

Anitta Käenniemi

RAKENNUSJÄRJESTYS KUNNALLISEN  
ITSEHALLINNON VÄLINEENÄ

---

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus  
Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KÄENNIEMI, ANITTA: Rakennusjärjestys kunnallisen itsehallinnon välineenä

Pro gradu-tutkielma, XII + 79 s.

Marraskuu 2013

---

Kunnalla tulee maankäyttö- ja rakennuslain mukaan olla oman alueensa rakentamista ohjaava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestys on kunnallisista määräyskokoelmista ainoa pakollinen ja sen historia ulottuu aina 1800-luvun alkupuolelle saakka. Vaikka kyse on kunnan mahdollisuudesta asettaa omia paikallisia määräyksiä, on Suomen Kuntaliitto vuonna 2005 tutkimuksessaan todennut määräysten olevan hyvin toistensa kaltaisia ja pääosin teknisluonteisia.

Tutkimus on pääpainoltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa kartoitetaan niitä oikeudellisia mahdollisuuksia, joita kunnalla on itsehallintovaltansa puitteissa suhteessa rakennusjärjestyksen määräysten sisältöön ja laajuuteen. Aiempaa tutkimusta ei rakennusjärjestyksestä juurikaan ole. Maankäytön suunnittelua on tutkittu kaavoituksen lähtökohdista eri muodoissaan, mutta maankäytön ohjauksen välineenä rakennusjärjestys on mahdollisuuksineen jäänyt huomiotta.

Perustuslaki sai sisällökseen säännöksiä oikeudesta ympäristöön, koska ympäristön säilymisen katsottiin olevan edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena oli perusoikeussäädösten ohjaamana lisätä kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksia oman ympäristönsä kehittämisessä. Samalla laki vahvisti kunnan itsehallinnollista oikeutta oman yhdyskuntarakenteensa kehittämiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 § yhdessä rakennusjärjestyksen hyväksymismenettelyä koskevan säädöksen kanssa antaa tutkimuksen mukaan kunnalle laajan mahdollisuuden itsehallinnollisen päätösvallan käyttämiseen. Rakennusjärjestyksellä voikin kehittyessään olla merkittävä asema kunnan rakentamisen ja maankäytön ohjauksen kokonaisuudessa. Määräysten kehittyminen edellyttää kuitenkin asiantuntijuuden kehittymistä sekä kunnan poliittista tahtoa ja yhteisiä tavoitteita.

Rakennusjärjestys voi nykyisen sääntelyn turvin olla perinteistä kaavoitusta joustavampi ohjausväline ja toimia suunnittelun esiasteena. Rakennusjärjestyksen ja kaavoituksen keskinäisen koherenssin saavuttamista edesauttaa niiden valmistelu saman viranomaisen toimesta silloin, kun kunnassa on oma kaavoittamisen asiantuntija. Rakennusjärjestys voi kehittyä rakentamisen ohjaamisen lisäksi maankäytön ohjaamisen välineeksi.

*Asiasanat:* Kunta, maankäytön ohjaus, kaavoitus, rakennusjärjestys, paikallisuus.

