

*Aleksi Heinilä*

# Suunnittelujärjestelmän sielunmessu? Alueidenkäytön lupaohjauksen kehitys



Lakimies  
6/2024  
s. 760–785

**HAKUSANAT:** ympäristöoikeus, kaavoitus- ja rakentamisoikeus, suunnittelutarvealue, kaavoitus

## 1. Johdanto

Kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö uudistuu merkittävästi 1.1.2025, kun rakentamislaki (751/2023, RaL) tulee voimaan ja maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) osin kumoutuu, osin muuttuu ja se nimetään alueidenkäyttölaiksi. Yksi merkittävistä muutoksista koskee suunnittelemattoman tiiviin rakentamisen ohjaamista, jota tässä artikkelissa tarkastellaan. Muiden muutosten rinnalla muutokset sanamuotoihin näyttävät vähäisiltä, mutta niiden merkitys on järjestelmätasolla huomattava. Se on kuitenkin jäänyt epäselväksi myös lainsäätäjälle.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kannalta asia tulee näkyväksi tunnistettaessa muutosten koskevan sääntelyä, jonka on katsottu käsittävän lainsäädännön keskeisimmät lähtökohdat tai periaatteet.<sup>1</sup> Kyse on tiiviin, tehokkaan tai merkittäviä vaikutuksia omaavan rakentamisen lähtökohtaisesta suunnitteluvollisuudesta. Aiemmin tätä kutsuttiin taaja-asutussääntelyksi, nykyisin suunnittelutarvesääntelyksi. Sääntelyllä on pitkä traditio, mutta perusajatus on säilynyt samana. Rakentamislain voimaantulon myötä sääntelyinstrumentin asema suhteessa suunnittelujärjestelmään saattaa kuitenkin kääntyä pääläelleen. Järjestelmän käenpoikaseksi<sup>2</sup> kutsuttu instrumentti näyttää kasvavan elät-

\* *Aleksi Heinilä*, OTT, apulaisprofessori, Turun yliopisto. Kiitän vertaisarvioijia saamistani artikkelin viimeistelyyn vaikuttaneista kommentteista.

1. Ks. esim. Vesa Majamaa, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981, s. 7 ja Otto Larma – Pekka Hallberg – Tapani Jatkola – Juhani Wirilander, Rakennuslaki ja -asetus. Neljäs uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus 1992, s. 14. Hyvösen mukaan ”[t]aaja-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”. Veikko O. Hyvönen, Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Veikko O. Hyvönen & Co 1988, s. 310.
2. Pekka Vihervuori, Muutamia ajatuksia rakennuslain kehittämisen suunnasta. Ympäristöjuriidikka 3–4/1992, s. 60–62, 62.

täjänsä suuremmaksi, millä on haitallisia vaikutuksia sekä ohjausjärjestelmän että ympäristön kannalta. Entistä ongelmallisemmaksi tämän tekee se, että näitä vaikutuksia ei ole lakia säädettäessä huomioitu tai selvitetty. Tämä on johtanut myös siihen, että asian perusoikeusolottuvuudet on tunnistettu puutteellisesti.

Rakentamislakia ollaan toisaalta joiltakin osin muuttamassa jo ennen lain voimaantuloa. Tämä ei liity kuvattujen ongelmien tunnistamiseen, vaan vireillä olevaan niin sanottuun korjauspakettiin sisältyy säännösehdotus, joka koskee puhtaan siirtymän sijoittamislupaa, joka näyttäisi mahdollistavan teollisuuslaitosten, kuten akkutehtaiden, sijoittamisen ilman maankäytön suunnittelua. Kyse on laitoksista, joiden osalta nykyjärjestelmä nimenomaisesti ja poikkeuksetta edellyttää yksityiskohtaista kaavoitusta, mikä johtuu tällaiseen rakentamiseen liittyvistä moninaisista vaikutuksista ja alueidenkäyttökysymyksistä. Tämäkin muutos sivuuttaa koko alueidenkäytön ohjausjärjestelmän keskeiset sekä yleisiin etuihin että yksityisiin oikeuksiin liittyvät lähtökohdat ja tavoitteet.

Tällaiset, kärkevätkin, väitteet on perusteltava. Tässä artikkelissa ei esitetäkään perinteisiä tutkimuskysymyksiä vaan perustellaan edellä esitetyt väitteet tarkastelemalla puheena olevan sääntelyn funktioita ja kehitystä ja muodostamalla voimassa olevasta järjestelmästä kattava ymmärrys. Tätä ymmärrystä koskevat puutteet selittävät osan ongelmista. Rakentamislain säännösten (ja osin siihen kaavailtujen muutosten) tulkinnalla voidaan arvioida, minkälaisia muutoksia alueidenkäytön ohjauksen kokonaisuuteen sääntely merkitsee tai merkitsisi.

Kyse on myös sääntelyn systeemivaikutuksista.<sup>3</sup> Yksi systeemien ominaisuus on resilienssi, kyky reagoida eli kyky sopeutua, toimia joustavasti ja uusiutua häiriötilanteissa, palautua niistä ja kehittyä niiden jälkeen – ja ilman, että järjestelmän ydintoiminnot kärsivät. Mitä suuremmasta häiriöstä se kykenee palautumaan, sitä resilientimpi järjestelmä on. Toisaalta mikäli tietty kynnyks ylitetään, järjestelmä ei kykene palautumaan perustilaan ja se muuttuu, usein ennustamattomalla tavalla.<sup>4</sup> Resilienssi on myös oikeusjärjestelmän ja sen insti-

3. Systeemit, joista voidaan puhua niin luonnon-, sosiaalisten kuin teknologistenkin järjestelmien yhteydessä, voidaan määritellä esimerkiksi siten, että ”[a] system is an entity that maintains its existence and functions as a whole through the interaction of its parts. However, this group of interacting, interrelated or interdependent parts that form a complex and unified whole must have a specific purpose, and in order for the system to optimally carry out its purpose all parts must be present. Thus, the system attempts to maintain its stability through feedback. The interrelationships among the variables are connected by a cause and effect feedback loop, and consequently the status of one or more variables, affects the status of the other variables. Yet, the properties attributable to the system as a whole are not those of the individual components that make up the system.” Orit Assaraf – Nir Orion, Development of system thinking skills in the context of earth system education. *Journal of Research in Science Teaching* 42(5) 2005, s. 518–560, 519–520.

4. Esim. Simon Dalby, *Security and Environmental Change*. Polity Press 2009, s. 110. Demokraattisessa oikeusvaltiossa lainsäätäjäillä on nimenomainen mandaatti muuttaa järjestelmää,

tuutioiden ominaisuus, mutta oikeus voi myös edistää tai haitata yhteiskunnan, sen muiden osajärjestelmien ja yksilöiden resilienssiä, esimerkiksi ilmastonmuutoksen edessä.<sup>5</sup>

Metodiltaan artikkeli on ensisijaisesti lainopillinen. Kun tarkastelu kiinnittyy paljolti systeeminäkökulmaan, sitä voitaisiin kuvata myös teoreettis-lainopilliseksi. Teoreettisen ja tulkintalainopin välinen erottelu ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa erityisen mielekäs. Voitaisiin sanoa, että laadukas lainoppi on aina molempia.<sup>6</sup> Lainopillisella analyysillä on kuitenkin myös arviointitutkimuksellinen tiedonintressi, kun tarkastelut kiinnittyvät siihen, mitä muutokset merkitsevät niin yhteiskuntatodellisuudessa kuin lain järjestelmän kannalta.<sup>7</sup> Käsitystä siitä, kuinka säännöksiä lopulta esimerkiksi tuomioistuimissa tulkitaan, on toisaalta edellä kuvatuista syistä erityisen vaikea muodostaa. Säännöksiä voidaan silti analysoida esimerkiksi siten kuin niitä sovellettaisiin esityöaineiston lausumien mukaisesti ja tunnistaa tähän liittyviä aukkoja ja ongelmia. Analyysi kohdentaa huomion väistämättä lainvalmistelun laatuun, jolloin voitaisiin osin puhua myös lainsäädäntötutkimuksellisesta näkökulmasta.

Lainvalmistelun laadusta on käyty paljon keskustelua. Kuvatut muutokset ovat esimerkki sen ongelmista, ja niiden valmistelu on herättänyt huomattavaa kritiikkiä eri tahoilla.<sup>8</sup> Lainvalmistelun oikeudelliset reunaehdot, vaikkakin niu-

mutta sille on omat rajoituksensa. Lisäksi sen täytyisi tapahtua riittäviin tosiasioihin, esimerkiksi lainsäädännön vaikutuksia ja muutettavaa oikeustilaa koskevaan tietoon, nojaavan poliittisen deliberaation tuloksena, jotta demokratia toteutuu.

5. Ks. resilienssistä oikeuden ominaisuutena esim. Tuukka Brunila – Janne Salminen – Mikko Värttö, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. Lakimies 7–8/2023, s. 1011–1036 ja Juha Lavapuro. Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020, s. 1262–1267. Ks. oikeudesta muun yhteiskunnan resilienssin tukijana Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen, Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. Lakimies 6/2022, s. 841–873, Aleksi Heinilä, Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede–Jurisprudentia LII:2019, s. 5–102 ja Antti Belinskij – Niko Soininen – Kaisa Huhta, Vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden oikeudellinen resilienssi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X:2017, s. 275–343.
6. Ks. käsitteistä esim. Aleksi Heinilä, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamis päätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017, s. 6–8.
7. Ks. esim. Ismo Pölönen, Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105, 72–73. Pölösen lakitekniiseksi toimivuusarvioinniksi kutsumassa tarkastelussa analysoidaan, mitkä säännösten sisällöstä johtuvat tekijät edistävät tai rajoittavat lain tavoitteiston toteutumista; merkityksensä on myös lainsäädännön kehityksellä.
8. Ks. esim. ympäristövaliokunnan mietintö 27/2022 vp (hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 139/2022 vp), s. 7, jossa valiokunta muun muassa ”katsoo, että ympäristöministeriön tulee kiinnittää huomiota lainvalmistelun laatuun ja lainvalmisteluprosessia koskevan ohjeistuksen noudattamiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että alueidenkäyttöä koskevien säännösten uudistus ja rakentamislain nojalla annettavat asetukset valmistellaan huolellisesti ja osallistamalla sidosryhmät aidosti valmistelutyöhön.” Tästä huoli-

kat, ovat perustuslakiin (31/1999, PL) nojatessaan painavia ja demokraattisen oikeusvaltion kannalta kriittisiä.<sup>9</sup> Niissä on kyse myös demokratiasta: kansalle kuuluvaa valtiovaltaa käyttävällä eduskunnalla on oltava riittävät ja luotettavat tiedot, jotta se tietää, mitä ja mistä se päättää.<sup>10</sup> Tässä kerrotussa tarinassa näin ei ole ollut.

