

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)

Otto Larma

Asemakaavamääräyksistä

Asemakaavalla tarkoitetaan pääosaltaan kartan muotoon piirrettyä suunnitelmaa, jolla säännöstellään kaupungin tai itsenäisenä kuntana olevan kauppalan rakentamista.¹ Vanhoihin asemakaavoihin on yleensä merkitty vain kadut, tontit, puistot, hautausmaat, rautatiet ja satamat. Voimassa oleva huhtikuun 24 päivänä 1931 annettu ja seuraavan vuoden alusta voimaan tullut asemakaavalaki (AKL) luettelee (3 §) sensijaan jo esimerkkeinäkin huomattavan määrän asemakaavassa eri tarkoituksiin osoitettavia alueita, joista useihin liittyy määrättyjä erilaisia oikeusvaikutuksia AKL:n ja 29 päivänä tammikuuta 1932 annetun rakennussäännön (RS) useitten säännösten nojalla.

Tämä asemakaavalainsäädäntö on tuonut asemakaavoihin myös kokonaan uuden oikeussäännösten: asemakaavamääräykset. Asemakaavamääräykset, jotka on merkittävä asemakaavakartalle tahi, jollei se sopivasti käy päinsä, karttaan liittyvään erityiseen asiakirjaan (RS 13 § 4 mom.), ovat karttaan liittyen tekstin muodossa olevia sääntöjä, joissa tarkemmin määrätään asemakaava-alueen käyttämisestä. Nuo määräykset voivat koskea mitä erilaisimpia asemakaavoitetun alueen käyttämiseen liittyviä kysymyksiä (AKL 3 §): rakennuskorttelien käyttöä ja erityisten alueiden varaamista ainoastaan määrätynlaisille rakennuksille, rakennusten lukua ja huoneistojen suurinta sallittua lukumäärää, rakennusainetta, rakennusten julkisivua, rakennusten sijoitusta tontille, rakennusten korkeutta ja kerrosten lukumäärää, velvollisuutta järjestää ja ylläpitää istutuksia tonttimaalla, aitauksen laatua j.n.e. RS:n 10 §:ssä luetellaan vielä eräitä esi-

¹ Ks. Otto-I. Meurman, Asemakaavaoppi, Helsinki 1947, s. 11.

Asemakaavamääräyksistä

merkkejä muitten kuin rakennuskortteleitten käyttöä koskevista asema-kaavamääräyksistä, joita tämän mukaan voidaan antaa m.m. kadun sijoittamisesta tunneliin maanpinnan alle, siltain rakentamisesta, vesialueen säilyttämisestä tai järjestämisestä sekä liikenne-, vaara- tai urheilualueelle taikka hautausmaalle tai muihin erikoistarkoituksiin varatuille alueille rakentamisesta.

Asemakaava voidaan hyväksyä asemakaavamääräyksineen tahi ilman niitä. Asemakaavamääräyksiä voidaan myös hyväksyä yksinään lisäyksenä aikaisemmin hyväksyttyyn asemakaavaan.

Asemakaava siihen kuuluvine määräyksineen on kunnallinen oikeussäännöstö.² Kunta (kaupunki tai kauppalä) antaa sen julkisen vallan kantajan ominaisuudessa, käyttää julkista valtaa hyväksyessään asemakaavan määräyksineen. Kunnan yksipuolinen tahdonilmaisu aikaansaa oikeudellisia vaikutuksia. Asemakaava ja sen määräysten hyväksyminen kuuluu kuitenkin siihen ryhmään kunnan toimenpiteitä, joiden pätevyuden edellytyksenä on valtion viranomaisen suostumus, päätöksen vahvistaminen. Päätös on tullakseen voimaan, alistettava valtioneuvoston (sisäasiainministeriön) vahvistettavaksi (AKL 4 §, RS 111 § 2 mom.). Kun alisteuissa asioissa valtuuston päätös on yleensä muuttumattomana hyväksytävä tai hylättävä, voidaan asemakaavaa koskeva päätös osaksikin hylätä, mutta muulta osalta vahvistaa (AKL 4 §).³

Asemakaavamenettelyyn kuuluu, että ehdotus asemakaavaksi määräyksineen asetetaan julkisesti nähtäväksi vähintään neljäntoista päivän ajaksi ja suodaan niille, joiden etua asemakaava saattaa koskea, tilaisuus antaa siitä lausuntonsa. Asemakaavaehdotuksen julkipanosta on sitäpaitsi ilmoitettava, niinkuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisessa kunnassa julkais-

² Ks. *Larsson*, Inkorporeringsproblemet, Stadsområdets förändringar med särskild hänsyn till svensk förvaltningspraxis, andra delen, Stockholm 1912, s. 647—651.

