

JUHLAJULKAISU

**SUOMALAINEN
LAKIMIESYHDISTYS**

1898 · 22/10 · 1948

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TOIMITUSKUNTA:

AARNE REKOLA

V. MERIKOSKI

TAUNO TIRKKONEN

ILMARI MELANDER

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY - VAMMALA 1948

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

E. H. I. Tammio

Asemakaavamääräyksestä rakentamis- rajoituksena

Sitä mukaa kuin asutus muuttuu tiheämmäksi laajenee myöskin se piiri, mihin kiinteistöllä rakentaminen ulottaa vaikutuksensa. Aluksi riittävät sekä maaseudulla että kaupungeissakin, jotka eivät vielä paljon eronneet maalaiskylistä, rakentamisesta johtuvia elinsuhteita järjestelemään rajanaapurien väliset sopimukset, erittäinkin rasitesopimukset,¹ täydennettyinä yleisen lain yksityis- tai julkisoikeudellisiksi taikka sekaluontoisiksi katsottavilla säännöksillä, varsinkin rakennusten välimatkoista.² Kehityksen seuraavassa vaiheessa, kun jo laajemman ympäristön ja koko kaupunkikunnankin julkiset edut tulevat määrääviksi, tapahtuu rakennustoiminnan järjestely kunnallissäännöllä, paikallisella rakennusjärjestyksellä,³ jossa voidaan antaa tonttien rakentamista koskevia yleisiä määräyksiä, paitsi välimatkoista, myöskin mm. rakennusosalasta ja rakennuskorkeudesta. Tämänlaatuisten julkisoikeudellisten määräysten lisäksi sisältyy rakennusjärjestyksiin jo alun pitäen, mutta vielä nykyisinkin, yleisen lainsäädännön puuttuessa, edelleen määräyksiä naapuruussuhteista ja rakennusrasitteiden

¹ Yleisten rakentamismääräysten puuttuessa olivat varsinkin 1600-luvulla rakennusrasitteet sangen yleisiä Ruotsin kaupungeissa. — Roomalaisessa oikeudessa esim. servitus altius non tollendi.

² Välimatkasäännösten on katsottu olevan maakunta- ja maалаeissa luonteeltaan dispositiivisia, mutta RakK 2 luvun 1 §:ssä sitävastoin pakottavaa oikeutta; *Bergman*, Servitut II, s. 58. NaapL:ssa alkuaan ollut täydellinen sopimusvapaus on lainmuutoksessa 16. 6. 1938 julkisoikeudellisia etuja silmällä pitäen poistettu välimatkan kaventamiseen nähden, vaikkakin sopimuksella voidaan sallia rakennuksen sijoittaminen säädettyä välimatkaa lähemmäksi naapurin rajaa, jos tämä sijoittaa rakennuksensa vastaavasti kauemmaksi rajasta; hallit. esitys n:o 2/1938 vp., ss. 5—6.

³ RakK 29: 1; A. 18. 3. 1856 32 §.

Asemakaavamääräyksestä rakentamisrajoituksena

perustamisesta. Lopuksi on asemakaavalainsäädäntö tuonut mukanaan uuden säännösten, asemakaavamääräykset, joilla voidaan erikoistaa rakentamismääräyksiä erikseen kunkin tontin osalta.⁴ Kun siten rakennusjärjestyksessä määrätään yleisesti, mikä osa tontin alasta (esim. kulmatontista 1/2 ja välitontista 1/3) saadaan rakentaa ja mikä kerrosluku on sallittu, voidaan asemakaavamääräyksiä käyttämällä asemakaavakarttaan merkittyinä osoittaa kunkin tontin kohdalla yksilöitynä rakennusala ja erilaisten rakennusten sijoittaminen (ulkoiset ja sisäiset rakennusrajat) sekä niiden rakennuskorkeus tai -volyymi, vieläpä määrätä asuntotyyppi, rakennusaine sekä rakennuksen julkisivu ja ääriviivat. Nimenomaan asemakaavamääräyksiä käyttämällä onkin katsottu yksityiskohtaisessa rakentamisesta määräämisessä voitavan mennä niinkin pitkälle, että toisinaan ei tontin omistajan ja rakennuksen suunnittelijan omintakeiselle toiminnalle jää juuri muuta kuin ikkunoiden sijoittaminen rakennukseen; vieläpä on näyttänyt käyvän välttämättömäksi melkein jokaista rakennusyritystä käyntiin pantaessa saada asemakaavamääräyksiä rakentajan tarkoitusperiä silmälläpitäen ensin muutetuiksi, ellei kysymykseen tuleville rakennusviranomaisille ole itse asemakaavamääräyksessä myönnetty oikeutta sallia tehtäväksi vähäisempiä poikkeuksia tontteja koskevista asemakaavamääräyksistä.⁵