Oikeusvaltiossa parlamentaarinen enemmistö ei toisaalta ole ainoa oikeutta luova ja määrittävä tekijä. Sille on myös oikeudellisesta *rationa* johtuvia vaatimuksia ja rajoituksia.<sup>11</sup> Puutteet lainsäädäntötyössä merkitsevätkin, että tuomioistuinten vastuulle jää huolehtia – mahdollisuuksiensa mukaan – näiden vaatimusten toteutumisesta.<sup>12</sup> Samanaikaisesti lainsäätäjän tahtoa olisi kunnioitettava, mutta mikä se on tilanteessa, jossa olennaiset kysymykset ovat jääneet käsittelemättä?

*Requiem* merkitsee lepoa. Sielunmessu voidaan ymmärtää rukoukseksi sen puolesta, että edesmennyt saa rauhan – taikka edesmenneen pelastumisen puolesta. Maallisemmassa merkityksessä se voi tarkoittaa myös edesmenneen taipaleen muistelemista. Pidän otsikkoa perusteltuna samalla toivoen, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä kykenee palautumaan kuvatuista häiriötilanteista. Nähtäväksi jää, missä määrin muuttuneena.

## 2. Käenpojan synty ja kasvu

### 2.1. Rakennuslaki: taaja-asutus ja sen suunnitteluvollisuus

Nykysääntelyn idut löytyvät jo kumottua rakennuslakia (370/1958, RakL) edeltäneestä kaupunkikuntia ja kauppaloita koskeneesta asemakaavalaista (145/31, AKL), jossa kaupunki edellytettiin järjestettäväksi ja rakennettavaksi vahvistetun asemakaavan mukaan, joka oli laadittava sitä mukaa kuin kaupungin kehitys

matta samoihin ongelmiin on kiinnitetty huomiota rakentamislain korjauspaketin valmistelussa, ks. esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto 5.3.2024 dnro EAOK/197/2024, s. 3.

9. Ks. Hanna Hämäläinen – Janne Salminen, Lainvalmistelun oikeudelliset puutteet. Lakimies 2/2024, s. 194–222, esim. s. 194, 198 ja Maija Dahlberg, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. Oikeus 3/2015, s. 321–337, 321–323.

10. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2020 vp (selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta), s. 3–4.

11. Esim. Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. Talentum 2007, s. 245–247.

12. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus viittaa rakentamislain korjauspaketista antamassaan 14.2.2024 päivätyssä lausunnossa dnro HKIHAO/25/2024 (s. 4), oletettavasti poikkeuksellisesti, suoraan PL 106 §:n säännökseen perustuslain etusijasta ilmeisessä ristiriitatilanteessa.

vaati (AKL 1 §). AKL 57.1 §:n mukaan kauppa, joka ei ollut eri kuntana, sekä taajaväkinen yhdyskunta oli järjestettävä ja rakennettava vahvistetun rakennussuunnitelman mukaan.<sup>13</sup> Lain 60 §:ssä säädettiin näiden alueiden uudisrakennuksia koskeva rakennuskielto, kunnes niillä oli voimassa tällainen kaava tai suunnitelma. Toisaalta säädettiin myös maaherralle valta myöntää erikoistapauksissa poikkeus tästä kiellosta.

Järjestelmän voitaneen kuitenkin sanoa saaneen varsinaisesti alkunsa rakennuslain säätämisestä. RakL 4 § jakoi asutuksen taaja- ja haja-asutukseen ja määritteli taaja-asutuksen yhtenäiseksi asutukseksi, jota varten on yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, viemärin tai vesijohdon rakentamiseen. Muu asutus oli haja-asutusta. Taaja-asutukseen sai käyttää ainoastaan aluetta, jolle on vahvistettu detaljikaava (RakL 5.1 §). Tietyn tehokkuuskynnyksen ylittävän asutuksen muodostamisen tuli siis perustua yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun. Haja-asutusluonteinen rakentaminen, joka ei ylittänyt taaja-asutuksen kynnystä, oli mahdollista ilman suunnittelua, suoraan rakennusluvalla.

Tätä sääntelykokonaisuutta siis pidettiin tietynlaisena koko kaavoitus- ja rakentamisoikeuden lähtökohtana. Sen kuvaa kaikkein selvimmin kaavoitus- ja rakentamisoikeuden keskeisideaa siitä, että alueidenkäytön tulee perustua riittävään suunnitteluun.<sup>14</sup> Vain riittävä suunnittelu puolestaan kykenee turvaamaan lain tavoitteet, jotka liittyvät yleisiin etuihin, maanomistajien ja muiden tahojen sisällöllisiin ja menettelyllisiin oikeuksiin sekä kunnalliseen itsehallintoon. Reaktiivinen yksittäisiä hankkeita koskeva lupapäätöksenteko ei tähän kykene.<sup>15</sup> Mitä enemmän ja tehokkaammin rakennetaan, sitä yksityiskohtaisemmin alueidenkäyttöä on tarpeen suunnitella. Samalla alueidenkäytön suunnittelulla tehokkaampi alueidenkäyttö mahdollistuu: kaavalla on mahdollista toteuttaa jotain, mitä ilman sitä ei voi.

Tästä suunnitteluvollisuudesta voitiin kuitenkin poiketa. RakL 5.2 §:n nojalla voitiin ”erityisistä syistä” myöntää poikkeuksia tästä suunnittelemattoman taaja-asutuksen muodostamiskiellosta. Lakia säädettyä näillä taaja-asutuspoikkeusluvilla rakentamisen arvioitiin kuitenkin jäävän vähäiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että ”ainoastaan erityisellä luvalla olisi sallittua muodostaa taaja-asutusta ennen kaavoitusta joillekin pienehköille alueille, mikäli siitä ei voida otaksua myöhemmin aiheutuvan haitallisia epäkohtia”.<sup>16</sup> Toisin kuitenkin

13. Asemakaavan tai rakennussuunnitelman ulkopuolisten alueiden rakentamista koskevasti oli mahdollista antaa ”asemakaavan- tai rakennussuunnitelmantakaisia määräyksiä” (AKL 7 §).

14. Ks. Heinilä 2017, s. 186–188, 236–238.

15. Ks. Heinilä 2017, s. 279–286.

16. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamisesta 91/1954 vp, s. 2, jossa niin ikään todettiin, että ”– suurimpana epäkohtana nykyisessä rakennuslainsäädännössä on pidetty sitä, että se ei ole kyennyt estämään suunnittelemattoman ja järjestämättömän tiheän asutuksen syntymistä yleensä eikä edes sellaisille alueille, jotka ovat siihen soveltumattomia tai joiden

kävi, sillä taaja-asutuspoikkeusluvista tuli säännönmukaista hallintotoimintaa. RakL 5.1 §:n kiellosta muodostui ainoastaan lähtökohtainen periaate, joka laajalti väistyi poikkeuslupakäytännön kautta.

Omistusoikeusnäkökulmasta sääntely silti ilmaisi järjestelmän keskeisajatuksen siitä, että kynnyksen alle jäävä rakentaminen on lähtökohtaisesti vapaata ja sitä kontrolloidaan vain rakennusluvalla, kun taas sen ylittyessä – jolloin tietty määrä rakentamismahdollisuuksia on jo käytetty – rakentamista tarkastellaan ensisijaisesti suunnitelmallisen maankäytön näkökulmasta.<sup>17</sup> Nimenomaan taaja-asutuskynnyksen alle jäävä rakentaminen sisältyi maanomistajan käyttömahdollisuuksiin. Sen ylittyessä edellytettiin kaavallista harkintaa.<sup>18</sup> Suunnittelukynnyksen ylittyessä niin käyttömahdollisuuksiin kuin muihinkin alueidenkäyttöintresseihin liittyvät kysymykset tulevat ensisijaisesti ratkaistuiksi kaavoilla, joiden laatimiseen tarpeen mukaan oli – ja on yhä – lakisääteinen velvollisuus.<sup>19</sup> Dilemma liittyy siihen, että rakentamisrajoituksen perustava säännös ja kaavoitusvelvollisuuden perustava säännös ovat eri asioita ja niitä arvioidaan eri kriteerein: taaja-asutukseksi määrittelystä seuraa vain rakentamisrajoitus, ei vielä kenellekään velvollisuutta laatia kaavaa. Näin ”vapaan” rakentamisen ja rakentamista ohjaavalla kaavalla kaavoitettujen alueiden väliin jää alue, jolla rakentamista kontrolloidaan maankäytön suunnitelmallisuuden ja yleisten etujen näkökulmasta, mutta tämä ei tapahdu maanomistajien ja muiden tahojen oikeu-

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.” Yhteiskunta ja siihen kohdistuvat haasteet ovat vain monimutkaistuneet sitten 1950-luvun, eikä ympäristönkäytön suunnittelun tarve siksi ole noista ajoista ainakaan vähentynyt.

17. Esim. maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä (hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamisesta 101/1998 vp, s. 41) todettiin taaja-asutussääntelyä seuranneesta sääntelystä, että ”[p]erinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää”.
18. Esim. Majamaan (1981, s. 7–8) mukaan ”– kieltoa muodostaa taaja-asutusta ilman vahvistettua kaavaa voidaan perustellusti pitää rakennuslain keskeisimpänä säännöksenä. Säännöksen merkitys on siinä, että se säätelee rakentamisen osalta kielletyn ja sallitun maankäyttötavan: muu kuin lainkohdan tarkoittama rakentaminen on vapaata. Vahvistettu asema-, rakennus- tai rantakaava toisin sanoen sallii sellaisen maankäyttötavan, jota maanomistajalla ei muutoin ole. – Yleinen vapaus haja-asutusluonteiseen rakentamiseen vaikuttaa kuitenkin siten, että RakL 5.1 §:n säännös näyttyy rajoittavana poikkeuksena. Tällä seikalla on ilmeisesti edelleen vaikutuksensa suhtautumiseen ’rakentamisen vapautta’ rajoittavaan poikkeukseen: sitä pyritään tulkitsemaan ahtaasti.” Ks. myös Kari Kuusiniemi, Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 155–306, 273–274 ja omistusoikeusparadigmoista ja ympäristöoikeudellisesta sääntelystä Tapio Määttä, Maanomistusoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1999, esim. s. 193–201.
19. RakL 33 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan kaupungin yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten on laadittava asemakaava, sitä mukaa kuin kehitys vaatii.

det ja velvollisuudet määrittelevällä kaavalla.<sup>20</sup> Myös lain joustavasti muotoillut kaavoitusvelvollisuudet ovat paljolti jääneet periaatteellisiksi.<sup>21</sup> Omistusoikeusnäkökulmasta on kuitenkin niin, että on olemassa alueita, joilla on lähtökohtaisesti oikeus rakentaa (”hajarakentamisoikeus”), ja alueita, joilla nämä oikeudet on jo käytetty ja joilla keskeisesti siksi on maankäytön suunnitelmallisen ohjauksen tarve. Tätä ei ole nähty ongelmaksi omaisuudensuojanäkökulmasta.<sup>22</sup>