³ Kaupungin viranomaisten päätöksillä on aikaisemmin ollut säännöllisesti ainoastaan ehdotusten luonne, kuninkaan ja maaherran saattaessa niitä vapaasti harkintansa mukaan muuttaa, ks. *Herlitz*, Svensk stadsförvaltning på 1830-talet, Stockholm 1924, s. 448. Näin menetellään edelleenkin satamajärjestyksiin nähden, näin myös *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto, Helsinki 1931, s. 812. — Ruotsissa kuningas voi vahvistaessaan alistetun valtuuston päätöksen tehdä siihen muutoksia, joita kuningas katsoo muodollisessa tai asiallisessa suhteessa tarvittavan, edellyttäen ettei päätös tämän kautta muutu kokonaan toiseksi. *Sundberg*, Kommunalrätt. Allmänna delen, Stockholm 1942, s. 308.

taan. Erityinen kirjallinen ilmoitus julkipanosta on annettava määrätyille oikeushenkilöille (AKL 5 §, RS 14 §). Vahvistetun (sisäasiainministeriön vahvistaman) asemakaavan alkuperäinen kappale ja siihen kuuluvat asiakirjat on säilytettävä kaupungissa maistraatin arkistossa ja kauppalaissa järjestysoikeuden arkistossa. Jos kunnassa on kunnallinen asetuskokoelma, on päätös asemakaavan vahvistamisesta ja siihen liittyvät asemakaavamääräykset julkaistava siinä.⁴ Voimassa olevat asemakaavamääräykset on pidettävä yleisön saatavissa (RS 15 §),

Pienehkön asemakaavamääräysten ja yleensäkin pienehkön asemakaavan muutoksen, joka ei käsitä olennaista poikkeusta voimassa olevasta asemakaavasta, voi valtuusto vahvistaa lopullisesti, milloin asianomaiset maanomistajat ovat sellaisen muutoksen hyväksyneet. Valtuuston päätöksen saatua lainvoiman, on siitä annettava tieto valtioneuvostolle (AKL 6 §). Kun tällaista valtuuston päätöstä ei alisteta, on siitä valitustie lääninhallitukseen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus joutuu näin ollen viimeisenä oikeusasteena ratkaisemaan m.m., onko ollut lain mukaisia edellytyksiä siihen, että valtuusto on lopullisesti alistusta tekemättä vahvistanut asemakaavan muutoksen. Ei voitane katsoa, että tällainen valitus koskisi kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jolloin asia olisi siirrettävä KHO:sta hallituksen ratkaistavaksi (LKHO 5 §).

Ruotsin asemakaavalaissa on voimassa hyvin samansisältöinen määräys pienehköstä asemakaavan muutoksesta. 29/5 1931 annetun asemakaavalain (stadsplanelag) 3 §:n 2 mom. mukaan vahvistaa lääninhallitus asemakaavan muutoksen, joka ei koske asemakaavan perusteita eikä muutoinkaan käsitä olennaista poikkeusta voimassaolevasta asemakaavasta. Säännös on siis samanlainen kuin meillä paitsi että lakitekstistämme puuttuu sanat: »som ej avser planens grunddrag» ja että — millä seikalla kuitenkaan ei ole tässä yhteydessä merkitystä — muutos vaatii lääninhallituksen vahvistuksen, kun Suomessa sensijaan valtuusto voi lopullisesti vahvistaa tuollaisen asemakaavan muutoksen. Milloin asemakaavan muutos koskee asemakaavan perusteita, sisältäne se samalla myös yleensä olen-

⁴ Esim. Helsingin kaupungin kunnallisesta asetuskokoelmasta saa jonkinlaisen yleiskuvan asemakaavamääräyksistä.

naisen poikkeuksen voimassa olevasta asemakaavasta, ja kun lakimme sitäpaitsi puhuu »pienehköstä muutoksesta» vastaa tämä Ruotsin sanontaa »joka ei koske asemakaavan perusteita», mihin nähden näitä säännöksiä käsittäksemme hyvin voidaan tulkita yhdenmukaisesti. Ruotsissa 30/6 1947 annettu uusi asemakaavalaki (byggnadslag) sisältää sanottuun pääasiaan nähden muuttamattoman säännöksen (26 § 3 mom.)⁵

Yleisellä säännöllä ei pienehkön asemakaavamuutoksen alaa voitane määritellä. Ainoana kokonaisena tähän kuuluvana ryhmänä lienee pidettävä rakennuskortteleitten nimien tai numeroitten muutoksia, samoin kuin katujen, teiden, torien, puistojen, istutusten ja muiden yleiselle liikenteelle aiottujen alueiden sekä urheilupaikkojen ja liikennealueiden nimen muutoksia, jotka asemakaavan vahvistaminen RS 12 §:n mukaan myös käsittää. Vaikka rakennusalan pientä muutosta on yleensä pidettävä AKL:n 6 §:ssä tarkoitettuna pienehkönä muutoksena, ei se kuitenkaan ilmeisesti enää ole sitä, milloin sen kautta esim. poiketaan kunnassa voimassa olevista rakennusten etäisyyttä toisistaan koskevista vähimmäismitoista. Käytännössä pienehkön muutoksen ala onkin ollut hyvin suppea.

