkinta 12, 58–59,  
89–92, 94, 95–97, 98–99, 106–109,  
114–116, 120–123, 141–142, 157–159,  
343, 382–415, 440, 446–448  
Tarkoitussidonnaisuus 92, 116, 141, 385–389  
Tavoitteenalaisuus 154–158, 266, 447  
Teoreettinen lainoppi 4–10, 24, 449  
Tilapäinen rakennus 218, 270–271  
Toimenpidelupa 43, 248–250, 293, 298, 300  
Tosiasiaselvitys ks. Selvitys  
Tosiasiat 38–39, 41, 92–93, 100, 125–129,  
131, 133–134, 353, 387, 405  
Traditio 18, 129–132  
Tulevat sukupolvet 42, 50, 419  
Tulkinta 95, 97–98, 104–105, 124–134,  
160–161  
Tuomarivaltio 161–165

Tuulivoimarakentaminen 51, 195–196,  
314–315, 323–324, 330–331, 332–333,  
379–381

**V**

Valitusoikeus 64, 67–69, 110–111, 144–145,  
147–148, 290, 417–418, 431  
Vallanjako 80, 91–92, 102, 115, 117–119,  
120–123, 161–164  
Varovaisuusperiaate 128, 323, 325, 366–368,  
370–371  
Vesistö 220–222  
Vesihuolto 119–120, 292  
Virkistyskäyttö 60, 62, 174, 195, 204–205,  
220, 282, 305, 319–320, 325, 329  
Vähäinen poikkeaminen 270–271  
Vähäinen asemakaavamuutos 275–276, 443

**Y**

Yhdenvertaisuus 55, 75, 139, 142, 151,  
191–192, 310–313, 336–341, 356–360,  
389–398, 404, 419, 430–431, 432–435,  
440–441, 442, 446  
Yhdyskuntarakenne 26–33, 36, 176,  
178–180, 190, 194, 226–227, 242–244,  
251, 254, 286, 313–314, 317, 362–363,  
439–440  
Yksi oikea ratkaisu 92–97, 125–134  
Yleinen etu 49–51, 56–59, 70–75, 164–165  
Yleiskaava 51, 74, 147, 181, 185–186,  
200–202, 204–205, 212, 222–228,  
229–230, 232–236, 241–244, 293–302,  
307–308, 325–326, 330–331, 357–358,  
361–362, 371–372  
Yleisnormit 45–46, 54  
Yleistettävyyys ks. Tapauskohtaisuus  
Ympäristöoikeus 9, 10, 16–19, 37–47, 49–53,  
61, 72–74, 126–128, 133–134, 143, 153,  
156, 170, 404–405, 419, 449–450  
Ympäristöperusoikeus 50, 64–65, 68, 71,  
85–86, 143, 144–146, 150–151, 368,  
417–419, 422, 424–426, 431–432  
Ympäristövaikutusten arviointi 44, 109–112

Ainakin keskiajalta asti tunnetun pohjoismaisen sanonnan mukaan maa on lailla rakennettava. Tämä sanonta on vanhempi kuin oikeustieteen kehittämä oikeusvaltion käsite, mutta se tiivistää yhteen lauseeseen oikeusvaltion oleelliset elementit. Demokraattisen oikeusvaltion rakenneosat muodostavat perustan myös tälle tutkimukselle. Tutkimuksessa pyritään yhdistämään hallinto-oikeudellinen, yksilön oikeuksia painottava näkökulma ja ympäristöoikeudellinen näkökulma, jossa oikeudenalan sääntelykohteesta johtuen yhteiskunnalliset tavoitteet ja yleiset edut ovat merkittävässä asemassa.

Tutkimuksen aineellisoikeudellinen teema on, missä menettelyissä ja millä edellytyksin rakentaminen on erityyppisillä, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) säännösten määrittelemillä alueilla voimassa olevan oikeuden mukaan mahdollista. Tätä kysymystä tarkastellaan lain sisältämistä maankäytön suunnittelun tarvetta ja suunnitteluvollisuuksia koskevista säännöksistä lähtien. Tarkastelu keskittyy näihin liittyviin yksittäistapauksellisiin lupamenettelyihin, MRL 137 §:n mukaiseen suunnittelutarveratkaisuun ja MRL 171 §:n mukaiseen poikkeamismenettelyyn, jotka ovat osoittautuneet ongelmallisiksi niin oikeudellisesti kuin käytännössäkin. Tutkimuksen näkökulma kiinnittyy maankäyttö- ja rakennuslain systematiikkaan ja tavoitteisiin, ja kyse on paljolti siitä, minkälaiselle perustalle laki itse rakentuu, mitä puheena olevat lupamenettelyt ovat ja mitä ne merkitsevät lain systematiikalle ja sen tavoitteille. Maankäyttö- ja rakennuslakiin kohdistuu sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi jatkuvia muutospaineita. Tämä korostaa systemaattisen tarkastelun tärkeyttä.

Kyseessä on myös tutkimus hallinnollisesta harkintavallasta ja sen sidottisuudesta asteista demokraattisessa oikeusvaltiossa. Tutkimus ei siis rajoitu yksinomaan ympäristöoikeuteen vaan se kohdistuu myös hallinto-oikeuteen ja sen yleisiin oppeihin. Teoreettislainopillisen näkökulman ohella tutkimuksessa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain aineellisia säännöksiä myös tulkintalainopin keinoin pyrkien täsmentämään lain avoimia aineellisia säännöksiä esimerkiksi lain soveltajien tarpeisiin.