## 2.2. Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen

Rakennuslaki ei siis kyennyt ratkaisemaan niitä ongelmia, joihin taaja-asutusääntely pyrki vastaamaan. Ongelmat säilyivät, niiden mittasuhteet vain olivat kasvaneet.<sup>23</sup> Tämä todettiin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä:

”Taloudellisuuden ja ympäristökysymysten korostuminen ja kestävä kehityksen mukaisen yhdyskuntakehityksen edistäminen ovat kohdistaneet entistä enemmän huomiota yhdyskuntarakenteellisiin ja -taloudellisiin kysymyksiin. Yhdyskuntarakenteen hajoaminen on edelleen erityisesti kaupunkiseutujen ongelma. Rakennuslainsäädäntö ei tarjoa riittäviä välineitä alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoitteelliseen ohjaamiseen. Detaljakaavoitettujen alueiden ulkopuolella ongelmana on suunnittelematon rakentaminen, jonka ohjaaminen erityisesti rakentamispaineisilla alueilla on vaikeaa.”<sup>24</sup>

Kun taaja-asutuksen muodostamiskiellosta poikkeamisessa oli kyse edellytyksiltään avoimesta poikkeamisinstrumentista, oikeusturvahaasteet olivat ilmeisiä eikä sääntely maanomistajanäkökulmastakaan näyttänyt tyydyttävältä. Paineet koko instrumentista eroon pääsemiseen olivat siten merkittävät.<sup>25</sup>

Taaja-asutuspoikkeusluvista päästiinkin eroon maankäyttö- ja rakennuslain myötä, mutta kyse oli lopulta pintatason muutoksista. Taaja-asutuksen määritelmä siirtyi käytännössä sellaisenaan MRL 16.1 §:n suunnittelutarvealueen määritelmäksi, ja vaikka kynnyksen ylitymisestä ei MRL:n järjestelmässä enää seu-

20. Ks. Heinilä 2017, s. 230–233. Tämän alueen maankäytön ohjaamiseen on nykyisin yhä enemmän instrumentteja, kuten rakentamista ohjaava yleiskaava, ks. MRL 44.1 §.

21. MRL 177 § sisältää menettelyn lakisääteisten suunnitteluvollisuuksien täyttämiseksi. Ympäristöministeriö oli 1.9.2015 mennessä kuitenkin antanut MRL 177 §:n mukaisen määräyksen vain kahdessa tapauksessa, ks. Pekka Hallberg – Auvo Haapanala – Ritva Koljonen – Hannu Ranta – Jukka Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020, s. 1130. Ks. kunnan kaavoitusvelvollisuudesta esim. Martti Häkkänen, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016, s. 157–162.

22. Ks. edellä viitatus lisäksi esim. Määttä 1999, s. 273–279. Mikäli näillä alueilla on kiinteistöjä, jotka eivät ole näitä mahdollisuuksia käyttäneet, niille on lupa hallintokäytännössä myönnetty, ks. Heinilä 2017, s. 260.

23. Ks. valtioneuvoston selonteko valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2/2000 vp, s. 84.

24. HE 101/1998 vp, s. 30–31.

25. Ks. esim. Vihervuori 1992, s. 62.

raakaan rakentamisrajoitusta, lähtökohtana säilyi, että suunnittelutarvealueella rakentaminen perustuu lähtökohtaisesti asemakaavaan.<sup>26</sup> Ilmeisesti tarpeesta tehdä pesäero taaja-asutuspoikkeuslupa-johtui, että tätä ei enää yksiselitteisesti ilmaistu laissa. Sääntely muuttuikin aiempaa epäselvemmäksi, kun muun muassa taaja-asutuspoikkeuslupan korvanneen suunnittelutarveratkaisun MRL 137 §:n edellytyksiä kutsuttiin laissa ”rakennuslupan erityisiksi edellytyksiksi”, vaikka kyse oli selvästi erillisestä menettelystä ja päätöksestä.<sup>27</sup>

Merkittävin muutos tapahtui lupaedellytyksissä, kun tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäneestä poikkeuslupamenettelystä siirryttiin oikeusharkintaiseen suunnittelutarveratkaisumenettelyyn.<sup>28</sup> Tämä liittyi erityisesti oikeusturvakysymyksiin. Suunnittelun ensisijaisuuden suhteen muutos oli periaatteessa päinvastainen: harkintavalta korosti nimenomaisesti suunnittelun sivuuttavan päätöksen erivapausluonnetta.<sup>29</sup> Toisaalta lupaedellytykset kirjattiin lakiin merkittävästi kattavammin, mikä on omiaan turvaamaan niin yksityisiä kuin yleisiäkin intressejä.<sup>30</sup> Funktioltaan sääntelyinstrumentti säilyi samana.<sup>31</sup>

Suunnittelutarpeen alaan tehtiin toisaalta muutoksia siten, että MRL 16.3 § antoi kunnille vallan osoittaa suunnittelutarvealueita myös rakennusjärjestyksissä tai yleiskaavoissa. Nimenomaan tämä muutti tilannetta aiempaan nähden.<sup>32</sup> Siksi kysymys nousi esiin myös perusoikeusnäkökulmasta: se oli ainoa seikka, johon perustuslakivaliokunta MRL:n säätämisen yhteydessä otti suunnittelutarvesääntelyssä kantaa:

”Vaikka 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>33</sup>

26. HE 101/1998 vp, s. 104; KHO 2010:88 ja KHO 11.5.2009 t. 1115 (lrs).

27. Ks. esim. Heinilä 2017, s. 287–288.

28. Toisaalta rakennuslain aikana tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa kavennettiin oikeuskäytännössä huomattavasti (esim. Heinilä 2017, s. 258 ja siinä viitattu) ja MRL:n voimassaoloaikana taas on todettu, että kaavoitusvaltansa vuoksi kunnilla on suunnittelutarveratkaisussakin sellaista harkintavaltaa, jota hallintotuomioistuimella ei ole, ks. KHO 2016:119.

29. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 276–277.

30. Ks. Heinilä 2017, s. 257–259.

31. Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 104, jossa todettiin muun muassa, että periaate vastaisi nykyistä menettelyä taaja-asutusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle.

32. MRL 16.2 § sisältää näiden lisäksi myös hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyuden perusteella syntyvän suunnittelutarpeen, joka kuitenkin perustui jo RakL:n aikaiseen oikeuskäytäntöön, ks. esim. KHO 1979 A II 67, HE 101/1998 vp, s. 66 ja Heinilä 2017, s. 194–200.

33. Perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi) 38/1998 vp, s. 8.



Esitys, joka ei lopulta toteutunut, olisi merkinnyt sitä, että suunnittelutarpeesta olisi tältä osin seurannut myös suunnitteluelvoite. Harkinnanvaraisen suunnittelutarpeen voimassaoloaika kuitenkin rajattiin 10 vuoteen.<sup>34</sup>

### 2.3. Vuoden 2017 muutokset

Suunnittelutarpeeseen on myös yleisiä poikkeuksia. Ne ovat koskeneet rakentamista, johon ei sen luonteen vuoksi liity alueidenkäytön ohjaustarvetta, kuten asuinrakennusten korjaamista tai vähäistä laajentamista tai talusrakennusten rakentamista.<sup>35</sup> Tämä lähtökohhta alkoi murentua vuonna 2017. Poikkeukset tulivat lailla 230/2017 kattamaan myös maaseutuyritykseen kuuluvat maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeelliset rakennukset, jollaisia voivat olla muun muassa ympäristönsuojelulainsäädännön ennakovalvonnan piirissä usein olevat eläinsuojat (MRL 137.2 §).<sup>36</sup> Tällaisen rakentamisen yhteensovittaminen ympäröivän maankäytön kanssa on yleiskaa-voituksessakin tuottanut hankaluuksia.<sup>37</sup>

Muutos oli järjestelmän kannalta merkityksellinen siksi, että se oli ensimmäinen laatuaan. Siihen asti suunnittelutarpeen olemassaoloa esimerkiksi olemassa olevilla asuinrakennuspaikoilla oli arvioitu nimenomaan rakentamisen vaikutusten näkökulmasta.<sup>38</sup> Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin tulkinnut tätä poikkeusta järjestelmän mukaisesti niin, että poikkeusta järjestelmän peruslähtökohdista ei ole tulkittu ainakaan laajentavasti.<sup>39</sup> Suurempia häiriöitä on kuitenkin tulossa.

34. Ks. ympäristövaliokunnan mietintö (HE 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi) 6/1998 vp, s. 12, jossa ympäristövaliokunta myös totesi säännöksen korostavan suunnittelun merkitystä maankäytön muutosten ohjaamisessa.

35. Ks. RakL 5.3 § ja MRL 137.2 §.

36. Ks. ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 27.1 § ja YSL:n liitteet 1 ja 3, eläinsuojien käsittelystä lupamenettelyssä ennen muutoksia esim. KHO 2012:40 ja KHO 2010:88.

37. Ks. KHO 2022:3, KHO 2006:24 ja KHO 8.6.2004 t. 1378 (Irs).

38. Ks. esim. KHO 2012:40, KHO 22.4.2010 t. 874 (Irs), KHO 1984 A II 64 ja KHO 1984 A II 65.

39. Ks. KHO 2021:15, jossa oli kyse ratsastuskeskuksen rakentamisesta, joka olisi kasvattanut tilan rakennusten yhteenlasketun kerrosalan yli kaksinkertaiseksi. Kookas maneesirakennus ulkotoimintoinen, uusi hevostalli ja hevostalliksi muutettava varastorakennus olisivat sijoittuneet kaikki erilleen varsinaisesta talouskeskusalueesta, jolla jo olemassa ollut hevostalli sijaitsi. KHO:n mukaan rakentaminen olisi laajentanut olemassa olevan yritystoiminnan luonnetta huomattavasti ja ratsastuskeskustoiminta olisi ollut luonteeltaan ja laajuudeltaan sellaista, että sitä olisi voitu harjoittaa myös itsenäisenä elinkeinotoimintana eikä sitä siten voitu pitää säännöksen esitöissä tarkoitettuna maatalouden sivuelinkeinona.