Sisäasiainministeriö on joutunut harjoittamaan pienehköjen asemakaavan muutosten suhteen valvontaa, joka ei perustu AKL 6 §:ään, mutta saa tukea RS 111 §:n säännöksestä, jonka mukaan asemakaava- ja rakennustoimen ylin johto ja valvonta kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka tarpeen vaatiessa on annettava siitä tarkempia määräyksiä ja ohjeita. Ministeriö, jolle kuten edellä mainittiin, on tehtävä ilmoitus jokaisesta valtuuston hyväksymästä pienehköstä asemakaavan muutoksesta, on nimittäin ottanut tavaksi palauttaa valtuustolle »uutta lainmukaista käsittelyä var-ten» sellaisen pienehkönä muutoksena käsitellyn asian, jota se ei katso pienehköksi muutokseksi, vaikka asia muutoin onkin senlaatuinen, että ministeriö alistettuna asiana olisi päätöksen vahvistanut. Mikäli tämä pa-

⁵ Ruotsin oikeuskäytöstä voisi näin ollen saada ohjetta AKL:n vastaavan säännöksen tulkintaan. Hallitusoikeudessa (vastaa korkeinta hallinto-oikeuttamme) ratkaistut tämän luontoiset asiat näyttävät kuitenkin sisältyvän melkein järjestään hallitusoikeuden vuosikirjan. (lyh. RÅ) tiedonantoihin, jossa niitä tähän pääasiaan nähden ei selosteta (esim. RÅ 1938 K84 ja RÅ 1939 K91). RÅ 1939 ref. 23 mukaan oli lääninhallitus pienehkönä asemakaavan muutoksena vahvistanut muutoksen, jossa asemakaavasta poistettiin korttelissa katuja vastaan oleva 3 m levyinen etupuutarha ja rakennuksen kerrosluku lisättiin kahdesta kolmeen. Hallitusoikeus katsoi muutoksen koskevan asemakaavan perusteita eikä siis voitavan pienehkönä muutoksena vahvistaa.

lautus voidaan käsittää vain neuvoksi ja ohjeeksi ei se ylitä valtion valvonnalle asetettuja rajoja. VN ei myöskään voi toiselta puolen vahvistaa sille alistettua valtuuston päätöstä, jolla on hyväksytty asemakaavan (asemakaavamääräyksen) muutos, joka täyttää kaikki pienehkölle asemakaavan muutokselle AKL 6 §:ssä asetetut edellytykset.

Kun KpKunL 31 §:ssä (L 9/12 1927) säädetään, että kaupunginhallitus on velvollinen jättämään valtuuston päätöksen toimeenpanematta, jos se havaitsee, että alistaminen on laiminlyöty, milloin alistamisen olisi pitänyt tapahtua, voidaan tästä tehdä se johtopäätös, että valtuuston on päätettävä alistamisesta eikä kaupunginhallitus voi sitä tehdä täyfäntöönpanotoimena ilman valtuuston nimenomaista päätöstä alistamisesta. Käytäntö ei kuitenkaan ole tässä suhteessa ollut aina tarkka, vaan on esim. sisäasiainministeriö vahvistanut mm. asemakaava-asioissa sellaisia valtuuston päätöksiä, joissa valtuusto ei ole päättänyt päätöksensä alistamisesta.

KpKunL:ssa (41 § L 18/5 1934) sen paremmin kuin erityisesti asemakaava-asioihin nähden AKL:ssa (4 §) ei ole mitään määräystä siitä, minkä ajan kuluessa alistaminen on tehtävä. Määrättyä aikaa ei näin ollen voitane oikeusohjeeksi saada. Ihmeelliseltä kuitenkin vaikuttaa, että vahvistettavaksi alistetaan lähes kymmenen vuoden vanhoja valtuuston päätöksiä. Kun ihmettelemistä ei kuitenkaan voida pitää perusteena eikä siitä johtaa oikeussääntöjä, ei voitane lukea virheeksi, että tällaisiakin valtuuston päätöksiä on vahvistettu sekä asemakaava- että muissa asioissa.⁶

Valitus valtuuston asemakaava-asiassa antamasta päätöksestä voidaan perustaa sekä siihen, että päätös on lainvastainen että siihen että se on epätarkoituksenmukainen.⁷ Kun VN (sisäasiainministeriö) on valtuuston päätöstä tarkastaessaan velvollinen kiinnittämään huomiota sekä päätöksen lainmukaisuuteen että tarkoituksenmukaisuuteen, ei sillä seikalla, että valitusta ei voida muodollisella perusteella ottaa tutkittavaksi, ole yleensä merkitystä, kun päätös voidaan valituskirjassa esitetyillä perusteilla

⁶ N:o 801/128 A.D.S.M. 1948; AD N:o 559/111, A.D. 102/143, S.M. 1948.

⁷ Milloin alistettavassa kunnallisessa asiassa on valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on kuitenkin huomattava että KHO:n kannan mukaan siinä voidaan tarkoituksenmukaisuusperusteilla valittaa alustusviranomaiselle mutta ei sen päätöksestä KHO:lle (Ikäla, Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943. Juhlajulkaisu. Helsinki 1943, s. 177—195, s. 194).