## SISÄLLYS

LÄHTEET.....	III
VIRALLISLÄHTEET .....	VI
INTERNET-LÄHTEET.....	VII
OIKEUDEN PÄÄTÖKSET.....	XI
LYHENTEET .....	XII
1 JOHDANTO .....	1
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN .....	4
2.1 Tutkimustehtävä ja tehdyt rajaukset.....	4
2.2 Tutkimuksen metodi.....	6
2.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	7
3 KÄSITTEELLISET JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	8
3.1 Ympäristöpäätöksenteon eurooppalaiset juuret.....	8
3.1.1 Paikallinen ja alueellinen päätöksenteko eurooppalaisesta näkökulmasta	8
3.1.2 Ympäristöoikeus kansainvälisesti .....	9
3.1.3 Kunnan vastuu ympäristöstä .....	12
3.2 Rakennusjärjestys kunnan määräysten järjestelmässä.....	13
3.2.1 Rakennusjärjestyksen pitkä historia.....	13
3.2.2 Kaavoitus .....	15
3.2.3 Kunnan norminantovalta.....	17
3.2.4 Kunnan maankäytön strategia sekä kylä- ja aluesuunnitelma.....	20
3.2.5 Poikkeamismenettely osana suunnittelujärjestelmää .....	22
3.3 Itsehallinto suomalaisittain.....	23
3.3.1 Historia.....	23
3.3.2 Itsehallinnon nykyaikainen oikeudellinen perusta.....	25
3.4 Kuntalainen ja vaikuttaminen.....	27
3.4.1 Osallistuminen .....	27
3.4.2 Luottamushenkilöhallinto .....	29
3.4.3 Kunnan tahdon muodostuminen .....	30
4 RAKENNUSJÄRJESTYS OIKEUDELLISEN OHJAUKSEN VÄLINEENÄ...33	
4.1 Rakennusjärjestys maankäyttö- ja rakennuslaissa.....	33
4.2 Hallinnon ja ympäristönkäytön oikeusperiaatteet rakennusjärjestyksessä....35	
4.2.1 Hyvän hallinnon perusteet.....	35
4.2.2 Määräysten kohtuullisuus- ja suhteellisuusvaatimus oikeusperiaatteena	36
4.2.3 Ympäristönkäytön uudet oikeusperiaatteet .....	39
4.2.4 Joustavan normiston harkinnanvara.....	40

## II

4.3	Omaisuus ja sen hyödyntäminen sääntelyn kannalta .....	42
4.3.1	Omaisuuuden suoja .....	42
4.3.2	Perusrakennusoikeuden käsite .....	45
4.4	Mahdollisuus paikallisuuteen ja omaleimaisuuteen .....	47
4.4.1	Paikallisuuden käsite .....	47
4.4.2	Omaleimaisuuden käsite .....	49
5	RAKENNUSJÄRJESTYKSEN KESKEISET SISÄLTÖKYSYMYKSET .....	51
5.1	Rakennusjärjestyksen määräysten laajuus .....	51
5.2	Rakennuspaikkaan liittyvät määräykset ohjauksen välineenä .....	52
5.2.1	Rakennuspaikka vaikutuskeinona .....	52
5.2.2	Rakennuksen koko, sijoittuminen ja ympäristöön sopeutuminen .....	53
5.3	Rakentamistapa .....	55
5.3.1	Hyvä rakentamistapa .....	55
5.3.2	Rakentamistapaohje .....	56
5.4	Kunnan harkintavalta rakentamisen ennakkovalvonnan järjestämisessä .....	58
5.4.1	Rakentamiseen liittyvät viranomaisluvut .....	58
5.4.3	Tekniikan kehitys ja ympäristökysymykset haasteena määräyksille .....	62
5.5	Aluevalintojen mahdollisuus rakentamisen ohjaamisessa .....	64
5.5.1	Suunnittelutarvealue .....	64
5.5.2	Alueittaisesti erilaiset määräykset ohjauskeinona .....	67
6	KUNNAN EDELLYTYKSET RAKENNUSJÄRJESTYKSEN LAATIMISEEN .....	70
6.1	Asiantuntijuus ja toimivalta osana laatimisen prosessia .....	70
6.2	Valtakunnalliset mallit rakennusjärjestyksen kehityksen ohjaajina .....	72
6.3	Kunnallispolitiikka ohjaa laillisuusharkintaista prosessia .....	73
7	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	75

## LÄHTEET

## Kirjallisuuslähteet

*Axelsson, Markku:* Rakennuskuri – todellisuus ja ihanteet pohdintaan. Artikkel. Rakennettu Ympäristö, 1/2005. 16–17.

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.

*Ekroos, Ari:* Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa: ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki 1995.

*Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.:* Kuntalaki. 4., uud. painos. Helsinki 2009.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7., uudist. painos. Helsinki 2007.

*Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko:* Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampere 2000.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo:* Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011. 2., uud. painos.

*Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari:* Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Helsinki 1989.

*Hollo, Erkki J.:* Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.

*Hollo, Erkki J.:* Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009. 3., uud.painos.

*Hurmeranta, Ulla:* Luottamushenkilöt mukaan rakennusvalvonnan kehittämiseen. Rakennettu Ympäristö –lehti 1/2013. Artikkel, s. 11–13.

*Junnila, Jaana:* Oikeusturva maankäytön rajoituksissa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 160. Helsinki 1998.

*Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:*

- Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Helsinki 2003.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uusittu painos. Helsinki 2010.
- Tulkinta ja harkinta, teoksessa Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen. Vammala 2004.

*Kauppinen, Marjut:* Omaan taloon – pientalosuunnittelun ominaispiirteitä. Teoksessa Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen. Vammala 2004.

*Komiteanmietintö KM 1996:16:* Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti.

*Koski, Heikki:* Kansalainen, kunta ja valtio. Helsinki 1996.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 8. uud. p. Helsinki 2012.

*Kurunmäki, Kimmo – Lehtovuori, Panu:* Uusi suunnittelujärjestelmä kaupunkiseuduille. Artikkelit, Rakennettu Ympäristö 2/13, s. 6-9.

*Kuusiniemi, Kari - Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2001.

*Laakkonen, Karoliina – Mustikkamäki, Nina:* Kaupunkitila, -pelko ja -suunnittelu. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tutkimuksia Sarja B 72/2000. Tampere 2000.

*Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Laaksonen, Kalevi:* Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja: tutkimus eräiden erityisesti maaseutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisympäristöstä ja korvattavuudesta. Helsinki 1998.

*Laine, Ritva – Hurmeranta, Ulla – Mynttinen, Marjut:* Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Kuntaliiton kysely 2005, Helsinki 2005.

*Lohi, Tapani:* Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Helsinki 2005.

*Majamaa, Vesa:* Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 147. 1981.

*Massey, Doreen:* Samanaikainen tila. Toimittaneet Mikko Lehtonen, Pekka Rantanen & Jarno Valkonen. Suomentanut Janne Rovio. Jyväskylä 2008.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.

*Mäkinen, Eija:* Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.

*Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki 2010.

*Määttä, Tapio:* Maanomistusoikeus: tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta/kirjoittanut Tapio Määttä. Jyväskylä 1999.

*Perusoikeustyöryhmä 1992:* Mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Helsinki 1993.

*Sandberg, Siv – Ståhlberg, Krister:* Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala 1997.

*Savolainen, Jukka:* Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen, Helsinki 1999.

*Suomen Kuntaliitto ry:* Rakennusjärjestyksen malli. Helsinki 1999.

*Syrjänen, Olavi – Jääskeläinen, Lauri: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uusittu painos. Hämeenlinna 2010.*

*Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.*

*Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.*

*Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Kolu, Risto – Wirilander, Juhani: Kiinteistön käyttö ja luovutus. Helsinki 2002.*

*Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto:*

- *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Helsinki 2002.*
- *Rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Vammala 2004.*

## VIRALLISLÄHTEET

HE luonnos 11.12.2012	Luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 11.12.2012
HE 81/2012 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
HE 101/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 192/1994 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
PeVL 38/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HaVL 7/2006 vp	Hallintovaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustamissopimuksesta
HaVM 29/2002 vp	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta



## INTERNET-LÄHTEET

*Akaan kaupungin verkkosivut:* Maankäytön strateginen kehityskuva. Saatavilla osoitteesta: <[http://www.aka.fi/@Bin/2789985/Maank\\_Strateginen\\_kehityskuva.pdf](http://www.aka.fi/@Bin/2789985/Maank_Strateginen_kehityskuva.pdf)>, 28.8.2013.