Jo ennen asemakaavamääräysten käytäntöön ottoa on silti ilmennyt tarvetta yhteiskunnan etuja silmällä pitäen erikoistaa rakentamismääräyksiä kaupungin luovuttaessa omistuksessaan olevia rakennustontteja. Tällöin on sopimussakkoon yhdistetyillä kauppaehtoilla tai rakennusjärjestyksen turvaamalla rasitesopimuksella voitu määrätä tontin rakentamistavasta esim. siten, että osa tontista on määrätty jätettäväksi rakentamatta tai että tontille on tehtävä matalampia rakennuksia, kuin mitä rakennusjärjestyksen yleismääräys edellyttää. Niinikään on tähän tarkoitukseen voitu käyttää rakennusjärjestyksen puitteissa annettavia määräyksiä vahvistuttamalla suppeampaa aluetta varten erillinen, yksityiskohtaisempi rakennusjärjestys tai sisällyttämällä tarpeelliseksi katsottuja erikoismääräyksiä yleiseen rakennusjärjestykseen, johon tällöin sisältyy yleisten säännösten ohella joukko määrättyjä kortteleita, tonttiryhmiä tai tontteja koskevia

⁴ AKL 3 §:n 3 kohta. Asemakaavamääräyksiä voidaan antaa muidenkin alueiden kuin rakennuskorttelien käytöstä (RS 10 §), mutta niihin ei tässä puututa.

⁵ Stadsplaneutredningen 1942 I, SOU 1942: 27, s. 75.

erikoismääräyksiä etupäässä tonttimaan käytöstä ja rakentamistavasta. Luonteeltaan vastaavat tämänlaatuiset erikoismääräykset nykyisten asemakaavamääräysten sisältöä samoin kuin toisaalta asemakaavamääräykset, silloin kun niiden kohteena on kaupungin omistamat rakennustontit, jotka vasta sen jälkeen luovutetaan yksityisille, muodostuvat yksityisen tontin osalta vaikutukseltaan tavallaan negatiivisen servituutin luontoisiksi, vaikakaan ei meidän oikeudessamme tunnustettane varsinaisen rasiitteen perustamista itse kaupungin tai yhteisön hyväksi.⁶

Niin kauan kuin erikoistettujen rakentamismääräysten antaminen kohdistuu kaupungin omistuksessa olevaan maahan, ei luonnollisestikaan ilmaannu oikeudellisia esteitä tällaisten määräysten sisällön muodostelulle. Kysymys asemakaavamääräysten oikeusperusteesta sekä lain asettamista rajoituksista niiden antamiselle tulee nimenomaisesti aktuaaliseksi vasta silloin, kun näitä paikallisesti yksilöityjä rakentamismääräyksiä laaditaan ja vahvistetaan yksityisomistuksessa olevalle maalle tai vastaavasti entisiä asemakaavamääräyksiä muutetaan, etenkin erikoistetaan ja kovennetaan.

Asemakaavaa, jonka osana asemakaavamääräykset ovat, on pidetty myöskin pelkästään teknillisenä suunnitelmana⁷ tai on katsottu, että asemakaavalla ei itsessään ole oikeudellisia vaikutuksia, vaan että se on vain välttämätön edellytys itse asemakaavalaista johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien voimaantulemiselle.⁸ Toisaalta on asetettu sille kannalle, että asemakaava on yksilöllisistä oikeusohjeista kokoonpantu kunnallissääntö (kommunal förordning), jonka antaminen perustuu lain valtuutukseen.⁹ Julkisoikeudellisina rasiitteina ei taasen meidän oikeudessamme voitane asemakaavan vaikutuksia selittää.¹⁰

⁶ Wrede, Sakrätt, ss. 345, 346, 348, 353, 355. Bergman, Servitut I, s. 35 aliviitta 1, katsoo että rasiite voidaan perustaa kunnalle vain kiinteistön omistajana, mutta ei sinänsä kunnalle.

