

# RIITTÄVÄ SUUNNITTELU JA SUUNNITTELUTARVE- JA POIKKEAMISPÄÄTÖKSENTEKO

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaiset poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisumenettelyt ovat olleet ongelmallisia niin oikeudellisesti kuin käytännön maankäytön suunnittelunkin näkökulmasta. Näiden menettelyiden soveltaminen nimenomaan osana lain järjestelmää on omiaan helpottamaan päätöksentekijän tehtävää, jota lainsäätäjä on viime vuosina ehkä pikemminkin vaikeuttanut.

**Alexi Heinilä**

## **MAANKÄYTÖN RIITTÄVÄ SUUNNITELMALLISUUS ON JÄRJESTELMÄN LÄHTÖKOHTA**

Jo vuoden 1958 rakennuslakia (370/1958, RakL) säädettäessä silloisen lainsäädännön suurimpana epäkohtana pidettiin lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sitä, ettei se ollut kyennyt estämään suunnittelemattoman ja järjestämättömän tiheän asutuksen syntymistä yleensä eikä edes sellaisille alueille, jotka olivat siihen soveltumattomia ja tai joiden varaaminen muuhun tarkoitukseen kuin varsinaisiksi rakennustonteiksi olisi ollut välttämätöntä. Tällaisen alueen myöhemmässä järjestämisessä ja kaavoittamisessa jouduttiin lain perustelujen mukaan usein sellaisen tapahtuneen tosiasian eteen, että tarkoituksenmukaisen



kaavoituksen toteuttamiseen ei enää ollut mahdollisuuksia. Tämä noin 60 vuotta vanha toteamus kuulostanee monen maankäytön suunnittelun ammattilaisen korvissa edelleen täysin ajankohtaiselta. Samalla paljastuu ehkä jotakin siitä, kuinka yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa erityisesti taajamien lievealueilla on onnistuttu.

Rakennuslain järjestelmässä ongelmaan pyrittiin vastaamaan taaja-asutuskelloksikin kutsuttua taaja-asutuksen suunnitteluvollisuutta koskevilla säännöksillä. Laki jakoi maan joko taaja- tai haja-asutusalueiksi. Jos kyse oli taaja-asutuksesta, oli alueella rakentamisrajoitus, joka poistui vain asema- tai rakennuskaavalla. Tämä esimerkiksi rakennuslain ensimmäiseksi periaatteeksi kuvattu sääntö tehokkaan rakentamisen suunnittelusta detaljikaavalla on yksi keskeinen ilmaus kaavoitus- ja rakentamisoikeuden järjestelmän keskeisistä: maankäytön ja rakentamisen tulee perustua riittävään suunnitteluun.

Vastaavanlainen suunnitteluvollisuus koskien rakentamista niin sanotuilla rantakaavan tarpeellisuusalueilla säädettiin vuonna 1969. Lähtökohtaisesti kaikkia rantavyöhykkeitä koskevasi tämä suunnitteluvollisuus tuli vuoden 1996 luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä. Tältäkin osin oli kyse mekanismista, jolla rakentamisen suunnitelmallisuudesta erikseen määritellyillä alueilla haluttiin varmistua. Laissa on alusta asti säädetty myös siitä, minkälaisilla kaavoilla tuo suunnitteluvollisuus oli mahdollista täyttää.

## ”RakL:n poikkeuslupasäätelyä onkin kutsuttu rakennuslain käenpoikaseksi.”

Laki kuitenkin sisälsi myös mahdollisuudet poiketa näistä suunnitteluvollisuuksista. Vaikka rakennuslakia säädettäessä arvioitiin esimerkiksi taaja-asutuspoikkeusluvan käyttö tapahtuvaksi nimenomaan harvoissa poikkeustapauksissa, käytännöt ovat muotoutuneet aivan toisenlaisiksi. Tästä syystä RakL:n poikkeuslupasäätelyä onkin kutsuttu myös rakennuslain käenpoikaseksi. Erityisesti taaja-asutuspoikkeuslupa ja sitä seurannut suunnittelutarveratkaisumenettely on hajauttanut yhdyskuntarakennetta taajamien lievealueilla ja tehnyt lain keskeisestä säännöksestä pikemminkin periaatteellisen ajatuksen, joka yksittäistapauksissa on aina sivuutettavissa.