*Axelsson, Markku:* Rakennusjärjestyksen paikallisuuden kehittäminen. Helsinki 2005.

Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Sivut/default.aspx>>, 2.10.2013.

*Haapajärven kaupungin verkkosivut:* Rakennusjärjestys. Saatavilla osoitteesta:

<[http://www.selmane.net/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/selmane/embeds/selanne/wwwstructure/14369\\_haapajarvenrakennusjarjestys.pdf](http://www.selmane.net/instancedata/prime_product_julkaisu/selmane/embeds/selanne/wwwstructure/14369_haapajarvenrakennusjarjestys.pdf)>, 20.8.2013.

*Hallberg, Pekka:* Kunnallinen itsehallinto perusoikeutena, 2006. Puhe ”Oma kunta voimavarana” – seminaarissa. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.kho.fi/37808.htm>>, 23.8.2013.

*Harju, Auli:* Varaventiili vai voimavara? Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä paikallisesta keskustelusta. Pro gradu – tutkielman tiivistelmä, 2001. Saatavilla osoitteesta: <<http://tampub.uta.fi/handle/10024/89066>>, 3.8.2013.

*Heinolan kaupungin verkkosivut:* Rakennusjärjestys. 18.6.2012. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.heinola.fi/NR/rdonlyres/48A5B336-12C7-48DC-9855-029760FCA006/0/rakennusj%C3%A4rjestys31072012.pdf>>, 7.8.2013.

*Heuru-Mennola-Ryynänen:* Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet, Edilex, asiantuntijakirjoitukset. 2008. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/kirjat/7009.pdf>>, 15.8.2013.

*Hovila Ilari:* Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjaukset, Edilex, asiantuntijakirjoitukset 2010. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/artikkelit/7117.pdf>>, 14.9.2013.

*Hovila Ilari:* Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa, Edilex, asiantuntijakirjoitukset 2013. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/artikkelit/9548.pdf>>, 25.7.2013.

*Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut:* Hämeenlinnan kaupungin rakennusjärjestys.

10.12.2012. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.hameenlinna.fi/pages/407515/H%C3%A4meenlinnan%20kaupungin%20rakennusj%C3%A4rjestys%202013.pdf>>, 7.8.2013.

*Jyväskylän kaupungin verkkosivut:* Rakennusjärjestys. Saatavilla osoitteesta:

<[http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskyla/wwwstructure/43361\\_Rakennusjarjestys2009\\_.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskyla/wwwstructure/43361_Rakennusjarjestys2009_.pdf)>, 4.9.2013.

*Kajaste, Kimmo:* Kunta ihmisten yhteisö, Helsinki 2008. Saatavilla osoitteesta:

<[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=263](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=263)>, 19.8.2013.

*Karhu, Juha:* Perusoikeusnäkökohtia esineoikeudellisista kollisionratkaisuperiaatteista.

Edilex. Asiantuntijakirjoitukset 14.12.2012. artikkeli. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/haku?phrase=PerusoikeusnC3%A4k%C3%B6kohtia+esineoikeu>>

dellisis-  
ta+kollisionratkaisuperiaat&sort=relevance&offset=1&perpage=20&submitbtn=Hae&languages[]=>, 27.8.2013.

*Laine, Ritva:* Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Suomen Kuntaliitto ry:n tutkimus. Helsinki 2012. Saatavilla osoitteesta:  
<[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/maankaytto/Documents/MRLtoimivuus\\_maankaytto.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/maankaytto/Documents/MRLtoimivuus_maankaytto.pdf)>, 10.10.2013.

*Laitio, Matti – Maijala, Olli:* Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osaston julkaisu sarjassa Suomen ympäristö. Nro 28/2010. Saatavilla osoitteesta:  
<[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37975/SY28\\_2010\\_Alueidenkayton\\_strategian\\_ohjaaminen.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37975/SY28_2010_Alueidenkayton_strategian_ohjaaminen.pdf?sequence=1)>, 20.8.2013.