⁷ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II, 3 painos, s. 109 aliv. 4 (»ein technisches Projekt«).

⁸ V. K. Noponen, Jakolaitoksesta kaupungissa, Maanmittaushallituksen julkaisuja n:o 24, 1933, s. 51.

⁹ Yngve Larsson, Inkorporeringsproblemet II, Tukholma 1912, s. 650. Halvar G. F. Sundberg, Den svenska stapelstadsrätten, Tukholma 1927, s. 443. Hadar Berghund, Stadsbyggnadslagstiftning och grannelagsrätt, Göteborg 1929, s. 88 ss.

¹⁰ Vrt. O. Mayer, m.t., s. 107 ss.; Hauriou, Précis de droit administratif, 11 p., Pariisi 1927, s. 701 ss. — Rasiitetta ei voida perustaa asemakaavalla (Regeringsrättens Årsbok 1942: 89).

Asemakaavamääräyksestä rakentamisrajoituksena

Vaikkakaan asemakaavan vahvistaminen ei itsessään vielä välittömästi muuta kysymyksessä olevalla alueella sillä hetkellä voimassa olevia omistussuhteita, on sillä silti välittömiä oikeusvaikutuksia. Siten asemakaava esim. perustaa välittömästi pakkolunastusoikeuden kaupungille katumaahan (AKL 20 §:n 1 mom.) ja asettaa rajoituksia maan käyttämiseksi rakentamiseen (uudisrakennuskiellot, AKL 13 §). Asemakaavaa ei näin ollen voida pitää luonteeltaan pelkästään teknillisenä apuneuvona asemakaavalakiin sisältyvien oikeussäännösten saattamiseksi paikallisesti voimaan. Paremminkin saatettaisiin asemakaavaa pitää täytäntöönpanotoimena, s.o. sellaisena hallintotoimena, jolla abstraktiset oikeussäännökset konkretisoidaan yksityistapausta koskeviksi, kuten esim. veron vahvistusmenetellyllä tehdään konkreettiseksi yksityisen verovelvollisen laissa siihen asti yleisesti määritelty verovelvollisuus.¹¹ Asemakaavalla vastaavasti saatetaan konkreettiseksi se maankäytön järjestely, jonka asemakaavalain säännökset edellyttävät ja velvoittavat kunkin kaupungin ja vastaavasti kauppalan alueella suoritettavaksi.^{11a} Vasta asemakaava luo oikeusvaikutuksia, vaikkakin nämä luonnollisesti pohjautuvat asemakaavalakiin. Ainakin asemakaavamääräykseen nähden on itse asemakaavan normeeraava vaikutus ilmeinen, sillä lain mukaan valtuutetaan juuri asemakaavassa annettavaksi »muut tarpeelliset määräykset asemakaava-alueen käyttämisestä»,¹² s.o. asemakaavamääräykset, ja näiden rakentamismääräysten sisältö määräytyy kussakin kysymykseen tulevassa kohdassa vasta itse asemakaavassa karttaan merkittynä ja tarpeen mukaan täydennettynä selityksillä. Sisällöltään voi asemakaavamääräys kartalla osoitettuna merkitä kysymyksessä olevaan tonttiin nähden aivan samaa rakentamisrajoitusta kuin rakennusjärjestyksessä sanallisesti lausuttu yleinen määräys. Niinikään voidaan näitä eri sääntelymuotoja käyttää vaihtoehtoisesti: asemakaavamääräyksellä voidaan paitsi lieventää, koventaa tai erikoistaa, myöskin kokonaan korvata rakennusjärjestyksen kysymykseen tulevat rakentamismääräykset taikka päinvastoin rakennusjärjestyksessä järjestellä asemakaavamääräyksille kuuluva ala käyttämättä laisinkaan lisänä sanottuja määräyksiä, jolloin rakennusjärjestyksen säännöksiä laadittaessa on soveltu-

¹¹ Tapio Tarjanne, Vero-oikeus, s. 269.