## 2.4. Rakentamislain säätäminen

Lainsäädännön kokonaisuudistushanke tuotti syksyllä 2021 julkistetun hallituksen esitysluonnoksen kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Sen taustalla ei kuitenkaan ollut edes hallituksessa poliittista yhteisymmärrystä. Uudistus pilkottiin osiin ja rakentamisen ohjausta koskeva osa vietiin läpi huomattavalla kiireellä vuonna 2022, esimerkiksi ilman lausuntokierrosta. Tämän vuoksi lakiin tehtiin merkittävät määrät muutoksia vielä eduskuntakäsittelyssä.<sup>40</sup>

Vaikka rakentamislainsäädännössä on lähtökohtaisesti kyse rakentamisen ohjauksesta ja alueidenkäytön suunnittelun osalta lainsäädäntö on vasta valmisteilla, se sisältää myös alueidenkäytön sääntelyä, josta keskeinen on suunnittelutarvealueilla sovellettava lupamenettely. Sitä voidaan luonnehtia kaavalliseksi harjennukseksi lupamenettelyssä.<sup>41</sup> On kuitenkin epäselvää, voiko sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskeva sääntely (RaL 46 §) enää järjestelmän mukaista tehtäväänsä täyttää.<sup>42</sup>

Nykyisen suunnittelutarveratkaisun keskeisin, kaikissa tilanteissa merkityksellinen edellytys on luvan funktion mukaisesti se, että luvan mukainen rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle (MRL 137.1 §:n 1 kohta). Se muuttuu rakentamislainsäädännön muotoon, jonka mukaan rakentaminen ei saa olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista. Kynnystä kielteiselle päätökselle on yhtäältä nostettu, toisaalta säännös on rajattu kaavoituskatsauksessa yksilöityihin vireillä oleviin tai lähiaikoina vireille tuleviin kaavoihin.<sup>43</sup> Säännöksen soveltamisala kaventuu merkittävästi, sillä aiemmin säännös on kattanut kaikki suunnittelutarvealueet kaavoitustilanteesta riippumatta.<sup>44</sup>

Olennaisuuskynnyksen puolestaan esitetään merkittävän esimerkiksi sitä, että olennainen vaikeutuminen ei tulisi kyseeseen silloin, kun kyse olisi yksittäis-

40. Ks. esim. YmVM 27/2022 vp, s. 7.

41. Heinilä 2017, s. 307 ja esim. KHO 2010:88.

42. Rakentamislaki sisältää vain yhden rakentamistoimenpiteiden luvan, rakentamislupa (RaL 42 §), jonka edellytykset jakautuvat erillisiin toisaalta sijoittamisen alueidenkäyttölisiin ja toisaalta toteuttamisen teknisiin edellytyksiin, ja lupa voidaan käsitellä kahdessa eri vaiheessa, sijoittamislupana ja toteuttamislupana (RaL 43 §). Suunnittelutarveratkaisu käsiteltiin omana asianaan poikkeamismenettelyä noudattaen. Rakentamislainsäädännön sijoittamisen erityisten edellytysten tarkastelu suunnittelutarvealueella on osa rakentamislupamenettelyä.

43. Kaavoituskatsauksen (MRL 7 §) funktio liittyy osallistumiseen, ja sen tehtävänä on antaa osallisille ja kuntalaisille tietoa lähiaikojen kaavoituksesta, sillä informaatio on osallistumisen edellytys. RaL:n myötä se saa myös uudenlaisen oikeusvaikutuksen, joka määrittää RaL 46.1 §:n 1 kohdan soveltamisalaa.

44. Suunnittelutarvealueella voi olla voimassa yleispiirteinen kaava, joka ei ohjaustavoitteensa vuoksi poista suunnittelutarvetta.

sen pientalon sijoittumisesta jo valmiiksi pientaloja käsittävälle alueelle.<sup>45</sup> Suunnittelutarveratkaisun tyyppitapaukset ovat kuitenkin nimenomaan yksittäisen pientalon sijoittumisia pientaloja käsittävälle alueelle. Tällöin suunnittelutarve yleensä aiheutuu tällaisesta rakentamisesta. Luvat keskittyvät voimakkaasti kaupunkiseutujen rakentamispaineisille lievealueille.<sup>46</sup> Nimenomaan tyyppitapaukset siis jäisivät käytännössä aiemmin keskeisimmän lupaedellytyksen soveltamisen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on muuttaa tilannetta, jossa suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella.<sup>47</sup> Esityksessä muodostetaan kuva oikeuskäytännöstä, jossa aina myönteisestä päätöksestä – joita kuntien päätöksistä on ollut yli 90 % – valitettaessa päätös katsotaan lainvastaiseksi.<sup>48</sup> Ongelma on se, että tämä ei pidä paikkaansa. Kyse ei ole tilanteesta, jossa kunnat tekisivät kategorisesti lainvastaisia ratkaisuja, jotka tuomioistuimet yhtä kategorisesti kumoavat aina kun myönteisestä päätöksestä valitetaan.<sup>49</sup> Sinänsä historiallisesti varsin suuri osa kuntien suunnittelutarveratkaisuihin on todettu lainvastaiseksi mutta ei suinkaan kaikkia, eivätkä kaikki päätökset ja muutoksenhaun kohteeksi valikoituvat päätökset toisaalta ole identtinen joukko asioita.<sup>50</sup> Merkittävin osa päätöksistä tehdään nimenomaan rakentamispaineisilla kaupunkiseuduilla, joilla mahdollisuudet rakentaa ilman maankäytön suunnittelua on yhä useammin käytetty. Näillä alueilla ongelma on, että lupainstrumenttia käytetään silloinkin, kun tämä lain mukaan ei enää ole mahdollista. Tämä ongelma yritetään korjata siten, että edellytyksillä pyritään estämään kielteisten päätösten tekemisen mah-

45. Hallituksen esitys rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 139/2022 vp, s. 181.

46. Ks. esim. Heinilä 2017, s. 33–35, jossa tarkastellussa aineistossa (suunnittelutarveratkaisut MR.L:n 12 ensimmäisen voimassaolovuoden ajalta) 20 kunnan suunnittelutarveratkaisut muodostivat lähes 45 % ja näistä pääkaupunkiseudulla sijaitsevien 10 kunnan päätökset lähes 30 % koko maan suunnittelutarveratkaisuihin.

47. HE 139/2022 vp, s. 181. Toisaalla hallituksen esityksessä kirjoitetaan, että tuomioistuimella on oltava mahdollisuus pysyttää kunnan päätös ilman, että yksittäisen luvan myöntämisen katsottaisiin *aina* loukkaavan yhdenvertaisuutta ja sen vuoksi aiheuttavan haittaa kaavoitukselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle.

48. Ks. myös HE 139/2022 vp, s. 182, jossa rakennushankkeen toteutumisen kuvataan näin riippuvan usein naapurien valitusaktiivisuudesta. Myönteisten päätösten lukumääristä ks. Heinilä 2017, s. 34 ja HE 139/2022 vp, s. 183.

49. Ks. esim. KHO 2022:18, jossa muun ohella todettiin, että kun otettiin huomioon, että kunnan tehtävänä oli päättää yleis- ja asemakaavoituksesta alueellaan, kunnalla oli suhteellisen laaja harkintavalta arvioidessaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti säädettyjen rakentamisen edellytysten täytymistä suunnittelutarvealueella. Kyse oli myönteisestä päätöksestä, jonka edellytysten korkein hallinto-oikeus katsoi olevan olemassa.

50. Ks. esim. Heikki Holopainen – Kimmo Huttunen – Kimmo Malin – Hanna Partinen, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastellussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013, s. 35, 38, jossa tarkastelluista kuntien suunnittelutarveratkaisuihin vajaa puolet kumoutui muutoksenhaussa.

dollisuus tyyppitapauksissa. Tällöin lupa ei kuitenkaan enää kykene täyttämään funktiotaan. Kyse ei lähtökohtaisesti ole omaisuudensuojaongelmasta: oikeus rajattomaan kiinteistönjalostukseen yksittäisten pientalojen rakentamispaiikkojen muodossa ei ole ollut osa omistusoikeuden sisältöä.<sup>51</sup>

Lainkohdassa on siis kyse keskeisimmästä edellytyksestä, josta luvan myöntäminen tai epääminen on tavallisesti riippunut. Siksi muutokset ovat niin merkittäviä. Se ei toisaalta ole ainoa myönteisen ratkaisun edellytys. Erityisiä suunnittelutarvealueilla sovellettavia edellytyksiä ovat rakentamislaisakin se, että rakentaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, joka edellyttää tai jotka edellyttävät asemakaavan laatimista, ja se, että rakentaminen on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta (RaL 46.1 §:n 1–2 kohta). Näistä ensimmäistä on kutsuttu ehdottomaksi luvanmyöntämiseksi sen järjestelmämerkityksen vuoksi, sillä se sulkee vaikutuksiltaan merkittävän rakentamisen kategorisesti ilman kaavaa sallittavan rakentamisen ulkopuolelle.<sup>52</sup> Tämä on lainsäädännön rakentamisen riittävän suunnitelmallisuuden lähtökohdan kannalta tärkeä perälauta. Lainkohdan tarkoittamalla rakentamisella on vaikutuksia, joita ei ole mahdollista hallita yksittäistä hanketta koskevassa lupamenettelyssä.<sup>53</sup>

Rakentamisen sopivuus yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta on ollut tällaisenaan voimassa vuodesta 2017. Aiemmin kiellettiin haitallisen yhdyskuntakehityksen aiheutuminen, mutta säännöstä pyrittiin lakimuu-

51. Edellä viitatus ohella esim. Majamaa (1981, s. 9) kirjoittaa: ”[m]aanomistajan oikeutta rajoittavat ilmeisesti yleensäkin kiinteistöjen käyttämisessä huomioon otettavat seikat. Osa näistä rajoituksista on lausuttu varsinaisen rakentamista koskevan lainsäädännön ulkopuolella, osa on johdettavissa yleisistä, kaikkea omaisuuden käyttämistä koskevista periaatteista. Käyttötarkoituksen muutoksesta ei saane aiheutua haittaa naapureille, muutos ei saane muodostua esteeksi ryhtyä vastaavaan käyttötarkoituksen muutosta merkitsevään toimenpiteeseen omalla kiinteistöllään, käyttötavan muutos ei saane vaarantaa yhteiskunnan kannalta suojelunarvoisia etuja taikka aiheuttaa yhteiskunnallisia epäkohtia maiseman kauneusarvojen tuhoutumisena, yhteiskuntarakenteen pirstoutumisena tai muina sellaisina seikkoina.” Kyse on suhteellisuudesta, ks. esim. Häkkänen 2016, s. 201 ja siinä viitatus ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.

52. Ks. HE 101/1998 vp, s. 116. Säännös sisältyy myös poikkeamisluvan edellytyksiin (MRL 171.2 §, RaL 57.2 §), eikä tällaista rakentamista siten ole mahdollista toteuttaa myöskään kaavan vastaisesti tai ranta-alueella.