muutenkin jättää vahvistamatta.⁸ Vaikka tämän kirjoituksen puitteissa ei voida tarkemmin puuttua valitusperusteisiin ja yleensäkin valitusinstituuttiin, on kuitenkin syytä mainita valituksesta, joka tarkoittaa ns. vaihtoehtoisen asemakaavan laatimista. RS 8 §:n mukaan nimittäin, milloin alue asemakaavassa aiotaan varata yleistä rakennusta varten tai urheilupaikaksi, liikennealueeksi, vaara-alueeksi tai hautausmaaksi, eikä aluetta ole siihen tarkoitukseen otettu käytäntöön silloin kun asemakaava hyväksytään, on aluetta varten, jos maan omistaja sitä pyytää tai kaupunki muuten katsoo sen tarpeelliseksi, laadittava vaihtoehtoinen asemakaava alueen käyttämistä varten yksityiseen rakennustoimintaan siinä tapauksessa, ettei sitä käytetä edellä mainittuun tarkoitukseen. Jos maan omistaja on laiminlyönyt tehdä vaatimusta vaihtoehtoisen asemakaavan laatimisesta asemakaavan ollessa julkisesti nähtävänä, ei hän voine pätevästi enää valtuuston päätöksestä tekemässään valituksessa sitä »pyytää». Sen sijaan hän voinee perustaa valituksensa siihen, että kaupungin olisi muutenkin tullut pitää vaihtoehtoisen asemakaavan laatimista tarpeellisena.

Alistettaviin kunnallisasioihin nähden yleensä on siitä, mitä seikkoja tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on otettava huomioon, lausuttu, että alustusviranomaisen on tutkittava, onko päätös sopusoinnussa valtion yleisten ja kunnan erityisten etujen kanssa.⁹ *Ikkala* (m.k. s. 187) lausuu, että päätöstä on pidettävä tarkoituksenmukaisena, mikäli alustusviranomainen toteaa, että yleisetuja ei ole uhrattu paikallisetujen hyväksi ja että paikallisetujen ristiaallokossa on osattu säilyttää oikea tasapaino. Sen sijaan on lainmukaiseltakin alistetulta päätökseltä kiellettävä vahvistus, jos siinä loukataan valtion, siis kokonaisuuden etuja, tai jos siinä on liiaksi suosituttu kunnan etuja sen jäsenten etujen hyväksi tahi päinvastoin. Asemakaava-asioissa näyttää joskus siltä kuin nämä tarkoituksenmukaisuusharkinnan ohjeet olisivat liian suppeita. Kunnan jäsenten keskinäiset edut

⁸ N:o 2215/332. A.D. S.M. 1947: kaupunginvaltuuston päätös asemakaavan muuttamisesta jätettiin vahvistamatta asian käsittelyssä valtuustossa tapahtuneen muodollisen virheen vuoksi. Asiaa ei oltu palautettu kaupunginhallitukselle, vaikka se äänestyksen tulokseen nähden valtuuston työjärjestyksen mukaan olisi pitänyt palauttaa. Valitus valtuuston päätöksestä oli tehty määräajan jälkeen.

⁹ *Hermansson*, *Föreläsningar över inhemsk förvaltningsrätt med tillstånd av föreläsaren utgivna av Hj. Nyqvist*. Helsingfors 1898, s. 313.

saattavat nimittäin niissä naapuruus ja muistakin seikoista johtuen törmätä vastakkain.¹⁰ Vaikka näissäkin tapauksissa kunnan yleinen etu onkin useimmiten selvästi jomman kumman puolella, ja asia voidaan sen mukaan ratkaista, ei kuitenkaan aina näin ole, vaan saattaa kunnan etu piillä taka-alalla hyväksyen molemmat ratkaisut, kunnan jäsenten vastakkaiset edut. Alistusviranomaisen on tarkoituksenmukaisuusharkinnassaan tällöin löydettävä oikea tasapaino myös näille kunnan jäsenten keskinäisille vastakkaisille eduille, vaikka julkisen edun normista ei olekaan ohjetta saatavissa.

Niistä periaatteista, joita asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon, on säädetty AKL 2 §:ssä ja RS 7 §:ssä sekä asemakaavamääräyksiin nähden vielä lisäksi RS 9 §:ssä. Asemakaava on laadittava vallitsevien luonnon-suhteiden ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Sen tulee tyydyttää liikenteen, terveellisyys, tulenvarmuuden ja kauneusaistin vaatimukset sekä yhdyskunnan tilantarve erilaisiin tarkoituksiin. Kauneusarvoja ja kulttuurimuistomerkkejä sekä miellyttäviä maisemakuvia on suojeltava ja säilytettävä. Asemakaavan tulee myös olla taloudellinen, etteivät kustannukset sen toteuttamisesta käy kovin rasittaviksi. Vallitsevat maanomistukset on mikäli mahdollista otettava huomioon. Lopuksi on vielä mainittava AKL 2 §:n 1 momentin lopussa olevasta oikeusohjeesta, ettei yksityistä kiinteistönomistajaa saa rasittaa rajoituksilla, jotka voidaan katsoa kohtuuttomiksi ja jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää.