^{11a} AKL 1 §:n 1 mom.

¹² AKL 3 §:n 3 kohta.

vilta kohdin noudatettava, mitä asemakaavamääräyksistä on säädetty (RS 47 §).¹³ Kun vielä otetaan huomioon, että asemakaavamääräykset erikseenkin annettuina vahvistetaan pääkohdiltaan samaa menettelyä noudattaen kuin rakennusjärjestys¹⁴ ja muutkin kunnallissäännöt, voitaneen pitää selvänä, että asemakaavamääräyksiä on, kuten rakennusjärjestyksenkin määräyksiä, arvosteltava oikeudelliselta luonteeltaan paikallisina, lain valtuutuksen perusteella annettuina rakentamismääräyksinä, aineellisesti oikeussäännöksinä. Se, että asemakaavamääräys on yksilöidysti paikallistettu rakentamismääräys, ei muuta sen oikeudellista luonnetta, mikäli lähtökohdaksi hyväksytään, että rakentamismääräys niinkuin muukin oikeusohje voi olla joko yleisluontoinen tai yksilöity. Myöskään ei raja yleisen ja yksilöllisen säännöksen välillä ole varsin jyrkkä. Rakennusjärjestyksen määräys voi säilyä yleisen sääntelyn luontoisena sen kohteen melkoisessa määrin supistuessakin. Kaupunginosa, kortteli, talorivi tai sen osa vieläpä yksi ainoa suurempi kaupunkikiinteistö (esim. kolmen kadun rajoittama kolmio) voidaan vielä käsittää yleisluontoisena kohteena, vaikka omistajana saattaisi olla yksi ainoa henkilö.¹⁵ Toisaalta ei asemakaavamääräyskään yhteen tonttiin paikallistettuna silti ole nimenomaisesti suunnattu määrättyyn tontin omistajaan, vaan seuraa itse tonttia omistajan vaihdoksista riippumatta ja tontille uudelleen rakennettaessakin. Niin hyvin rakennusjärjestykseen sisältyvä kuin asemakaavassa annettu rakentamisohje on lakiin perustuva omistusoikeuden rajoitus.

Minkä periaatteen mukaan ja kuinka pitkälle voidaan lain säännösten puitteissa asemakaavamääräyksellä rajoittaa rakentamisoikeutta tontilla? Asemakaavamääräyksistä johtuvista rakentamisrajoituksista ei asemakaavalaissa säädetä mitään korvausta, vaan katsotaan tällaisten rajoitusten tulevan yksityiselle maanomistajalle korvatuiksi kaupunkijärjestelyn hänellekin tuottaman hyödyn kautta.¹⁶ Milloin on sitten katsottava tällaisen kompensatioperiaatteen toteutuvan ja asemakaavamääräysten sisällön pysyvän lain määräämissä puitteissa? Lähtökohtana on asemakaavoitukselle

¹³ Ks. *Ugla ja Tammio*, Asemakaavalaki ja rakennussääntö, s. 248 ss.

¹⁴ AKL 4 ja 5 §, RS 2 §. Asemakaavamääräysten julkaisemisesta kaupungin asetuskoelmassa RS 15 §:n 4 mom.

¹⁵ *Walter Jellinek*, Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen, *Berliini* 1929, s. 31.

¹⁶ *Ugla ja Tammio*, m.t., ss. 72—73, 251. Vrt. AKL 28 §:n 1 mom.