*Lodenius, Staffan:* Yhdyskuntarakenteen hajoaminen. Artikkelit RY Rakennettu ympäristölehti, 2/2008. Saatavilla osoitteesta:  
<[http://www.rakennustieto.fi/lehdet/ry/index/lehti/P\\_5.html](http://www.rakennustieto.fi/lehdet/ry/index/lehti/P_5.html)>, 4.9.2013.

*Majamaa, Vesa:* Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis N:o 4.2003. Saatavilla osoitteesta:  
<[http://helios.uta.fi:2182/defensor\\_legis/881.pdf](http://helios.uta.fi:2182/defensor_legis/881.pdf)>, 27.9.2013.

*Matinlassi, Marianne:* Kuntien kokonaisvaltainen asumisen- ja maankäytön strategian kehittäminen. Luentoaineisto. Kuntamarkkinat, Helsinki, 14.9.2011. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/20110610Yksikkommekuntamarkkinoilla/Marianne%20Matinlassi.pdf>>, 1.10.2013.

*Museovirasto:* Rakennettu hyvinvointi. Saatavilla osoitteesta:  
<[http://www.rakennusperinto.fi/fi\\_FI/Rakennettu\\_hyvinvointi/](http://www.rakennusperinto.fi/fi_FI/Rakennettu_hyvinvointi/)>, 1.11.2013.

*Määttä, Tapio:* Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa 2005. Artikkelit. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://helios.uta.fi:2182/kirjat/7458.pdf>>. 15.8.2013.

*Nieminen Kalle:* Kyläsuunnitelmat osana kehittämistyön arkea. Oulun yliopiston tutkimus, 2011. Saatavilla osoitteesta:  
<[http://www.kajaaninyliopistokeskus.oulu.fi/julkaisut/workingpapers/Redec\\_WP76.pdf](http://www.kajaaninyliopistokeskus.oulu.fi/julkaisut/workingpapers/Redec_WP76.pdf)>. 2.7.2013.

*Ostramo Eira:* Rakennusjärjestysselvitys 2003, Helsinki 2003. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Sivut/default.aspx>>, 4.10.2013.

*Pertunmaan kunnanvaltuusto:* Pöytäkirja 19.12.2005 § 73. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://pertunmaa-poytakirjat.akusolvers.fi/html/kvalt/2005/19121930.0/frmtxt73.htm>>. 15.9.2013.

*Prusi, Tuija:* Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Asiantuntijakirjoitukset, 2007. Artikkelit s. 263 – 282. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://helios.uta.fi:2182/artikkelit/4511.pdf>>, 2.10.2013.

*Pälkäneen kunnan verkkosivut:* Maankäytön kehityskuva 2025. Rantaraitti. Loppuraportti 4.12.2012. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.paikkatieto.airix.fi/tietopankki/palkane/>>, 28.9.2013.

*Rovaniemen kunnan verkkosivut:* Rakennusjärjestys. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=fccbbc01-7435-4d05-a6b2-4c5f6fa0c6a7>>, 19.9.2013.

*Ryynänen Aimo:* Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto.

Saatavilla osoitteesta:

<<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/itsehallinto/kunnallinen-itsehallinto/1999/>>, 19.9.2013.

*Ryynänen, Aimo:* Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättäjä, poliitikko. Sisäasiainministeriö 23/2006. Helsinki 2006a. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.intermin.fi/julkaisu/232006?docID=25055> >, 25.9.2013.

*Ryynänen, Aimo:* Euroopan unioni ja kunnallishallinto – edetäänkö ”kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen? Artikkelit. Edilex 2006b. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/artikkelit/3711.pdf> >. 22.9.2013.

*Ryynänen, Aimo:* Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. Artikkelit.

Edilex 2007. Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/artikkelit/4512.pdf>>. 24.9.2013.

*Suomen Kuntaliitto ry:* Opas rakennusjärjestyksen laatimiseen. Verkkajulkaisu 2013.

Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Sivut/default.aspx>>. 27.7.2013.