Kun niillä tapauksilla, joissa asemakaavamääräysten tutkiminen ja vahvistaminen perustuu puhtaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ei ole oikeudelliselta kannalta erityistä mielenkiintoa, on ne tässä yhteydessä sivuutettava. Tuollaista harkintaahan on esim. käytettävä siitä, kuinka monikerroksisia rakennuksia on sallittava rakentaa johonkin kaupunkiin ja sen eri osiin. Tällaisen kysymyksen ratkaisuun vaikuttavat luonnolliset monet seikat, joilla sitäpaitsi voi eri tapauksissa olla keskenään erilainen arvo. Merkitystä vailla ei ole esim. yhdyskunnan asukasmäärä. Pienessä yhdyskunnassahan voi jo muutamakin suuri rakennus vaikuttaa, että muut

¹⁰ Ajateltakoon esim. tonttijakoa ja siitä johtuvaa oikeutta tontinosan lunastamiseen (AKL 26 §).

yhdyskunnan rakennuskelpoiset alueet jäävät pitkiksi ajoiksi rakentamatta.¹¹

Seuraavassa on sensijaan tarkoitus kosketella joitakin asemakaavamääräyksiä koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Sisäasiainministeriön lopullisista ratkaisuksista ei ole juuri ohjetta saatavissa. Ministeriö ei nimittäin ole joutunut asemakaavamääräyksiä hylkäämään sen vuoksi, että kunnat muuttavat ne lainmukaisiksi sen jälkeen kun asia on esittelijän toimenpiteestä palautettu määrätyssä suhteessa lausuntoa varten tahin nimenomaan mainiten, että asemakaavamääräystä on pidettävä lainvastaisena. KHO ei myöskään niitten lainmukaisuutta liene joutunut ratkaisemaan.

Kunnan kunnalliseen alueeseen voi kuulua alueita, jotka kameraalisesti kuuluvat toiseen kuntaan. Kun kunnallinen jaoitus muuttuu ja kuntaan siirretään alueita toisesta kunnasta kunnallisessa (hallinnollisessa ja oikeudellisessa) suhteessa voi kameraalinen siirto koskea pääasiassa vain kokonaisia tiloja, mutta ei sensijaan tilan osia, jotka siirretään kameraalisesti vasta sen jälkeen kun ne on lohottu, kuten maan siirtämisestä eräissä tapauksissa kameraalisessa suhteessa hallinto- tai tuomiopiiristä toiseen 19/5 1925 annetun lain (183/25) 1 § osoittaa. Tällaisia tilan osia, jotka kameraalisessa suhteessa kuuluvat toiseen kuntaan (yleensä maalaiskuntaan, joista aluesiirrot tapahtuvat) on alueliitosten jälkeen näin ollen usein kaupunkien ja kauppaloitten raja-alueilla. Tällaisten alueitten asemakaavoittamisen yhteydessä tulee ratkaistavaksi kysymys, voidaanko asemakaavamääräyksineen vahvistaa alueelle, joka kameraalisesti kuuluu toiseen kuntaan. AKL:n ja RS:n säännökset eivät sille aseta estettä. Sillä seikalla, että asemakaavan vahvistamisesta tulee tehtäväksi merkintä maarekisteriin ja siis tässä tapauksessa toisen kunnan maarekisteriin (A 6/3 1936 jakolaitoksesta, tontinmittauksesta ja kiinteistöjen rekisteröimisestä kaupungissa (123/36) 65 §) ei tässä yhteydessä liene merkitystä. Edellä mainittu asetus (183/25) pitää myös mahdollisena, että kameraalisen jaoituksen muutosta ei panna osatilojen suhteen toimeen kunnallisen, oikeudellisen tai hallinnollisen jaoituksen muutoksesta huolimatta, siinä kun (1 §) lausutaan »jos

¹¹ Ks. Grönvall, Förhållandet mellan stadsplanesamhälle och markägare, Förvaltningsrättslig tidskrift 1944, s. 283—295. — Rakennuksen kerrosala (eri kerrosten pohja-alojen summa) vaikuttaa asutustiheyteen, jonka oikea suunnittelu on asemakaavoituksen tärkeimpiä tehtäviä, ks. Meurman, m.t. s. 215 ss.

tilan eri osien erottaminen toisistaan myös kameraalisessa suhteessa katsotaan tarpeelliseksi». Onkin katsottava, että asemakaava voidaan vahvistaa alueelle, joka kameraalisen jaoituksen mukaan kuuluu toiseen kuntaan.¹²

Asemakaavamääräyksessä voidaan viitata kunnan johonkin muuhun sääntöön siinä mielessä, että noita muita sääntöjä on noudatettava. Tavalinen viittaus on rakennusjärjestykseen tahi johonkin sen pykälään (»Muu-
toin on noudatettava — —»). Yleinen on viittaus sisäasiainministeriön päätökseen rakennusten ja rakennusosien palonkestävyyden luokittelemisesta 6/2 1936 (81/36). Tämä sisäasiainministeriön päätös onkin sikäli erikoinen, että se sisältää vain asetuksissa, kunnallisissa säännöissä ja rakennusmääräyksissä käytettävien paloteknillisten nimitysten merkityksen. Se ei ole omien säännöstensä nojalla missään voimassa.

Asemakaavamääräyksessä voidaan viranomaiselle antaa valta lisämääräysten antamiseen rakentamista koskevista määrätyistä vähäisistä yksityiskohdista. Avoimeksi ei kuitenkaan voi näin ollen jättää esim. rakennuksen korkeutta tai kerroslukua.¹³ Tällaisina viranomaisina tulevat kysymykseen rakennusluvan myöntävät viranomaiset, maistraatti ja järjestys-oikeus. Kaupunginhallitus tai valtuusto ei tällaista toimivaltaa voine saada muuta kuin poikkeuksen myöntäjänä jostakin määrätynlaisesta asemakaavamääräyksestä.¹⁴ Kun asemakaavamääräys ei määrää asiaa täsmällisesti (»likimääräinen rakennusala») antaa se rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle myös vallan rakennuslupaa myönnettessä tarkemmin määrätä asiasta.