säädettyjen julkisoikeudellisten tarkoituksien toteuttaminen niissä rajoissa, jotka kulloinkin kysymyksessä olevan kaupungin tai kaupunkialueen suuruus, luonnonsuhteet, paikalliset olosuhteet ja paikkakunnalla vallitseva rakennustapa, yhtenäisen rakennustavan edistäminen sekä kaupungin yleinen kehitys määräävät.¹⁷ Paikallisen asutuksen tarpeet sekä liikenteen, terveellisuuden, tulenvarmuuden ja kauneusaistin vaatimukset¹⁸ huomioon ottamalla muodostuu asianomaisen paikkakunnan olosuhteita vastaava asemakaavaohjelma, johon liittyvinä myöskin erilaisia asemakaavamääräyksiä on rakentamismääräyksinä ja -rajoituksina arvosteltava. Ilmeistä on, että käsitys siitä määrästä, mitä jokin näistä asemakaavoitusintresseistä vaatii rakentamisoikeuden sääntelyssä, vaihtelee ja muuttuu kehityksen mukana. Teknillinen kehitys rakennusaineissa ja niiden käyttämisessä voi tehdä mahdolliseksi pienentää paloturvallisuuden asettamia vaatimuksia, kun taas terveydellisten näkökohtien voimistuminen vaatii enemmän väljyyttä tontin rakentamisessa ja rakentajan kannalta ankarampia rajoituksia.

Yksityisen tontin omistajaa silmälläpitäen on laissa säädetty kiinnitettäväksi »huomiota siihen — — —, ettei yksityistä kiinteistön omistajaa rasiteta rajoituksilla, jotka voidaan katsoa kohtuuttomiksi ja jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää».¹⁹ Yksityistä tonttia koskevien asemakaavamääräysten kohtuullisuus, niin epämääräisesti kuin tämä rajoitus laissa onkin lausuttu, on täten arvosteltava sen aluetyypin yleisen asemakaavallisen järjestelyn mukaan, johon tontti on katsottava kuuluvaksi. Edellyttäen, että tämä järjestely vastaa kysymyksessä olevan kaupunkialueen osan oloja ja kaupungin yleistä kehitystä sekä paikkakunnalla vallitsevaa tapaa (eräitä RS:n 9 §:n kriterioita mainitaksemme), ei alueeseen kuuluvan yksityisen tontin rakentamislajin määräämistä muita vastaavanlaisia tontteja huomattavasti suppeammaksi voida pitää lain mukaisena, varsinkaan jos ei riittäväksi perusteeksi voida osoittaa asianomaiseen tonttiin nähden kysymykseen tulevaa erityistä julkista asemakaavaintressiä. Siten ei esimerkiksi pelkästään näköalan turvaaminen yksityiseltä tontilta olisi sellainen julkinen intressi, joka oikeuttaisi asemakaavamääräyksellä alentamaan jonkin

¹⁷ Ks. RS 9 §.

¹⁸ ja ¹⁹ AKL 2 §:n 1 mom.

tontin rakennuskorkeuden matalammaksi kuin muilla saman alueen tonteilla. Voimassa olevien säännösten²⁰ puitteissa on myös varsin tulkinnan varaista, missä määrin rakentamisoikeuden rajoittamista voidaan pitää lain edellyttämän julkisen edun vaatimana silloin, kun halutaan esim. luoda sopusuhtainen ympäristö jollekin historiallisesti tai taiteellisesti arvokkaalle rakennukselle tai muistomerkillä.

Kiinteämmän oikeudellisen pohjan saamista asemakaavamääräysten lainmukaisuuden arvostelemiselle edistäisi nykyistenkin lainsäädännösten puitteissa sellainen järjestely, että rakennusjärjestykseen aina sisällytettäisiin kaupungin erikoisluontoisten alueiden mukaan sovitettut yleiset määräykset rakentamislajuuudesta, vaikkakin näitä sitten täydennettäisiin eri tontteihin kohdistuvilla asemakaavamääräyksillä.²¹ Samalla kuin tällainen yleinen luokittelu ilmaisisi tontinomistajille rakentamisoikeutensa pääasiallisen sisällön, olisi se myöskin ohjeena asemakaavamääräyksillä tapahtuvalle rakentamismääräysten yksilöimiselle eri tonteilla. Täten sidottaisiin asemakaavamääräysten liikkuma-ala määrättyihin kiinteämpiin puitteisiin eikä rakentamisoikeuden muodostuminen jäisi pelkästään asemakaavan laadinnassa tapahtuvan ylimalkaisen harkinnan varaan. Tällä menettelyllä olisi merkitystä myöskin tehtäessä muutoksia voimassa oleviin asemakaavamääräyksiin.