53. Ks. laajemmin Heinilä 2017, s. 329–336, 378–381. Lupien vaikutusten yleisempää problematiikkaa kuvaa ratkaisu KHO 2004:11, jossa viidentoista omakotitalon ja talousrakennuksen toteuttamisen suunnittelutarveratkaisulla katsottiin muun muassa johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Edellytystä tuskin olisi sovellettu, mikäli nämä omakotitalot olisi toteutettu ajan kuluessa yksittäisillä lupapäätöksillä. Lopputulos olisi silti ollut vaikutuksiltaan sama.

toksella täsmentämään.<sup>54</sup> Edellytys on ollut osin päällekkäinen kaavoituksellisen haitan kanssa. Onkin todennäköistä, että tämän säännöksen käytännön merkitys tulee kasvamaan, kun edellä mainitun kaavallisen edellytyksen merkitys olennaisesti kaventuu.

Suunnittelutarvealueillakin sijoittamisharkinnassa sovelletaan RaL 45 §:n yleisiä asemakaavan ulkopuolisten alueiden edellytyksiä. Niihin myös siirrettiin MRL:n suunnittelutarvesäännöksistä rakentamisen maisemalliset sekä luonto- ja kulttuuriympäristölliset edellytykset (RaL 45.1 §:n 9 kohta).<sup>55</sup> Näiden säännösten perusteella myös voimassa olevien kaavojen oikeusvaikutukset tulevat osittain huomioon otettaviksi. Rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettujen määräysten toteuttamiselle (RaL 45.1 §:n 10 kohta). Voimassa olevan kaavan kokonaisuuden ja esimerkiksi ohjausvaikutuksen huomioiminen suunnittelutarvealueella ja yleispiirteisistä kaavoista johtuvien rajoitusten huomioiminen rakennusharkinnassa ovat kuitenkin eri asioita.<sup>56</sup> Yleispiirteisten kaavojen ehdollisiin rakentamisrajoituksiin ainakin periaatteessa liittyy myös niin sanottu rahat tai lupa -menettely (RaL 49 ja 50 §).<sup>57</sup> Ehdottomista rakentamisrajoituksista taas seuraa poikkeamisen tarve, jota arvioidaan eri menettelyssä.<sup>58</sup> Suunnittelutarvealueella voimassa olevien kaavojen huomioiminen, joka on keskeinen osa luvan funktion mukaista harkintaa, näyttää jäävän käytännössä vain näiden olennaisesti rajatumpien säännösten varaan.<sup>59</sup>

Väistämättömiä soveltamisongelmia syntyy myös eduskunnan kannanotoista. Sääntelyn perusoikeustarkastelu on puutteellinen, mikä lienee seurausta hallituksen esityksen ongelmista. Muutoksen ympäristövaikutuksia ei näet ole lainkaan

54. Tuossa muutoksessa myös MRL 137.1 §:n 1 kohta sai nykyisen muotonsa; ennen sitä säännöksessä todettiin, että rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Ks. muutosten perusteluista hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 251/2016 vp, s. 45–46.

55. Hallituksen esityksessä (139/2022 vp, s. 180) todetaan, että lainkohdan ”tarkoituksena ei ole estää rakentamista asemakaavan ulkopuolella sijaiseville alueille, vaan esimerkiksi asumiseen tai taloudelliseen toimintaan liittyvä rakentaminen tulisi sovittaa osaksi ympäristöään. Maisemaan, luonnon- tai kulttuuriympäristöön liittyvät arvot samoin kuin virkistystarpeiden turvaaminen otetaan tavallisesti huomioon yleiskaavoituksessa, joten tällä lainkohdalla on niiden osalta lähinnä täydentävä ja toteava merkitys.” Säännöksen käytännön merkitys muuttuneekin jo sen sijainnin muuttuessa osaksi sijoittamisen säännönmukaisia edellytyksiä. Nämä seikat ovat käytännössä tulleet arvioitaviksi varsin harvakseltaan, ks. kuitenkin KHO 2003:97.

56. Ks. esim. KHO 11.5.2009 t. 1115 (Irs).

57. Ks. Heinilä 2017, s. 292–302, 305–315, josta käy ilmi, että myös MRL:ää säädettäessä kysymys ehdollisten rakentamisrajoitusten luonteesta suunnittelutarvealueilla jäi lainsäätäjän jäljiltä auki; RakL:ssa tämä oli järjestetty nimenomaisella säännöksellä (RakL 27 §).

58. Ks. KHO 2008:29, KHO 2004:28 ja KHO 11.5.2009 t. 1115 (Irs).

59. Säännöksestä todetaan (HE 251/2022 vp, s. 181) yksinomaan, että ”[t]ulevaisuudessakaan rakentaminen ei saisi vaikeuttaa kaavojen toteuttamista eikä rikkoa eri kaavatasoilla annettuja rakentamisrajoituksia”. Sen suhdetta suunnittelutarvesääntelyyn ei ole käsitelty.

tuotu esiin, saati arvioitu. Jo hallituksen esityksessä yhdenvertaisuus suunnittelutarvealueen lupa-asioissa näyttää muodostavan ongelman. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kuvataan siis aina johtavan luvan epäämiseen, mutta myös kunnissa yhdenvertaisen kohtelun tarkasteluun käytetyt mitoitusperiaatteet ja niin sanottu emätilaperiaate kuvataan ongelmallisina.<sup>60</sup> Eduskunnassa emätilaperiaate irtosi kokonaan yhteydestään perustuslailliseen yhdenvertaisuuden vaatimukseen.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli emätilaperiaatetta vain yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien lailla säätämisen vaatimuksen kannalta (PL 80 §) ja lausui, että mikäli tällainen yksityisen oikeusasemaan puuttuva rajoitus on tarkoitus sääntelyyn sisällyttää, on siitä säädettävä lailla.<sup>61</sup> Ympäristövaliokunta totesi tämän perusteella, että esityksen valmistelussa on tehty tietoinen valinta ja että emätilaperiaatteesta ei ole tarkoitus muodostaa lupaedellytystä.<sup>62</sup> Lopputuloksena ollaan siis tilanteessa, jossa emätilaperiaatetta ei yhtäältä olisi sallittua käyttää enää lupaharkinnassa, toisaalta yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on perustuslain tasoinen oikeusvaltiollinen lähtökohta, sillä laki on kaikille sama.

Emätilatarkastelussa, joka ei ole oikeusperiaate, on kyse rakentamismahdollisuuksien tasapuolisen käyttämisen historiallisesta tarkastelusta. Siinä tarkastellaan, kuinka paljon tietystä kiinteistöstä, tavallisesti emätilasta, on muodostettu tietyn ajan kuluessa rakennuspaikkoja. Usein tarkastelu kiinnittyy rakennuslain voimaantuloon juuri siksi, että taaja-asutussääntely tuli tuolloin voimaan. Toisinaan on lupa- ja kaavoituskäytännöissä saatettu käyttää muunkinlaisia poikkileikkausvuosia.<sup>63</sup> Tarkastelun perusteella arvioidaan, millaiseen tilanteeseen johtaisi se, että muut maanomistajat, pikemminkin maanomistusyksiköt, käyttäisivät vastaavalla tehokkuudella maata rakentamiseen kuin hakemuksen kohteena oleva rakentaminen merkitsisi. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaista on, mikäli yhden maanomistajan rakentaminen rajoittaisi muiden vastaavassa asemassa olevien rakentamismahdollisuuksia. Erilaiset kuntien kulloistenkin olosuhteiden perusteella käyttämät ”mitoitusperiaatteet”, jotka määrittellään tyypillisesti rakennuspaikkoina emätilan pinta-alaa kohden, puolestaan pyrkivät turvaamaan nämä tasapuoliset rakentamismahdollisuudet siten, että luvan myöntämisen muut oikeudelliset edellytykset eivät vaarannu. Näin tasapuolisten rakentamismahdollisuuksien käyttö ei johtaisi rakentamiseen, joka vaarantaisi sääntelyn perusteena olevat yleiset edut alueilla, joilla maankäytön

60. Ks. HE 139/2022 vp, s. 291.

61. Perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 139/2022 vp eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi) 64/2022 vp, s. 6.

62. YmVM 27/2022 vp, s. 16.

63. Esimerkiksi rantarakentamisessa poikkileikkausajankohtana on käytetty yleensä RakL:n ranta-kaavoitusta koskevien säännösten (laki rakennuslain muuttamisesta 626/1969) voimaantuloa.

suunnittelun tarpeen kynnys on ylittynyt.<sup>64</sup> Emätilaperiaatteessa on siten kyse yhdenvertaisesta kohtelusta lupasääntelyn aineellisoikeudellisissa rajoissa.<sup>65</sup> Kyse ei ole itsenäisestä edellytyksestä vaan aineellisten edellytysten yhdenvertaisesta soveltamisesta.<sup>66</sup>

Yhdenvertaisuutta ei käsitteellisesti ole mahdollista tarkastella ilman vertaailua johonkin.<sup>67</sup> Ilman kuvattua tarkastelua vaatimus menettäisi käytännön merkityksensä. Mikäli asiaa tarkasteltaisiin kiinnittämättä huomiota siihen, miten rakentamismahdollisuuksia on käytetty, rakentamaton kiinteistö ja jo rakennettu kiinteistö eivät olisi koskaan yhdenvertaisessa asemassa. Aina kun uusi kiinteistö muodostetaan tai määräala luovutetaan, olisi ”yhdenvertaista” muodostaa sille rakennuspaikka. Tämä on kestävä ajatus lupainstrumentin ja koko sääntelyjärjestelmän kannalta. Vaihtoehtona ilmeisesti olisi, että yhtäkään uutta lupaa ei voitaisi myöntää hallitsemattoman tilanteen estämiseksi.

Esitöistä kuitenkin piiryy kuva järjestelmästä, jossa tulisi aina olla mahdollista rakentaa suunnittelematta yksittäinen pientalo lisää, muutoin kuin erityisissä olosuhteissa.<sup>68</sup> Tämä merkitsisi samalla, että mikäli suunnittelematonta rakentamista haluttaisiin yleisen edun vuoksi rajoittaa, se pitäisi nimenomaisesti kaavoituksella estää. Järjestelmä ei enää toimitakaan niin, että suunnittelemalla tehokkaampi rakentaminen mahdollistuu, vaan tilanne kääntyisi pääläelleen. Tällä olisi luultavasti heijastusvaikutuksensa esimerkiksi maapolitiikkaan, mutta tästä seuraa myös konstruktio, jossa rakentamismahdollisuuksien rajoittaminen synnyttää myös käytännössä korvausvelvollisuuden. Hallituksen esityksessä viitataankin ajatukseen, että mikäli suunnittelematonta rakentamista suunnittelutarvealueella halutaan rajoittaa, alue tulisi yleiskaavoittaa rakennusoikeudettomaksi, jolloin rakentamista tarkasteltaisiin rahat tai lupa -mekanismin kautta.<sup>69</sup> Ellei lupaa myönnettäisi, sen epäämisestä maksettaisiin korvaus.<sup>70</sup> Perusoikeusnäkökulmasta omaisuuden suoja on siis kuitenkin tähän saakka tarkasteltu aivan eri lähtökohdista. Kyse olisi aivan uudensisältöisestä omistusoikeudesta, mikä ei esitöistä käy ilmi.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan aiemmin viitattuun lausumaansa maanomistajille mahdollisesti aiheutuvista rajoituksista tavanomaisena

64. Esim. Kuusiniemi (2001, s. 222) toteaa, että ”jossakin vaiheessa alueelle ei kenties enää maankäytön suunnittelun tavoitteiden siitä kärsimättä voi myöntää lisää poikkeuslupia”.