¹² Tonttijaon vahvistamiseen nähden tuollaiselle alueelle on lisäksi huomattava, että sillä osalla kaupunkialuetta, jolle on vahvistettu tonttijako, ei saa tehdä jakolaitoksesta annetun asetuksen alaan kuuluvaa jakotoimitusta (L 17/9 1931 jakolaitoksesta, tontinmittauksesta ja kiinteistöjen rekisteröimisestä kaupungista (232/31) 2 §). Tämä säännös ei kuitenkaan estä suorittamasta tilan lohkomista kunnan rajaa pitkin, minkä jälkeen kaupungin (kauppalan) puolelle jäänyt itsenäinen tila voidaan siirtää kameraalisesti kaupunkiin. Milloin tontteja on ehditty tonttijaon alaisella alueella laillisestikin muodostaa, merkitsemällä ne lopullisesti tonttikirjaan (L 232/31 25 §, A 123/36 40 §) ennenkuin kameraalinen siirto on toimitettu, ei tämäkään estä lohkomisen sanotunlaista suorittamista ja kameraalisen siirron suorittamista siihen alueeseen nähden, joka ei ole lopullisesti merkitty tonttikirjaan.

¹³ Näin myös Ruotsissa, RÅ 1944 K 188.

¹⁴ Valtuustolle myönnetty valta lainmukainen: KHO 1936 tiet. 2434 perustelu. — Kun kaupunginhallituksen tai valtuuston päätöksestä voidaan valittaa ainoastaan määrätyillä laillisuusperusteilla, mutta valitusta ei voida pätevästi nojata tarkoituksenmukaisuusperusteisiin, ei näitten viranomaisten sanotunlaisesta päätöksestä voida valittaa. Kun

Asemakaavamääräyksellä ei voida asettaa rajoituksia, jotka eivät millään tavalla liity rakentamisen säännöstelyyn. Sen vuoksi ei voida määrätä: »kadun levennystä varten varattu etupuutarha». Rakentamista palvelemaan riittää viimeinen määräys »etupuutarha». Tontinomistajaa ei myöskään voida velvoittaa julkisen oikeuden alaan kuuluvalla määräyksellä luovuttamaan osaa tontistaan yleistä liikennettä palvelemaan kadun veroiseen käyttöön. SisM onkin palauttanut muutettavaksi vahvistettavana olleen asemakaavamääräyksen: »Yhteinen kadun ja sivurajojen kohdalta aitaamaton tonttiin kuuluva alue.» Korttelin piirissä on sensijaan katsottu voitavan antaa määräys yhteisestä ajotiestä ja yhteisestä istutettavasta pihamaasta.¹⁵

Ruotsissa on katsottu, että rakennusmääräyksellä ei voida rajoittaa rakennuksen korkeutta ilmeisellä tarkoituksella korostaa lähistölle myöhemmin rakennetun koulurakennuksen monumentaalisuutta.¹⁶ Samoin ei ole katsottu voitavan kieltää rakentamista korttelissa, kun määräystä ei aiheuttanut tarve järjestää rakennustoimintaa korttelissa, vaan määräys oli tehty ainoastaan, jotta myöhemmin helpotettaisiin satamalaiturin pidentämistä.¹⁷ Asemakaavamääräyksellä ei ole katsottu myöskään voitavan määrätä niitten tavaroitteen laatua, joita voitiin varastoida asemakaava-alueella.¹⁸

Asemakaavamääräyksiä arvosteltaessa lienee lähdettävä siitä, että mitä voidaan määrätä kunnan muussa rakentamista koskevassa säännössä (rakennusjärjestyksessä), voidaan ottaa myös asemakaavamääräykseen, ottaen kuitenkin huomioon viimeksi mainitun säännösten tarkoitus ja luonne enemmän yksilöllisinä rakennusohjeina.¹⁹ Tämän mukaisesti voitaisiin asemakaavamääräyksiin ottaa määräyksiä, jotka liittyvät rakennusjärjestyksessä oleviin eräitä naapuruussuhteita järjestäviin määräyksiin. Nämä

maistraatin rakennuslupaa koskevasta päätöksestä on yleisesti valitusoikeus, ei k.o. laatuinen ratkaisukaan lain nimenomaisen säännöksen puuttuessa voine olla siitä poikkeus, vaan voidaan siitä valittaa. Kun valtuuston ja kaupunginhallituksen tämänlaatuisesta päätöksestä siis ei ole valitusoikeutta, tulisi siitä seurata ilmeisiä rajoituksia siihen, milloin tuollainen valta sanotuille viranomaisille on annettava.

¹⁵ SisM:n päätös asiassa N:o 880/140 A.D. S.M. 1948.

¹⁶ RA 1914 ref. 125.

¹⁷ RA 1917 ref. 57.

¹⁸ RA 1945 ref. 15.