Milloin rakennusjärjestyksen yleisiä määräyksiä rakentamislajuuudesta ei ole olemassa samoin kuin muulloinkin, kun ratkaistavana on usein varsin vaikeasti selvitettävä kysymys siitä, miten pitkälle asemakaavamääräyksiä kovennettaessa voidaan rakentamisoikeuden supistamisessa menä, voidaan apuna käyttää n.s. asemakaavalukuja,²² joilla voidaan ilmaista esim. rakentamisoikeuden suuruus tontin pinta-alan neliömetriä kohden. Mutta vaikka täten voidaan prosenttuaalisestikin osoittaa määrätyn tontin voimassaolevain määräysten mukaisen rakentamislajuuden supistumisen, on vielä avoimena kysymys siitä, mihin rajaan saakka rajoitus pysyy

²⁰ AKL 2 §:n 1 mom. sekä RS 9 ja 34 §.

²¹ V. Tuukkanen, Asemakaavamääräyksistä, Suomen Kunnallislehti 1939, s. 75. Esim. Oslon ja Kööpenhaminan uusia rakennusjärjestyksiä laadittaessa on kaupungin eri osien rakentamislajuus määritetty rakennusjärjestyksen yleisillä säännöksillä. — Wienin v. 1929 lakina annetun rakennusjärjestyksen 75 §:ssä on kaupunkialueen rakennuskorkeus määritetty viiden eri rakennusluokan mukaan määrämällä sekä alin että suurin sallittu korkeus kussakin luokassa.

²² Ks. Otto-I. Meurman, Asemakaavaoppi, 1947, ss. 215—232.

asemakaavalain tarkoittamassa mielessä kohtuullisena ja lain sallimana. Terveystieteellistä ja myöskin paloturvallisuussyistä käy varsinkin vanhemmissa kaupunginosissa tarpeelliseksi asemakaavan uusiminen, n.s. saneeraus. Voidaanko, ottaaksemme esimerkin Tukholmasta, meilläkin pitää lain sallimana sellaista saneerauksen perusteella tapahtuvaa rakentamisoikeuden rajoitusta, että sallittu normaalituluisialuku supistetaan 20—30 prosentilla, kuten mainitussa kaupungissa on tapahtunut ilman mitään korvauksia.²³ Aikaisemmin on kysymys rakennusjärjestyksen määräysten koventamisesta ollut harkittavana, ja periaatteessa on tällöin tultu siihen käytännössäkin omaksuttuun tulokseen, että kaupunkimaan omistajalla ei ole itsessään mitään saavutettua oikeutta saada jatkuvasti nauttia samaa rakentamisoikeutta, mikä määräytyssä olosuhteissa on rakennusjärjestyksen säännöksillä vahvistettu tai esim. rakennuskorkeuteen nähden ollut täysin rajoittamatonkin.²⁴ Kun perusteena sille, että kysymyksessä olevista rakentamisrajoituksista ei suoriteta mitään korvausta maanomistajalle, on vain ylimalkainen arviointi tai mahdollisesti ainoastaan oletamus julkisen edun vaatimien rajoitusten ja maanomistajalle tästä aiheutuvan hyödyn samanmääräisyydestä, koska näet mitään selvitystä tämän toteamisesta ei laissa ole määrätty suoritettavaksi eikä myöskään mitään tarkempia normeja ole annettuna rakentamislajin supistamisen maksimimäärästä, jouduttaneen lopuksi siihen varsin harkinnanvaraiseen kriteerioon, että rajana on supistuksen muuttuminen sen luontoiseksi ja niin huomattavaksi, että vallitsevan käsityksen mukaan sitä on pidettävä ei enää omistusoikeuden käyttämisen rajoituksena, vaan käyttöoikeuden pakkolunastuksena ilman täyttä korvausta.²⁵

Mikäli kaupunkikunta haluaa saattaa voimaan rakentamisrajoituksia, jotka ylittävät lain myöntämät valtuudet, on järjestelyn pohjaksi saatava aikaan yksityisoikeudellinen sopimus — palattava alkuperäiseen elinsuhteiden järjestämiskeinoon, — minkä jälkeen asemakaavamääräys voidaan saada ainakin ilman k.o. tontinomistajan muistutuksia hyväksytyksi ja

²³ *Harald G. F. Sundberg*, Den »levande» stadsplanen och rättssäkerheten, Förvaltningsrättslig tidskrift 1938, s. 108.