*Syrjänen Olavi:* Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Artikkelit, Lakimies 5/2001, s. 830–859. Edilex.

Saatavilla osoitteesta:

<<http://helios.uta.fi:2182/lakimies/1655.pdf> >. 6.9.2013.

*Toropainen Tapio:* Maankäytön strateginen suunnittelu. Artikkelit. Maankäyttö-lehti 4/2011. Saatavilla osoitteesta:

<[http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk411/mk411\\_1527\\_toropainen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk411/mk411_1527_toropainen.pdf)>. 28.8.2013.

*Tyrnävän kunnan verkkosivut:* Rakennusjärjestys. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.tyrnava.fi/documents/rakennusjarjestys.pdf>>, 19.9.2013.

*Äänekosken kaupungin verkkosivut:* Honkolan ja Hirvaskankaan-Koiviston osayleiskaava.

Rakentamistapaohjeet, 2006. Saatavilla osoitteesta:

<[http://www.aanekoski.fi/files/asuminen/kaavat/honkolahirvaskangas\\_koivistorakennustapaohjeet.pdf](http://www.aanekoski.fi/files/asuminen/kaavat/honkolahirvaskangas_koivistorakennustapaohjeet.pdf)>, 2.10.2013.

*Valtioneuvoston verkkosivut:* Saatavilla osoitteesta:

<<http://valtioneuvosto.fi/eu/tietoa/toimivalta/fi.jsp>>. 23.8.2013.

*Vihervuori, Pekka:* Rakentamisen säännöt ja päätöksenteko – kuka päättää ja millä perusteella. Puhe rakennustarkastuspäivillä Espoossa 2012. Saatavilla osoitteesta:

<<http://www.kho.fi/59904.htm>>. 23.8.2013.

*Ympäristöministeriön verkkosivut:*

- Haja-asutuksen jätevedet. Lainsäädäntö ja käytännöt. Ympäristöopas 2011. Saatavilla osoitteesta:  
<<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/38826>>. 1.11.2013.
- Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Helmikuu/2009. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://www.ym.fi/download/noname/%7BFF2C7487-B8B0-476B-B38A-262DF17F5EE7%7D/37634>>. 1.11.2013.
- Kyläkaavoitus. Yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa. Saatavilla osoitteesta:  
<<http://www.ym.fi/download/noname/%7BE34DA144-B9F4-4BCC-BE92-FD5FF8401566%7D/37626>>. 1.11.2013.

OIKEUDEN PÄÄTÖKSET

KHO 12.2.1969 T. 889 (Larma ym. 1982, s. 88)

KHO 14.10.1988 A 64 (Edilex)

KHO 14.12.2004 T. 3263 (Jääskeläinen & Syrjänen 22010, 157)

KHO 1962 I 20 (Finlex)

KHO 1983 A II 65 (Finlex)

KHO 1983 A II 90 (Edilex)

KHO 20.1.1981 T. 229 (Edilex)

KHO 20.1.2005 T. 84 (Edilex)

KHO 2004:48 (Edilex)

KHO 2005:3. (Edilex)

KHO 2008:12 (Finlex)

KHO 25.11.2005 T. 3072 (Edilex)

KHO 25.9.1979 T. 3924 (Edilex)

KHO 26.1.2009 T. 154 (Edilex)

KHO 28.2.2012 T. 391 (Edilex)

KHO 29.1.1985 T. 429 (Edilex)

KHO 3.12.1982 T. 5434 (Edilex)

KHO 3.9.1985 T. 3768 (Edilex)

KHO 7.11.1996 T. 3468 (Edilex)

KHO 8.7.2011 T. 1981 (Edilex)

KHO 9.5.1988 A 63 (Finlex)

Keski-Suomen LO 18.11.1988 1309 (Finlex)

Turun HAO 29.6.2010 10/0320/1 (Finlex)