Taaja-asutuksen ja rantarakentamisen suunnitteluvollisuuksia voidaan kutsua erityisiksi suunnitteluvollisuuksiksi erotuksena yleisistä, jokaista kaavamuotoa koskien erikseen säädetyistä yleisistä suunnitteluvollisuuksista. Esimerkiksi asemakaavan osalta on säädetty, että asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Myös yleiset suunnitteluvollisuudet ovat järjestelmän kannalta keskeisiä, riittävän suunnittelun ideaa ilmaisevia ja säännöksiä.

Silloin, kun laki ei suoraan määrittele (esimerkiksi rantavyöhykkeen suunnitteluvollisuuden tapaan) sitä, mikä on riittävä suunnittelun taso, joudutaan riittävän suunnittelun taso määrittelemään tapauskohtaisesti. Yleisesti ottaen siihen vaikuttavat sekä alue, jota ollaan suunnittelemassa, että se, mitä ollaan suunnittelemassa. Usein riittävän suunnittelun oikean tason määrittäminen on tätä haasteellisempaa, mutta lähtökohtaisesti suunnitteluväline tai -välineet ovat tunnistettavissa ja valittavissa suunnittelutavoitteiden mukaan. Aina yleiset suunnitteluvollisuudetkaan eivät kuitenkaan syystä tai toisesta toteudu. Samalla myös riittävän suunnittelun periaate jää toteutumatta.

### MAANKÄYTTÖ- JA RAKENUSLAIN SÄÄNTELY

Myös maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä yhdyskuntarakenteen hajautuminen erityisesti taajamien lievealueilla tunnistettiin keskeiseksi ongelmaksi, johon lain kokonaisuudistuksella haettiin hallituksen esityksen mukaan ratkaisuja. Kuitenkin, vaikka sääntely pintatasolla muuttui osin merkittävästikin, säilyivät aiemman lain perusratkaisut pinnan alla melko lailla samanlaisina. Niinpä myös ongelmat ovat säilyneet samoina, kun kaupungistumiskehitys on edelleen jatkunut ja rakentamispaineet ovat entisestään keskittyneet tietyille alueille.

Merkittävimmät muutokset rakennuslain järjestelmään tässä suhteessa tapahtuivat suunnittelutarvealuetta koskevassa sääntelyssä. Suunnittelutarvealueen lakisääteinen määrittely sinänsä vastaa pitkälti aiemman taaja-asutuksen määrittelyä, mutta muuten sääntely poikkeaa rakenteeltaan aiemmasta. Siitä, että jokin alue tulkitaan suunnittelutarvealueeksi, ei enää seuraa rakentamisrajoitusta rakennuslain sääntelyn tapaan. Rakentamisen edellytykset tutkitaan erityisessä lupamenettelyssä, suunnittelutarveratkaisumenettelyssä, mutta luvan myöntämisen edellytykset määrittyvät lähtökohtaisesti oikeusharkintaisesti poiketen aiemmasta taaja-asutuspoikkeusluvasta. Tämä liittyy keskeisesti luvanhakijan oikeusturvaan, mutta se voidaan toisaalta nähdä suunnittelemtoman tiiviin lievealuerakentamisen ohjaustavoitteen näkökulmasta vastakkaisena kehityksenä.

Suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytyksistä – samoin kuin edelleen niin sanottua tarkoituksenmukaisuusharkintaa periaatteessa sisältävän yleisen poikkeusluvasta edellytyksistäkin – säädettiin merkittävästi aiempaa täsmällisemmin, mutta muilta osin maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen ehkä pikemminkin hämärsi sääntelyn peruslähtökohtia kuin selvensi niitä. Syynä tähän lienee paljolti se, että monessa suhteessa ongelmallisiksi todetuista taaja-asutuspoikkeusluvasta haluttiin päästä eroon ja sääntelyssä tehdä mahdollisimman selvä pesäero aiempaan. Tämä johti kuitenkin osin harhaanjohtavaankin sääntelyyn. Esimerkiksi MRL 137 §:n otsikossa puhutaan rakennusluvasta erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella, vaikka kyse todellisuudessa on rakennuslupamenettelystä erillisestä ratkaisusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän näkökulmasta on olennaista tunnistaa se, että suunnittelutarveratkaisut ja usein myös poikkeuslupapäätökset ovat edelleen lähtökohtaisesti poikkeuksia laissa määritellyistä suunnitteluvollisuuksista. Ne korvaavat maankäytön suunnittelun yksittäisen hankkeen osalta. Samalla ne ovat potentiaalisesti ongelmallisia järjestelmän toimivuuden ja lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. Maankäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteutuminen







Toinen olennainen tekijä oikeuskäytännössä on yksittäisten lupapäätösten rajoitteiden tunnistaminen. Lupapäätöksellä voidaan ratkaista vain yksittäisen rakentamishankkeen toteuttamista koskeva kysymys, ei muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella. Muun muassa tämä asettaa rajoituksia sille, minkälaisen rakentamisen toteuttaminen yksittäisellä lupapäätöksellä on ylipäätään mahdollista. Esimerkiksi golffkentän rakentamista suunnittelutarvealueelle, jolla oli voimassa yleiskaava ja johon liittyi erinäisiä alueidenkäytön yhteensovittamistarpeita, koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:37 korkein hallinto-oikeus totesi, että kun otettiin huomioon rakentamisen luonteesta, hankkeen laajuudesta ja alueesta sekä sen ympäristöstä saatu selvitys, ei tapauskohtaisessa suunnittelutarveratkaisuharkinnassa voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida asemakaavan sisältövaatimusten kannalta.

**”Kun jokin hanke ratkaistaan kaavan sijasta lupapäätöksellä, sivuutetaan samalla myös kaavoitukseen sisältyvät osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet.”**



Kimon Berlin | Wikimedia Commons, CC-BY-SA-2.0

Kun jokin hanke ratkaistaan kaavan sijasta lupapäätöksellä, sivuutetaan samalla myös kaavoitukseen sisältyvät osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet. Erityisesti suunnittelutarveratkaisun edellytyksiin liittyen edellytysmerkinnän olennainen elementti on vaatimus suunnitteluvaramenettämistä myöhemmälle kaavoitukselle. Myös suunnitteluvaramenettelyyn liittyy lupamenettelyyn osana lain järjestelmää, ja korkein hallinto-oikeus on kutsunut tätä suunnittelutarveratkaisua koskevien säännösten suoranaiseksi tarkoitukseksi (esim. KHO 2016:119). Suunnittelutarveratkaisuin ei voida korvata kaavoitusta, ja niiden jälkeenkin alueen maankäytön suunnittelulle tulee jäädä edellytykset.

Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus liittyy ensisijaisesti perusoikeuksiin, mutta sen soveltamisella on liityntänsä myös suunnitteluvaramenettämistä myöhemmälle kaavoitukselle. Tämä edellyttää yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen

soveltamista siten, ettei yhdellekään maanomistajalle sallita sellaista rakentamista, että se myös muille alueen maanomistajille sallittuna johtaisi siihen, ettei myöhemmälle maankäytön suunnittelulle jäisi enää suunnitteluvaramenettämistä. Rakentamispaikoilla alueilla riski tällaiseen kehitykseen on suuri useiden yksittäisten luparatkaisujen myötä, ja ilman kaavoitusta tapahtuvalla rakentamisella on rajoituksensa myös maanomistajien välisiin suhteisiin liittyen. Kaavoituksella järjestetään paitsi kunnan ja maanomistajien välisiä suhteita, myös maanomistajien keskinäinen yhdenvertainen kohtelu suunnitteluvaramenettämistä. Koska luparatkaisulla ei voida tehdä tällaista kokonaisvaltaista ratkaisua, on lupaa myönnettäessä varmistettava myös siitä, että myöhemmin on laadittavissa tässäkin suhteessa oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset täyttävä kaava (ks. esim. KHO 2004:28 ja KHO 2016:119).