²⁴ *Tammion ja John Ugglan* lausunnot, Suomen Kunnallislehti 1930 ss. 49—57; *Gustaf Norrménin* alustus kysymyksestä, JFT 1932, s. 87—97.

²⁵ Vrt. *W. Jellinek*, m.k., ss. 12—16, ja siinä esitetty oppi omistusoikeuden suojaamisesta (Schutzwürdigkeitstheorie) rajoitusten arvostelemiseksi.

vahvistetuksi. Toisena keinona voi olla pakkolunastusmenettely niissä rajoissa kuin se yleisen pakkolunastuslain mukaan tai asemakaavalain erikoissäännösten nojalla on asemakaavan toteuttamiseksi mahdollinen. Yksityisoikeudellisia sopimuksia on eräissä tapauksissa käytetty myöskin edeltämässä rakennusjärjestyksen yleisistä määräyksistä tehtävää poikkeusta (erivapautta) tai asemakaavamääräyksen muutosta, jolla yksityisessä tapauksessa laajennetaan tontin tai tonttiryhmän rakentamisoikeutta kaupungille suoritettavaa rahakorvausta tai muita etuja vastaan.²⁶ Tällainen »ilman myyminen» ei ole sopusoinnussa asemakaavalaissa omaksutun kompensatioperiaatteen kanssa, jonka mukaan julkisoikeudellisten etujen vaatimasta järjestelystä aiheutuvat haitat ja rajoitukset tulevat yksityisille maanomistajille korvatuiksi järjestelystä heille koituvan hyödyn kautta. Jos asemakaavalla ja asemakaavamääräyksillä vahvistetusta etujen sovittelusta poikettaessa vaaditaan erityistä korvausta rakentamisoikeuden laajenemisesta, tulisi johdonmukaisesti myöskin julkisen yhdyskunnan suorittaa rakentamisoikeuden lain sallimissa rajoissakin tapahtuvasta supistamisesta vastaavasti erityistä korvausta. Perusteena tulisi kummankinlaatuissa tapauksissa olla muuttuneiden olosuhteiden ja tästä aiheutuva, julkisten asemakaavaintressien vaatima muutos järjestelyyn, eikä rahallisen korvauksen saamisen pitäisi olla panemassa liikkeelle julkista yhdyskuntaa, asemakaavamonopolin haltijaa.

Tontinomistajan oikeussuojan kannalta on tärkeää mitenkä menettely asemakaavan ja asemakaavamääräysten laatimisessa, hyväksymisessä ja vahvistamisessa on järjestetty. Ensimmäinen vaihe, jossa maanomistaja voi saada kiinnitettyä huomiota asemakaavamääräysten omaisuuden käyttöön kohdistuviin vaikutuksiin, on ehdotuksen kaupunginhallituksen toimesta tapahtuva julkisesti nähtäväksi asettaminen, mistä on määrätty annettavaksi erikseen kirjallinen tieto sellaisille kunnan ulkopuolella asuville maanomistajille tai haltijoille, joiden kotipaikka toisessa kunnassa on tunnettu.²⁷ Asemakaavamääräyksistä johtuvien rajoitusten kohtuullisuuden arvioiminen edellyttäisi kuitenkin jo tässä asteessa, että asemakaavasta tai erittäinkin asemakaavaehdotukseen liitettävästä asemakaavan selityksestä (RS 13 §:n 5 mom.), jonka tulee sisältää myöskin ehdotuksen

²⁶ Ks. *Uggla ja Tammio*, m.t., s. 269 s.