¹⁹ Rakennusjärjestyksen suhteesta asemakaavamääräyksiin, ks. *Ugla-Tammio*. Asemakaavalaki ja rakennussääntö, Helsinki 1933, s. 248.

rakennusrasitteet tekevät tontinomistajille mahdolliseksi määrättyjen sopimusten tekemisen, jotka merkitään tonttikirjaan, ja sitovat tontin uutta omistajaa.²⁰ Näistä rakennusrasitteista on kuitenkin erotettava ne rasitteet (servituutit), jotka suorastaan perustetaan oikeussäännöllä. Voidaanko näitä rasitteita perustaa asemakaavamääräyksellä? Ruotsissa on katsottu, että asemakaavalla ei voida perustaa rasitetta toisen kiinteistön hyväksi.²¹ Sisäasiainministeriön omaksuman kannan mukaan on pidetty mahdollisena määrättyjen rasitteiden perustaminen toisen tontin hyväksi, mikäli asianomainen maanomistaja siihen nimenomaan suostuu. Milloin kunta ei ole maanomistaja, on vaadittu kirjallinen suostumus. Tällaisia rasitteita on yleinen viemärijohto,²² yleinen vesijohto²³ ja yksityinen vesijohto.²⁴

Milloin yksityistä kiinteistönomistajaa rasitetaan rajoituksilla, jotka voidaan katsoa kohtuuttomiksi ja jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää (AKL 2 § 1 mom.), asemakaavalla loukataan yksityistä oikeutta. Näin tapahtuu mm. kun tontille määrätään rakennusrajoituksia, jotka suuresti poikkeavat siitä, mitä paikkakunnalla on tavallista, ilman että määräystä voidaan tätä yksityistapausta koskevilla erityisillä seikoilla perustella. Meillä ei yksityiseen oikeudenloukkaukseen perustuvia valituksia juuri ole, mistä voidaan päätellä, että kunnat käyttävät asemakaavamonopoliaan harkitusti.

Voidaanko asemakaavamääräyksellä kieltää puitten kaataminen ilman maistraatin (järjestysoikeuden) lupaa? Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota AKL 28 §:n säännökseen. Sen mukaan kaupunki on velvollinen omistajan vaatimuksesta lunastamaan sellaisen asemakaavaan tai tonttijakoon otetun maan, jota omistaja ei voi toistaiseksi kohtuullista hyötyä

²⁰ Ks. niistä *Uggla*, Rakennusrasiteoikeus kaupungissa, Suomen kunnallislehti 1937 s. 125—130. — RÅ 1944 K 188.

²¹ RÅ 1942 ref. 40. Asemakaavamääräyksen mukaan olisi määrätty alue ollut pidettävä vapaana naapuritonttien ulospääsytienä ja johtoja varten.

²² Mm. SisM:n päätös asiassa N:o 1252/200 A.D. S.M. 1948: »6 m levyinen alue, jolle kaupunki saa rakentaa ja kunnossapitää yleisen viemärijohtoon ja jolle tontin omistaja ei saa rakentaa eikä istuttaa puita eikä pensaita.» N:o 922/147 A.D. S.M. 1948. — Tällaisesta asemakaavamääräyksestä tarkemmin ks. *Larma*, Asemakaavasta ja tonttijaosta sekä niiden eräistä oikeusvaikutuksista, Suomen kunnallisteknillisen yhdistyksen julkaisuja, Luento-päivät 1945, Helsinki 1946, s. 54 s.

²³ Mm. SisM:n päätös asiassa N:o 1251/199 A.D. S.M. 1948.

²⁴ Mm. SisM:n päätös asiassa N:o 972/147 A.D. S.M. 1948: »Kymmenen metrin levyinen viljelystontin osa, joka on pidettävä vapaana yksityistä vesijohtoa varten.»

tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen AKL 13 §:n a) kohdassa olevan uudisrakennuskiellon johdosta, joka koskee kieltoa rakentaa katumaalle (kadulle, tontille, puistoon ym.). Kaupungin lunastusvelvollisuus ei kuitenkaan koske tontin edustalla olevaa katumaata (katua)²⁵ korkeintaan kahdeksantoista metrin leveydeltä. Kaupungin velvollisuus kadun maa-alan lunastamiseen tulee kyllä voimaan sekin rakennustoiminnan edistyttyä kadun varrella määrättyyn määrään (AKL 31 §). Kaupungin velvollisuus kadun maa-alan lunastamiseen riippuu siis rakennustoiminnan edistymisestä, paitsi jos katu on yli 18 metriä leveä, jolloin lunastusvelvollisuus on olemassa, jos omistaja ei voi toistaiseksi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan. Kaupungin velvollisuus torin ja puiston lunastamiseen riippuu sensijaan yksinomaan arvioinnista, voiko omistaja käyttää sanotulla tavalla hyväkseen maataan. Kun metsän myynti on katsottava kuuluvan metsämaan tavanmukaiseen hyväksikäyttöön, vaikka puut kasvamalla tuottavatkin »korkoa», niin asemakaavamääräys, jolla kielletäisiin puitten kaataminen (ilman maistraatin lupaa), vaikuttaisi ilmeisesti asemakaavassa puistoksi tai toriksi merkityllä alueella sen, että omistajan ei olisi katsottava voivan käyttää hyväkseen maataan »toistaiseksi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla». Asemakaavamääräyksestä seuraisi näin ollen, että kaupunki olisi velvollinen omistajan vaatimuksesta lunastamaan puisto- tai torialueen. Kadun maa-alan lunastamiseen ei asemakaavamääräys sen sijaan vaikuttaisi, kadun yli 18 metrin leveydeltä lukuunottamatta. Puisto- ja torialueilla sanotunlaista puitten kaatamisen kieltävää asemakaavamääräystä ei näin ollen voitane pitää kohtuuttomana. Kun sanotunlainen asemakaavamääräys toriin nähden kuitenkin, ottaen huomioon, ettei torille sen tarkoituksen mukaisesti kuulu puisto, asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää, on sen lainmukaisuutta toria koskevana pidettävä kysymyksenalaisena. Sama koskee katujen yli kahdeksantoista metrin olevaa leveyttä. Kun kaupungilla ei ole muihin katuihin nähden lunastusvelvollisuutta, paitsi rakennustoiminnan edistyttyä AKL 31 §:n mukaisesti, olisi metsän kaatamisen kadulla kieltävää asemakaavamääräystä ilmeisesti pi-