65. Ks. esim. KHO 2016:119 ja Heinilä 2017, s. 191–192.

66. Ks. KHO 2013:110.

67. Ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 219, laajemmin s. 217–224.

68. Ks. esim. HE 139/2022 vp, s. 181, 183, 291, 296.

69. Ks. HE 139/2022 vp, s. 296. Ks. Häkkänen 2016, s. 137.

70. Ks. rahat tai lupa -mekanismista esim. Heinilä 2017, s. 293–295. Kun suunnittelutarvealueilla rakentamisesta syntyy yhteiskunnalle velvollisuuksia ja kustannuksia, kyse on viime kädessä myös tulonjaosta. Esim. Määttä (1999, s. 518) on huomauttanut, että keskustelu, jossa on pohjimmiltaan kyse yhteiskunnallisesta tulonjaosta, saatetaan toisinaan verhota omistusoikeus- ja oikeussuojaretoriikkaan.

pidettävään hajarakentamiseen.<sup>71</sup> Tämä tehdään kuitenkin tunnistamatta sitä, että lausuma liittyi nimenomaisesti taaja-asutussääntelyyn nähden sitä laajentavaan MRL 16.3 §:n mukaiseen harkinnanvaraisen suunnittelutarpeen määrittelyyn. Seurauksena tavanomaisen hajarakentamisen rajoittaminen luonnehtiikin nyt kaikkea suunnittelutarvesääntelyä, vaikka määritelmänsä mukaisesti suunnittelutarvealueella rakentaminen ei ole hajarakentamista.<sup>72</sup> Sekä suunnittelemattoman tiiviin rakentamisen sääntelytraditio että valiokunnan aiempi lausuma on käsitetty virheellisesti.

Myöskään ympäristöperusoikeuden merkitystä ei puheena olevan sääntelyn osalta ole tarkasteltu, vaikka suunnittelemattomalla tiiviillä rakentamisella on merkittäviä yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia ja kyse on yhdestä keskeisimmästä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintatilanteesta. Tämä johtunee siitä, ettei sääntelyllä tältä osin ilmaistu olevan ympäristövaikutuksia eikä niitä lakia valmisteltaessa arvioitu.<sup>73</sup>

Ristiriita korostuu, kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa on yleisesti tuotu laajalti esiin ympäristöperusoikeuden merkitys erityisesti nykyisessä ilmastomuutostilanteissa. Valiokunta toteaa lausunnossaan muun muassa:

”Valiokunnan mielestä ehdotetut yhteiskuntasuunnittelun tarpeiden, ympäristön ja muiden ihmisten oikeuksien huomioon ottamiseksi merkittävätkin oikeudelliset edellytykset ovat oikeasuhtaisia eivätkä siten ole perustuslain näkökulmasta ongelmallisia omaisuuden käytön rajoituksia. Merkitystä on sillä, että perustuslain 20 §:n ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset perustelevat lainsäätäjän harkintavaltaa asettaa rakentamiselle ehdotetun kaltaisia uusia laatu- ja menettelyvaatimuksia, joilla pyritään hillitsemään esimerkiksi ilmastomuutosta.”<sup>74</sup>

Puute on merkittävä siihen nähden, että muutos merkitsee perustavaa ja päinvastaista muutosta koko sääntelyjärjestelmän edellä kuvattuihin lähtökohtiin. Paitsi että muutoksella itsellään on ympäristövaikutuksia, myös vastuu näiden vaikutusten ulkoiskustannuksista jakautuu selvästi aiemmasta poikkeavalla tavalla. Tätä ei näytetä edes tunnistetun perustuslakivaliokunnassa.

Muutos voi käytännössä poistaa kaikki pidäkkeet rajoituksettoman suunnittelemattoman rakentamisen sallimiselta niissä kunnissa, joissa halua sen ohjaamiseen ei ole.<sup>75</sup> Muilta kunnilta muutos vie välineitä. Tässä suhteessa kiin-

71. PeVL 64/2022 vp, s. 6.

72. Ks. Heinilä 2017, s. 31–32, 259–260.

73. Kuntaliitto korosti lausunnoissaan talousvaliokunnalle (17.10.2022) ja ympäristövaliokunnalle (13.10.2022) muutoksesta aiheutuvia kustannuksia kunnille ja hyvinvointialueille, mutta näissäkään lausunnoissa ei tuotu esiin muutosten ympäristövaikutuksia muutoin kuin niiden aiheuttamien yhdyskuntarakenteen hallinnan ongelmien osalta.

74. PeVL 64/2022 vp, s. 3–4.

75. Ks. HE 139/2022 vp, s. 183, jossa todetaan: ”[s]uunnittelutarvealueelle rakentamista ei voitaisi tuomioistuimessa estää kaavoitukseen liittyvällä perusteella määräämättömäksi ajaksi, jos



nostava on myös syksyn 2021 kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos, jossa lupa olisi sisältänyt myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Se olisi kuitenkin ollut aivan muuta kuin mitä käsitteellä on tähän saakka tarkoitettu: harkintaa, jolla oikeudellisten edellytysten täyttymättä jäämisestä huolimatta lupa olisi aina ollut myönnettävissä.<sup>76</sup> Tässä suhteessa niin kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos kuin nyttemmin hyväksytty rakentamislakikin näyttävät olevan pyrkimyksissään johdonmukaisia. Suunta vain on outo esimerkiksi globaalien ympäristöhaasteiden merkityksen peruuttamattoman kasvun valossa.

## 2.5. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Suunnittelun korvaavaan lupamenettelyyn liittyy olennaisia rajoitteita: luvalla voidaan ratkaista vain tietyn hankkeen toteuttaminen, ei sitovasti ratkaista tietyn alueen maankäyttöä ja yhteensovittaa ristiriitaisia intressejä – eikä ratkaista maanomistajien osalta kysymyksiä siitä, mikä on mahdollista ja mikä ei. Myös oikeuskäytännössä on todettu lupiin perustuvan rakentamisen rajoitukset.<sup>77</sup>

Rakentamislakiin ollaan kuitenkin valmistelemassa korjauspakettia, joka on myös murtamassa järjestelmän lähtökohtia. Kyse olisi puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta, joka näyttää pyrkivän mahdollistamaan nimenomaan sellaisten hankkeiden toteuttamisen ilman kaavoitusta, joita ohjausjärjestelmässä on nimenomaisesti koskenut poikkeukseton suunnitteluvollisuus niin sanotun ehdottoman luvanmyöntämiseen kautta. Alkuvuodesta 2024 lausunnoilla olleen hallituksen esityksen luonnoksessa (RaL 43 a §) todetaan näin:

Rakentamisluvan hakijan niin pyytäessä puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäyttöisten edellytysten tarkastelu voidaan tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja puhtaan siirtymän teollisuushankkeita ovat

- 1) energiatuotantolaitos, joka tuottaa energiaa uusiutuvalla energialla, pois lukien tuuli- ja aurinkovoimalaitos;
- 2) uusiutuvaan energiaan tai sähköistämiseen perustuv[a] fossiilisten polttoaineiden tai raaka-aineiden käyttöä korvaav[a] teollisuuden hanke;

kunta rakentamisen sallisi.”

76. Ks. luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki, s. 427, 429, 561. Esimerkiksi yhdenvertaisuusnäkökulmasta tilanne olisi ollut vähintäänkin mielenkiintoinen. Ks. oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta esim. Heinilä 2017, s. 106–123, 382–415.

77. Ks. esim. KHO 2013:183, KHO 2010:88 ja KHO 2008:37.

## Suunnittelujärjestelmän sielunmessu? Alueidenkäytön lupaohjauksen kehitys

- 3) vedyn valmistus ja hyödyntäminen, lukuun ottamatta vedyn valmistusta fossiilista polttoaineista;
- 4) hiilidioksidin talteenotto, hyödyntäminen ja varastointi;
- 5) akkutehdas ja akkumateriaalien valmistus, talteenotto ja uudelleenkäyttö;
- 6) Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä annetun EU:n asetuksen artiklojen 8a ja 8b mukaisille alueille sijoittuva jalostavan teollisuuden puhtaan siirtymän investointi;
- 7) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (RED III) 1 artiklan 9 a-kohdan mukaisilla uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla tapahtuva, rakentamislupaa edellyttävä 16–16 e artiklojen mukainen rakentaminen pois lukien tuuli- ja aurinkovoima.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamisluvan asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutukset on selvitettävä noudattaen, mitä alueidenkäyttölain 9 §:ssä säädetään.

Sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä.

Hankkeita koskevan luettelon 5 ensimmäistä kohtaa on kopioitu ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 a §:stä (1144/2022), jolla tietyille hakemuksille annetaan tietyin edellytyksin etusija ympäristönsuojelu- ja vesilain (587/2011, VL) mukaisessa lupakäsittelyssä.<sup>78</sup> Etusijan saamiseksi näitä hankkeita koskee ei merkittävää haittaa (DNSH) -vaatimus, ja lupakäsittelyn kuluessa seurataan, onko kyseessä vihreää siirtymää edistävä hanke.<sup>79</sup> Tällaista vaatimusta ei sijoittamislupa sisällä.

Pykäläluonnoksen 6 kohdassa viitataan EU:n nettonollateollisuutta koskevan asetuksen<sup>80</sup> 8 a ja b artiklan mukaisiin alueisiin, mutta säädös ei tällaisia artikloja aiemmassakaan muodossa sisältänyt, vaikka sen resitaalit 8a ja 8b kyllä

78. Ks. hankkeista täsmällisemmin HE 128/2022 vp, s. 18–21.

79. Ks. HE 128/2022 vp, s. 19.

80. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1735, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehyksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta. EUVL L 28.6.2024.

viittasivat ”nettonollateollisuuslaaksoihin”, tällaisen teollisuuden keskittymiin.<sup>81</sup> Nettonollateollisuuden keskittymiä koskevat säännökset sisältyvät lopullisen asetuksen 17 ja 18 artiklaan, mutta olisi vaikea ajatella jo asetuksen näitä keskittymiä koskevien säännösten ja keskittymien toiminnan ennakoitavuuden ja pitkäjänteisyyden kannalta, että tällaisia teollisuuskeskittymiä ei kaavoitettaisi niiden toimintaedellytysten luomiseksi. Asetuksen teknologiat ovat osin samoja kuin esitysluonnoksen luettelon aiempien kohtien mukaiset hankkeet, mutta ne sisältävät kuitenkin lisäksi muun ohella ydinenergiateknologiat.<sup>82</sup>

Luettelon 7 kohdassa viitataan RED III -direktiivin<sup>83</sup> mukaiseen uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla tapahtuvaan luvanvaraiseen rakentamiseen (lukuun ottamatta tuuli- ja aurinkovoimaa).<sup>84</sup> Luettelokohdat ovat osin päällekkäisiä, mutta on selvää, että ne sisältävät mahdollisesti hyvin merkittäviä hankkeita. Nettonollateollisuuslaaksoihin ja uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueisiin liittyvät maininnat viittaavat siihen, että instrumenttia voitaisiin käyttää toiminnan laajemmissa keskittymissä.