²⁷ AKL 5 §:n 2 mom. Ilmeinen intressi voi olla myöskin luotonantajalla.

perustelut, olisi saatavissa sellaiset tiedot rakentamislajisuuden muuttumisesta (esim. teholuvut), että kysymyksessä olevien asemakaavamääräysten sisällön asiallinen arvioiminen kävisi mahdolliseksi. Samoin pitäisi voida hallinnon lainalaisuuden periaatetta ajatellen edellyttää, että jos määräyksistä aiheutuva omaisuuden menetyks on huomattava, tulisi kaupungin puolelta voida osoittaa ne edut, jotka järjestely rajoitusten vastapainoksi tuottaa k.o. tontinomistajalle.²⁸ Mikäli asemakaavaehdotuksen selitykseen sisällytetään riittävät tiedot, paitsi asemakaavan ja asemakaavamääräysten teknillisen muodostelun perusteista, myöskin ehdotuksesta aiheutuvien rajoitusten määrästä ja kohtuullisuudesta, helpottaa tämä asian harkitsemista sekä valtuustossa että myöskin valtioneuvostossa, jonka alistusasteena ja ylimpänä valvontaviranomaisena tulee tutkia sekä asemakaavan ja asemakaavamääräysten tarkoituksenmukaisuus että laillisuus. Päinvastoin kuin Ruotsissa²⁹ ei meillä voida asemakaavan ja asemakaavamääräysten eikä myöskään rakennusjärjestyksen laillisuutta saada hallinnollisessa lainkäyttöasteessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, tutkituksi.³⁰ Siihen nähden, että asemakaavamääräyksistä johtuvat omistusoikeuden rajoitukset, joiden asiallisen sisällön määrää valtuusto,³¹ ovat julkisoikeudellisia eikä niitä taikka niistä johtuvia rajoituksia tai muita oikeusvaikutuksia voida saattaa yleisessä tuomioistuimessa tutkittaviksi, esim. ajaa korvausvaatimusta kuntaa vastaan, jää asemakaavamääräysten lainmukaisuus nykyisten säännösten mukaan lainkäytön oikeusturvaa vaille. Huomioon ottaen ne melkoiset omaisuusarvot, joista asemakaavamääräysten ja yleensä asemakaavan samoin kuin asemakaavantakaisten määräystenkin³² vahvistuksen yhteydessä voi olla kysymys, näyttäisi olevan syytä ulottaa lainkäytön oikeusturva näihinkin asiaryhmiin lähinnä erikoissäännöksellä, odoteltaessa lainsäädäntötoimenpidettä yleisen valitusoikeuden voimaansa-

²⁸ Sundberg, m.k., s. 114.

²⁹ Sundberg, m.k., s. 114.

³⁰ Lääninhallituksen päätöksestä, jolla rakennussuunnitelma ja rakennussuunnitelma-määräykset vahvistetaan, voidaan sitä vastoin valittaa KHO:een (AKL 71 §:n 2 mom. ja 59 §:n 3 mom.).

³¹ Valtioneuvosto (sisäasiainministeriö) ei voi enää aikaisemman käytännön mukaisesti tehdä asemakaavaan tai asemakaavamääräyksiin asiallisia muutoksia, vaan voi se vain jättää alistetun ehdotuksen määrättyä osaltaan tai kokonaan vahvistamatta (AKL 4 §:n 1 mom.).

³² AKL 7 §.

tamisesta valtioneuvostosta ja sen ministeriöistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen lainvastaisista määräyksistä ja päätöksistä.³³ Puutteellisten ja harkinnanvaraistenkin oikeusohjeiden perusteella voi silti muodostua oikeuskäytäntö, joka ilmaisee missä rajoissa asemakaavamääräyksistä johtuvia rajoituksia voidaan pitää lain sallimina, ja siten turvata tällä alalla hallinnon lainalaisuus ja säilyttää tarpeellinen oikeussuoja omistusoikeudelle yhteiskunnan käyttövoimana.

Kun asemakaavalainsäädännön tarkistus on parhaillaan työn alla lainvalmistelukunnassa, näyttäisi edelläolevan tarkastelun perusteella olevan syytä kiinnittää huomiota sekä säännöksiin asemakaavamääräysten liikkuma-alasta että rajoitusten arvostelemista helpottavan selvityksen liittämiseen asemakaavaa ja vastaavasti asemakaavamääräyksiä koskeviin ehdotuksiin samoin kuin valitusmahdollisuuteen laillisuuspuolesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

³³ Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (Ståhlberg ja Piipponen), Lvk 5/1936, s. 104.