## UUSIMMAT LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET JA TULEVAISUUS

Toukokuussa 2017 tuli voimaan useampia järjestelmän kannalta merkittäviä säännösten muutoksia. Vaikuttaa siltä, että näitä muutoksia ei lainvalmistelussa pidetty aivan niin merkittävänä kuin ne lopulta ovat. Muutosten soveltamiseen käytännössä liittyy monenlaisia ongelmia, eikä korkeimman hallinto-oikeuden julkaistua oikeuskäytäntöä vielä ole.

Peilattuna rakennuslain säätämisen yhteydessä syntyneeseen – ja siis rakennuslain ehkä keskeisimpänä pidettyyn – lähtökohtaan tietyn tehokkuuden ylittävän rakentamisen toteuttamisesta detaljikaavalla, merkittävänä muutoksena on pidettävä sitä, että suunnittelutarpeen poistamiseen on lähtökohtaisesti 1.5.2017 lähtien MRL 44 §:n mukaan riittänyt yleiskaava, milloin maankäytön ohjaustarve ei edellytä asemakaavan laatimista. Suunnittelutarpeen poistaminen yleiskaavalla on epäilemättä monissa tapauksissa tarkoituksenmukainen ratkaisu, mutta tunnistamatta lain säätämisvaiheessa jäi se, että kyse oli järjestelmän lähtökohdan kannalta merkittävästä muutoksesta. Kun aiemmin taaja-asutuksen ja sitä vastaavan suunnittelutarvealueen määritelmän täyttyminen ilmaisi detaljikaavallisen suunnittelun kynnyksen, on nykyisin kyse (tietyt vaatimukset täyttävän) yleiskaavan laatimistarpeen ilmaisevasta kynnyksestä. Käytännössä merkittävimmät säännöksen soveltamisongelmat liittyvätkin yleiskaavoituksen ja asemakaavan laatimistarpeen väliseen rajankäyntiin. Asemakaavan laatimistarve on ilmaistu hyvin joustavasti, joskin esimerkiksi aiemmasta rantayleiskaavoitusta koskevasta oikeuskäytännöstä on löydettävissä jossain määrin johtoa rajanvetoon (ks. esim. KHO 2014:2).

Enemmän taikka vähemmän ongelmalliseksi osoittautuneen myös MRL 137 a §:n mahdollistama alueellinen suunnittelutarveratkaisu. Vaikka säännös edellyttää sitä, että kyse on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi osoitetusta alueesta, ei tällaiselle kaavalle ole asetettu mitään edellytyksiä esimerkiksi kaavan iän, ohjaustavoitteen tai esitystarkkuuden suhteen. Maankäyttö tulisi alueellisella suunnittelutarveratkaisulla ratkaistuksi lupapäätöksellä, jonka kytkös maankäytön suunnitteluun voi olla hyvin väljä. Alueellista suunnittelutarveratkaisua koskevaa sääntelyä valmisteltaessa ei ilmeisesti myöskään pohdittu enemmän tällaisen päätöksen suhdetta myöhempiin mahdollisiin lupahakemuksiin päätöksen 10 vuoden voimassaoloaikana. On todennäköistä, että tällaisen päätöksen voimassaoloaikana rakentamispaineisilla alueilla tulee esiin myös hankkeita ja lupahakemuksia, jotka ovat enemmän taikka vähemmän ristiriidassa alueellisen päätöksen kanssa. Voi olla vaikeaa tulkita, että yksinomaan alueellisen päätöksen mukainen rakentaminen olisi mahdollista. Tällaisen päätöksen vaikutus alueen rakentamiseen lieneekin pikemminkin mahdollistava kuin että se olisi uudenlainen tapa ohjata maankäyttöä, jollaiseksi se hallituksen esityksessä kuvattiin.