²⁵ Samoin kuin AKL 34 §:n 1 mom:ssa tarkoittaa katumaa tässäkin katua, ei muuta katumaata. Tähän tulkintaan johdutaan AKL 36 §:n nojalla, joka koskee katumaan korvauksen erääntymistä maksetavaksi, se kun tulee voimaan »kun katu tai kadunosa on luovutettu yleiseen käytäntöön». Katu on torinkin varrella asemakaavassa osoitettava.

dettävä kohtuuttomana ja kun se asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä myös voidaan välttää, ei sitä myöskään voitane pitää lainmukaisena. Puistoon sen sijaan kuuluu sen tarkoituksenmukaisesti puita. Kun sanottu asemakaavamääräys puistoon nähden, kaupungin lunastusvelvollisuuden vuoksi, myöskään ei ole kohtuuton, olisi sitä pidettävä sallittuna. Omistajan mahdollisuus käyttää asemakaavassa ja tonttijaossa tonteiksi määrättyä maata ei ole siten rajoitettu kuin katumaahan (katu, tori, puisto ym.) nähden, jolle ei saa rakentaa ja johon ei yleensä voi saada ostajaakaan muusta kuin kunnasta. Kun jonkin puumäärän säilyttämistä tonteilla on pidettävä hyväksyttävänä asemakaavan tavoitteena, ei puitten kaatamista ilman maistraatin (järjestysoikeuden) lupaa koskevaa asemakaavamääräystä tontteja koskevana voida periaatteessa pitää lain asettamien rajojen ulkopuolelle menevänä. Kun omistajan mahdollisuus käyttää hyväkseen asemakaavassa urheilupaikaksi, liikealueeksi, vaara-alueeksi tai hautausmaaksi (AKL 3 §) merkittyä aluetta on hyvin rajoitettu, eikä kunnalla ole sellaiseen maahan lunastusvelvollisuutta; olisi niitä koskevaa asemakaavamääräystä puitten kaatamiskiellosta pidettävä ilmeisesti kohtuuttomana. Edellä olevasta johtuu, että asemakaavamääräyksessä olevaa yleistä puitten kaatamiskielloa ilman maistraatin (järjestysoikeuden) lupaa ei voitane pitää sallittuna.

Alistettava valtuuston päätös jää vahvistuksen saatuakin kunnan päätökseksi. Kunnan oma tahdonilmaisuu määrää päätöksen sisällyksen. Valtion viranomaisen vahvistaminen ei aikaansaa, että ne puutteellisuudet, jotka ovat kunnan tahdonilmaisussa, tulisivat vahvistamisen kautta poistetuksi.²⁶ Vahvistettuun alistettuun säännöstöön sisältyvä lainvastaisuus ei niinmuodoin vahvistamisen kautta muutu lainmukaiseksi. Käytännössä tällainen lainvastainen säännös voi aiheuttaa erilaista pahaa. Tämänkin vuoksi on alistettujen päätösten (sisällyksen) lainmukaisuuden tarkastamista pidettävä tärkeänä. Kun verrataan alistettujen asemakaavapäätösten tutkimista Suomessa ja Ruotsissa, voidaan todeta suuri muodollinen eroavaisuus. Suomessa päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen jää, niin voidaan sanoa, yhden miehen, asian esittelijän varaan. Asiasta tosin pyydetään rakennushallituksen ja joskus maanmittaushallituksen lausunto,

²⁶ *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, Helsinki 1928, s. 277; *Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928, s. 119.

Asemakaavamääräyksistä

mutta näissä lausunnoissa ei kiinnitetä huomiota päätöksen lainmukaisuuteen. Ruotsissa sensijaan korkeinta hallinto-oikeuttamme vastaava hallitus-oikeus osallistuu lausunnon antajana kiinteästi päätösten tarkastamiseen. Lieneekin pidettävä korkeimpia viranomaisiamme koskevan järjestyksimuodon puutteena, ettei VN voi hankkia KHO:lta tai KKO:lta lausuntoa VN:n tai ministeriön ratkaistavana olevan asian oikeudellisesta puolesta.