Säännösluonnoksessa viitataan siihen, että luvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä. Näin ilmeisesti esimerkiksi voimassa olevista kaavoista johtuvat rajoitukset on otettava huomioon, joskin RaL 44 § koskee asemakaava-alueita ja lupa puolestaan teollisuuslaitoksen sijoittamista ilman kaavaa. Mikään ei viittaa siihen, että lupa mahdollistaisi teollisuuslaitoksen sijoittamisen kaavan vastaisesti. Myös suunnittelutarve voi kuitenkin syntyä hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyden perusteella, sillä säännöksiä sovelletaan myös rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa (MRL 16.2 §). Epäselväksi jää, onko sijoittamisluvan ajateltu olevan erityissäännös tähän nähden: sen esitetään mahdollistavan toteuttamisen ilman kaavaa mutta toisaalta suunnittelutarvesäännösten soveltuvan edellytysten osalta.

Suunnittelutarvesäännöksistä puolestaan seuraa edellytys, jonka mukaan rakentaminen ei saa johtaa vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia,

81. Ks. Euroopan parlamentin hyväksymä teksti 21.11.2023.

82. Ks. asetuksen 4 artikla ja komission suppeampi ehdotus nettonollateknologioiksi COM(2023) 161 final, s. 17 ja liite. Sijoittamislupasäätelyllä ei ole mahdollista sivuuttaa muun lainsäädännön vaatimuksia, esimerkiksi ydinenergialain (990/1987) 19 §:n edellyttämää asemakaavoitusta – eikä ole mielekästä ajatella, että tällaisten laitosten maankäytölliset toimintaedellytykset järjestettäisiin jollakin muulla tavalla.

83. Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2023/2413 direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuviista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta. EUVL L 31.10.2023.

84. Ks. soveltamisalaa kuuluvista uusiutuviista energiamuodoista direktiivin 2 artiklan 2 kohdan 1 alakohta, nopean kehittämisen alueista direktiivin 2 artiklan 9 a alakohta ja 15 c artiklan 1 alakohta.

joka edellyttää tai jotka edellyttävät asemakaavan laatimista.<sup>85</sup> Lupainstrumentin olemassaolo ei merkinne sitä, että tämä edellytys syrjäytyisi. Jos ja kun näin on, suuri osa säännöksen soveltamisalaan lähtökohtaisesti kuuluvista hankkeista olisi sellaisia, joita ei tosiasiaassa voida tässä menettelyssä suunnittelutarvesääntelyn soveltuessa käsitellä. ”Laitosluettelo” kattaa lähtökohtaisesti merkittävää teollisuusrakentamista, johon liittyy moninaisia ratkaistavia alueidenkäyttöky-symyksiä.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksiin onkin asemakaavan sisältövaatimuksista kopioitu säännökset, joiden mukaan luvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen, eikä luvalla myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamislualle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Kaava ja lupa ovat kuitenkin täysin eri asioita: luvalla voidaan ratkaista vain yksittäisen hankkeen rakentaminen. Luvalla ei voida muodostaa hankkeelle maankäytöllisiä edellytyksiä eikä järjestää eri tahojen oikeuksia. Näin myös edellytyksissä viitattut sijoittamisluvan tavoitteiden tai tarkoituksen rajoissa sanamuodon mukaan sallitut vaikutukset esimerkiksi maanomistajiin jäävät väistämättä ratkaisematta. Kaavassa näistä seurauksista voi seurata korvaus- tai lunastusvelvollisuus, jota ei näy sijoittamisluvan yhteydessä pohditun.

Kaavassa kielteisiä vaikutuksia arvioidaan myös suhteessa kaavan muihin kenties jännitteisiin sisältövaatimuksiin ja kaavan tarkoitukseen. Ilman kokonaisvaltaista maankäyttöratkaisua näiden edellytysten täytymisen arviointi ei oikeastaan ole mahdollista. Kaavoituksessa haitallisia ympäristövaikutuksia omaavien toimintojen sijoittamisen erilaisia vaihtoehtoja punnitaan ja oikeusvaikutteisesti sovitetaan yhteen; puhtaan siirtymän sijoittamisluvassa on kyse tiettyä sijaintia koskevasta rakentamislupahakemuksesta.<sup>86</sup> Siksi erityisesti merkittävämpien rakentamishankkeiden osalta joudutaan nykyisinkin säännönmukaisesti tilanteisiin, joissa on todettava, ettei yksittäisellä luparatkaisulla kyetä käsittelemään niitä alueidenkäytöllisiä seikkoja, joiden ratkaisemista hanke edellyttää. Tämä on todettu oikeuskäytännössä esimerkiksi tuulivoimaloiden

85. Säännöstä muutettiin rakentamislakilla, ja aiemman sanamuodon mukaan rakentaminen ei saanut johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännöstä perusteltiin sillä, että käytännössä on sellaisia tilanteita, joissa myös vaikutuksiltaan merkittävämpää rakentamista on perusteltua sijoittaa asemakaava-alueen ulkopuolelle ja joissa asemakaavoituksen kautta saavutettava lisäarvo on kyseenalainen. Hallituksen esityksessä viitataan esimerkkinä kaivosalueilla tapahtuvaan rakentamiseen, ks. HE 139/2022 vp, s. 182.

86. Ks. puheena olevista asemakaavan sisältövaatimuksista Hallberg ja muut 2020, s. 397–404, Ari Ekroos – Vesa Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu laitos. Edita Lakitieto 2018, s. 273–276 ja esim. KHO 2004:33.

yhteydessä. Tilanteeseen voidaan joutua nimenomaan luvan luonteen vuoksi silloinkin, kun rakentaminen ei johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.<sup>87</sup>

Erot ovat merkittävät myös osallistumisnäkökulmasta. Kaavoitus on elinympäristöä muotoavana ja siihen vaikuttavana keskeistä sekä demokraattisen päätöksenteon että muiden perustuslaillisten osallistumismahdollisuuksien turvaamisen näkökulmasta, johon julkinen valta on velvoitettu pyrkimään. Kyse ei myöskään ole yksinomaan kansallisen oikeuden asettamista vaatimuksista.<sup>88</sup> Myös tämä on vaikuttanut siihen, mikä yksittäisellä luparatkaisulla on mahdollista.<sup>89</sup> Vaikutusmahdollisuudet ulottuvat myös muutoksenhakuoikeuksiin, ja merkittävämmissä hankkeissa intressitahojen piiri on sekä laaja että vaikeasti määriteltävä. On ilmeistä, että myös näitä kysymyksiä joudutaan ratkomaan perusoikeusmyönteistä tulkintaa ja EU-oikeuden tulkintavaikutusta seuraten.

Kansalaisilla on perusteltuja odotuksia sen suhteen, että elinympäristön kannalta merkittävät alueidenkäyttökysymykset ratkaistaan kokonaisvaltaiseen ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun perustuvalla kaavalla.<sup>90</sup> Tästä tinkiminen kärjistää ristiriitoja, heikentää kansalaisten luottamusta alueidenkäytön ohjauksjärjestelmään ja viranomaistoimintaan ja heikentää kestävyyssiirtymää edistävien hankkeiden sosiaalista hyväksyttävyyttä. Tämä puolestaan lisää entisestään todennäköisyyttä valituksille, joiden menestyminen lienee puheena olevan sääntelyn kontekstissa todennäköistä.<sup>91</sup>

87. Esimerkiksi viittä teollisen kokoluokan tuulivoimalaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2013:183 korkein hallinto-oikeus totesi, 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 suunnittelutarveratkaisuille 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. Näistä ja myös hankkeen sijoittumisympäristön ominaisuuksista johtuen sen toteuttamismahdollisuudet tuli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Ks. myös golfkenttää koskenut perusteluiltaan olennaisilta osin samanlainen KHO 2008:37.

88. Ks. osallistumisen perustuslain ja ylikansallisen oikeuden asettamista rajoista esim. Aleksi Heinilä – Ismo Pölonen – Antti Belinskij, Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV:2021, s. 49–116, 62–66, Århusin sopimuksesta, joka on ympäristöperusoikeuden tapaan vaikuttanut esimerkiksi valitusoikeuksien tulkintaan, esim. KHO 2018:1 ja KHO 2011:49 sekä Anne Kumpula, Ympäristö oikeutena. Suomalaisen Lakimiesyhdistys 2004, s. 77–110.

89. Ks. esim. edellä mainittu KHO 2013:183 ja KHO 28.12.2017 t. 6782 (muu ratkaisu).

90. Ks. Heinilä 2017, s. 405.

91. Ks. esim. Ismo Pölonen, Vihreän siirtymän vauhti ja ympäristömenettelyjen laatu. Miten suojuuttaminen, hyväksyttävyyys ja ympäristönsuojelu yhdistetään? Akordi 2024, erit. s. 23–24.

Ennakoitavuus- ja jatkuvuuskysymykset ovat muutoinkin jääneet huomiotta. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa ei esimerkiksi poikkeaisi mitenkään voimassaolonsa puolesta muista rakentamislupapäätöksistä (katso RaL 77 §). Voimassa oleva kaava luo muutoinkin aivan toisenlaiset edellytykset toiminnan jatkuvuudelle, ja siinä voidaan huomioida esimerkiksi myöhemmät laajennus- tai muutostarpeet. Vihreän siirtymän investoinnit edellyttävät myös muuta kuin sujuvuutta, jota sisällöltään epämääräinen sääntely niin ikään pikemminkin haittaa kuin edistää.