Ehkä kaikkein erikoisin muutos suunnittelutarvetta koskeviin säännöksiin oli tiettyjen, maankäytöllisiä ja ympäristövaikutuksia omaavien hankkeiden sulkeminen suunnittelutarvetta koskevien säännösten ulkopuolelle. Esimerkiksi eläinsuojien rakentamiseen suunnittelutarvealueella ei MRL 137.2 §:n mukaan enää 1.5.2017 jälkeen lähtökohtaisesti sovelleta suunnittelutarveratkaisua koskevia säännöksiä. Aiemminkin tietyt rakentamishankkeet, kuten olevaan asuinrakennukseen kuuluvan talousrakennuksen raken-

taminen taikka asuinrakennuksen vähäinen laajentaminen, ovat jääneet suunnittelutarvetta koskevan sääntelyn ulkopuolelle, mutta kyse on ollut vähäisistä rakentamishankkeista, joilla ei ole maankäytöllisiä vaikutuksia. Nyt sen sijaan suunnittelutarpeen ulkopuolelle on suljettu hankkeita, joilla voi olla huomattava vaikutus ympäröivään maankäyttöön. Alueelle, jolla on olemassa maankäytön suunnittelun tarve, voidaan nyt siis sijoittaa esimerkiksi eläinsuoja lähtökohtaisesti ilman maankäytöllistä harkintaa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin esitetty, että niin sanottu ehdoton luvanmyöntämisestä eli osana sekä suunnittelutarveratkaisun että poikkeamispäätöksen edellytyksiä sovellettava merkittävän rakentamisen ja merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten kielto soveltuisi suunnittelutarvealueella myös suunnittelutarpeen ulkopuolelle jätettyyn rakentamiseen. On ylipäätään todella erikoista, että rakentaminen, jolla voi olla tällaisia vaikutuksia, jätetään suunnittelutarveratkaisua koskevan sääntelyn ulkopuolelle, mutta ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamisessa tällaisiin hankkeisiin, lain esitöiden perusteella epäselväksi jäävässä menettelyssä tulee epäilemättä olemaan ongelmia.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on nyt käynnistynyt toden teolla. Globaalit megatrendit – ilmastonmuutos, väestönkasvu, luonnonvarojen niukkuus ja elinympäristöjen heikkeneminen ja häviäminen – ja niiden erilaiset välittömät ja välilliset vaikutukset entisestään korostavat maankäytön ohjauksen tarvetta tulevaisuudessa. Tarve ohjata esimerkiksi taajamien lievealueiden rakentamista ei siis ole ainakaan vähentynyt aiempien kokonaisuudistusten ajoista. Lain kokonaisuudistus tarjoaa mahdollisuuden vastata haasteisiin ja tarkastella sääntelyä kokonaisuutena. On syytä toivoa, että tulevaan lainsäädäntöön sisällytettävät instrumentit ovat sääntelyn tavoitteiden mukaisia eivätkä toimi jo lähtökohdiltaan niitä vastaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely ja sen nojalla tapahtuva päätöksenteko voidaan mieltää kentäksi, jossa vaikuttavat yhtäältä erilaiset yhteiskunnallisesti tärkeinä pidetyt intressit ja tavoitteet (yleiset edut), maanomistajien ja muiden yksityisten tahojen intressit ja oikeudet ja kuntien tietynasteinen oikeus päättää maankäytöstään (kaavamonomoli). Näiden seikkojen keskinäiset painoarvot määrittellen lähtökohtaisesti lainsäädännössä, mutta joustava sääntely jättää sijaa ja pakottaa ottamaan nämä seikat huomioon myös yksittäisiä päätöksiä tehtäessä. Kaikki nämä tekijät toteutuvat parhaiten maankäytön suunnittelun kautta, ja suunnittelun korvaaminen yksittäisillä lupapäätöksillä on ongelmallista kaikista näistä näkökulmista tarkasteltuna. Tämän vuoksi järjestelmän toimivuuden ja sen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta kriittinen kysymys on se, toteutuuko maankäytön suunnittelu silloin, kun sen tarve ilmenee.

**OTT Aleks Heiniä** toimii tutkijatohtorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hän on myös toiminut pitkään ympäristölainsäädännön soveltamistehtävissä valtion ympäristöhallinnossa. Heiniä väitteli vuonna 2018 kaavoitus- ja rakentamisoikeudellisella väitöskirjalla ”Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksen teosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä”, johon tämä kirjoitus pääosin perustuu.