### 3. Päätelmät

#### 3.1. Kestääkö suunnittelujärjestelmä?

Nykyisen ohjausjärjestelmän peruslähtökohta maankäytön riittävästä suunnitelmallisuudesta rakentuu keskeisesti oikeudellisille rakenteille, jotka edellyttävät tiiviin rakentamisen suunnittelua ja vaikutuksiltaan merkittävän rakentamisen suunnittelua. Edellä kuvatuissa muutoksissa nämä peruslähtökohdat hylätään. Ne luovat täysin uudenlaisia ja vaikeasti arvioitavia ongelmia, kun teollisuuslaitosten toteuttaminen on nimenomaan edellyttänyt kaavoitusta ja tiivis pien- tai rakentaminen on mahdollistettu kaavalla sen sijaan, että se olisi tarpeen nimenomaisesti estää kaavalla. Perustavanlaatuiset muutokset on suoraan sanottuna valmisteltu huonosti: menneisyyttä ei ole ymmärretty, nykytila on kuvattu virheellisesti eikä vaikutuksia tulevaisuudessa ole arvioitu.

Kuvattu kehityskaari onkin yhtäältä tarina sääntelyn epäonnistumisista, toisaalta sen väärinymmärtämisestä. Se, että aina ei ole mahdollista rakentaa lisää, ei ole objektiivisesti arvioituna ongelma. Tehokkaan rakentamisen mahdollistava kaava sallii maankäyttötavan, jota maanomistajalla ei muutoin ole, mutta tällaista rakentamista ei myöskään tarvitse kaavoitusvelvollisuussäännöksistä huolimatta suunnitella kaikkiin paikkoihin, joihin rakentamispainetta saattaa kohdistua.<sup>92</sup> Muu olisi nykyisessä ilmastonmuutoksen ja luontokadon kontekstissa kestäväntöntä; maankäytön suunnitelmallisuuden vaatimus ja suunnittelemaan tiiviiseen rakentamiseen liittyvät ongelmat ovat vain kasvattaneet merkitystään. Ja suunnittelemaan rakentaminen on erityisen haitallista juuri siksi, ettei sitä ole suunniteltu. Tulevaisuudessa sitä ei siis välttämättä edes voida ohjata.

Lain systematiikan ja tarkastellun sääntelyn luonteen kannalta luvan myöntämisen suunnittelutarvealueella tulisi olla lähtökohtaisesti alisteista sille, ettei

92. Ks. Majamaa 1981, s. 7–8.

rakentamisella loukata maankäytön suunnittelun ja sen tavoitteiden kannalta merkityksellisiä yleisiä etuja.<sup>93</sup> Lainsäädännön tavoitteet voivatkin toteutua vain alueidenkäytön suunnittelun kautta. Luparatkaisuilla voidaan oikeudellisesti ratkaista vain kyseisen hankkeen toteuttaminen, ja sillä ei pitäisi voida rajoittaa esimerkiksi ympäröivän maankäytön mahdollisuuksia. Kuitenkin esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksissä tämä näkyy pyrittävän nimenomaisesti mahdollistamaan. Voidaan toki ajatella, että pienimuotoiset vihreän siirtymän hankkeet voitaisiin toteuttaa tässä lupamenettelyssä, mutta se olisi mahdollista jo nyky sääntelyllä.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa onkin paraatiesimerkki epäonnistuneesta sujuvoittamisesta. Puutteellisesti harkittu keskeisten menettelyjen ohittaminen lisää epäselvyyttä ja kiistoja, ja pelkkä tällaisen oikotien olemassaolo, joka vielä näyttää nimenomaisesti sallivan haittojen aiheuttamisen, on omiaan heikentämään vihreän siirtymän hankkeiden sosiaalista hyväksyttävyyttä. Tällainen voimassa olevan oikeuden peruslähdekohtien vastainen sääntely luonee päinvastaisen tilanteen synnyttäessään merkittäviä epävarmuuksia, joiden osalta oikeustila voi vielä selvitä hyvin hitaasti.<sup>94</sup>

Käsiteltyjen muutosten oikeudelliset premissit ovat jääneet niin monelta osin epäselviksi, että on lähes mahdotonta sanoa, minkälaisiksi tulkintakäytännöt lopulta muodostuvat tai muodostuisivat. Tällaisissa tilanteissa oikeuden *ratio* toteuttava, esimerkiksi perusoikeus- ja systemaattinen argumentaatio, saa huomattavan merkityksen. Voi olla, että kuvattu sääntely jää lopulta ensisijaisesti pintatason häiriöksi. Lainsäätäjän tahdonilmauksillekin on tiettyjä rationaalisuus kriteereitä, jotta niitä voidaan tehokkaasti toteuttaa.

### 3.2. Lainvalmistelu ja oikeusvaltio

Ympäristöministeriön tuoreessa strategiassa korostetaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja vaikutusten arviointia sekä toimien sosiaalista hyväksyttävyyttä, osallistumismahdollisuuksia ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista.<sup>95</sup> Tarkasteltujen säännösmuutosten perusteella strategia ja käytännöt ovat varsin

93. Ks. Heinilä 2017, s. 439.

94. Tämä jäänee paljolti naapurien ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valitusten varaan, sillä yksittäisten lupapäätösten ei ole enää periaatteessa katsottu kuuluvan ELY-keskusten MRL 18.2 §:n mukaisen valvontatehtävän piiriin, ks. esim. Heinilä 2017, s. 80–85.

95. Ympäristöministeriön strategia vuoteen 2035, s. 3, 19. Näistä moni kuuluu myös keskeisiin laadukkaalle lainvalmistelulle asetettaviin vaatimuksiin, ks. esim. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 201–202.

kaukana toisistaan. Valmisteluprosessin heikkoudet ovat olleet omiaan korostamaan muun muassa perusoikeusongelmia.<sup>96</sup>

Lainvalmistelun laadusta on kannettu ansaittua huolta.<sup>97</sup> Demokraattisessa oikeusvaltiossa lakien säätämiseksi ja sisällölle on muitakin vaatimuksia kuin ennalta varmistettu riittävä määrä ääniä eduskunnassa; kyse ei ole yksinomaan enemmistön rajoittamattoman tahdon toteutumisesta laki-instrumentin välityksellä. Vaatimukset kohdistuvat sekä lakien sisältöön että säätämismenettelyyn, ja ne liittyvät niin demokratian kuin oikeudenkin toteutumiseen.<sup>98</sup> Oikeudelliset vaatimukset perustuvat keskeisesti sääntelyn perustuslainmukaisuuteen. Demokratiaan liittyvät vaatimukset – joista niistäkin on osin säädetty perustuslaissa – liittyvät taas esimerkiksi siihen, että valmistelu on riittävän monipuolista ja että kansaa edustava eduskunta saa riittävät ja luotettavat tiedot, jotta se voi punnita ratkaisuaan ja ylipäättään tietää, mistä on päättämässä.<sup>99</sup> Lainvalmistelu on oikeusvaltion kannalta merkittävä käytäntö.<sup>100</sup>

Oikeusvaltio ei asetakaan vaatimuksia yksinomaan sen rakenteille vaan myös käytännöille.<sup>101</sup> Myös oikeusvaltioon kohdistuvista uhkista on puhuttu paljon. Se ei ole stabiili tila, jonka säilymisestä vain jonkin poikkeuksellisen tapahtumasarjan tarvitsee huolehtia. Oikeusvaltio edellyttää jatkuvaa kriittistä tarkastelua ja keskustelua siitä, ovatko sitä ylläpitävät rakenteet ja käytännöt hyvässä kunnossa.<sup>102</sup> Tämä koskee niin kaikkia keskeisiä oikeusvaltion toimijoita ja oikeudellisia käytäntöjä kuin kansalaisyhteiskuntaakin, jolta nämä toimijat viime kädessä mandaattinsa saavat. Uhat eivät välttämättä aiheudu tietoisesta näitä rakenteita horjuttamaan tarkoitetusta toiminnasta, vaan kyse voi yhtä hyvin olla vaikkapa välinpitämättömyydestä tai tiedon puutteesta. Oikeustiede on keskeinen, vaikkakaan ei ainoa, käytäntö, joka kykenee vastaamaan tähän kritiikkiin sekä tuottamaan ja välittämään oikeusvaltiota ja sen toimintaa koskevaa tietoa.

96. Ks. aiemmin viitattujen lähteiden lisäksi esim. KHO:n 5.3.2024 päivätty lausunto rakentamislain korjauspaketista, s. 1–2.

97. Ks. julkisten toimijoiden kannanotoista esim. Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023, s. 30–44, PeVL 30/2020 vp, s. 4–21 ja OKA 14.3.2024 dnro OKV/608/10/2024.

98. Ks. esim. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 195–196 ja passim sekä Dahlberg 2015, s. 321, 323–325 ja passim.

99. PeVL 30/2020 vp, esim. s. 2, 3. Valiokunta toteaa (s. 4), että luotettavuudella voidaan tarkoittaa tietojen sisällöllistä johdonmukaisuutta, virheettömyyttä eli sisällöllistä oikeellisuutta sekä sitä, että tiedot ovat merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta. Luotettavuus sisältää myös kattavuuden, eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsiteltävä sen eri ulottuvuudet. Oikeellisuus sisältää sen, että selvitys vastaa todellisuutta ja esimerkiksi ehdotuksen perustelut kuvaavat säädöksen sisältöä ja tulkintoja oikein.

100. Esim. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 196.

101. Ks. esim. John Finnis, *Natural Law & Natural Rights*. 2nd edition. Oxford University Press 2011, s. 270–271 ja Joseph Raz, *The Law's own virtue*. Oxford Journal of Legal Studies 39(1) 2019, s. 1–15, 2, 8.

102. Ks. Finnis 2011, s. 270: ”The name commonly given to the state of affairs in which a legal system is legally in good shape is ‘the Rule of Law’”.



Ei kuitenkaan ole oikeustieteen vastuulla huolehtia esimerkiksi lainvalmistelun perusvaatimusten käytännön toteutumisesta, eikä pitäisi olla niin, että lainvalmistelussa julkista valtaa käytetään ilman siihen kiinteästi kuuluvaa vastuuta.<sup>103</sup>

103. Ks. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 200–201.

## **A requiem for a planning system? Evolution of permits for unplanned development**

ALEKSI HEINILÄ, LL.D., Assistant Professor, University of Turku

Finnish land use planning and building legislation is set to change significantly at the beginning of 2025, when the Building Act (751/2023) takes effect. One of the most significant changes concerns the regulation of unplanned development. On a systemic level, the changes are significant, even if they may appear minor on the surface. This is due to the fact that the changes concern the core ideas of the system as a whole, namely the obligation to plan development that is either dense or has significant impacts. These repercussions seem to have gone unnoticed throughout the legislative process and, as a consequence, the impact assessment and fundamental rights considerations have been disregarded.

The new Building Act is already under revision, however these revisions are taking place not to remedy the flaws discussed, but to take further steps in the direction criticised in this article. The proposal would allow, for example, large industrial plants, such as battery factories, to be realised without land use planning. In the article, these changes are critically assessed by detailing the evolution of the system and its functions and principles, establishing an understanding of the system that has been lacking in the legislative revisions concerning the provisions discussed. The analysis of the law drafting materials inevitably raises questions about the quality of law drafting.