## LYHENTEET

A	Asetus
AVI	Aluehallintovirasto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki
JäteL	Jätelaki 17.6.2001/646
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KL	Kuntalaki 17.3.1995/365
L	Laki
LO	Lääninoikeus
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
RakA	Rakennusasetus 266/1959
RakL	Rakennuslaki 370/1958
TSL	Terveydensuojelulaki 19.8.1994/763
VesiL	Vesilaki 27.5.2011/587
VHL	Vesihuoltolaki 9.1.2001/119
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YsL	Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86

## 1 JOHDANTO

Kunnalla tulee maankäyttö- ja rakennuslain säädösten mukaan olla oman alueensa rakentamista ohjaava rakennusjärjestys. Vaikka kunnilla on oikeus antaa eräitä muitakin määräyksiä, on rakennusjärjestys määräyskokoelmista ainoa pakollinen. Rakennusjärjestyksellä on pitkä historia rakentamisen lainsäädännössä. Ensimmäiset kaupungin antamat määräykset ovat peräisin 1800-luvun alusta. Sääntely koski aluksi pääosin puukaupunkien paloturvallisuutta, mutta laajentui siitä mm. puolustuksellisten, terveydellisten ja yhteisten tarpeiden tyydyttämisen sääntelyyn<sup>1</sup>. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) vahvistettiin edeltäjänsä rakennuslakiin (370/1958) nähden kunnan mahdollisuutta suunnitella omaa maankäyttöään ja toteuttaa poliittista tahtoaan. Valtion rooli vaihtui valvonnasta kaavan laatimisvaiheen aikaiseen seurannan ja ohjauksen rooliin. Maankäytön suunnitteluun on perinteisesti mielletty kuuluvaksi lähinnä suunnitteleminen kaavoittamalla, joka toteuttaakin omalta osaltaan paikallisuuden tavoitetta

Suomen Kuntaliitto ry on vuonna 2003 tehnyt kyselytutkimukseen perustuvan selvityksen kuntien rakennusjärjestyksistä. Selvityksessä todetaan, etteivät kunnat ole käyttäneet kunnallista päätösvaltaansa kovinkaan tehokkaasti, vaan rakennusjärjestyksistä on tullut toistensa kaltaisia määräyskokoelmia. Rakennusjärjestykset sisältävät enimmäkseen teknisluonteisia määräyksiä paikallisuuden ja ominaispiirteiden säilyttämistä koskevien määräysten jäädessä taka-alalle.<sup>2</sup> Rakennusjärjestyksen mahdollisuus osana kunnan maankäytön strategian toteuttamista on jäänyt yleisesti huomioimatta. Toisin kuin jatkuvassa muutoksessa olevasta kaavasta, rakennusjärjestyksestä on muodostunut harvoin muuttuva sääntelyn väline.

Suomessa ihmisen toimintaa suhteessa ympäristöön säädellään lukuisissa eri säädöksissä. Rakentamisen osalta keskeinen laki on maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132), josta löytyy viitteitä mm. maankäyttö- ja rakennusasetukseen, luonnonsuojelulakiin, ympäristönsuojelulakiin sekä muinaismuistolakiin. Säädösten avulla puhutaan valtakunnallisista määräyksistä, jotka koskevat kaikkia kansalaisia ja kiinteistöjä tasapuolisesti koko maassa. Kunnallista itsehallintoa tuetaan niin Euroopan unionin oikeuden tasolla kuin Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:ssä, jossa edellytetään kuntien hallinnon perustuvan asukkaiden itsehallintoon. *Paikallishallinnon* järjestämisellä lähtökohdiltaan erilaisissa

---

<sup>1</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 27.

<sup>2</sup> Axelsson 2005, s. 3..

ympäristöissä on suuri merkitys asukkaiden identiteetin kannalta. Myös maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnalle mahdollisuuden kaavoituksen ohella rakennusjärjestyksellään ohjata yhdyskuntakehitystä paikallisesti. MRL 14.2 §:ssä säädetään: ”*Rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset.*”

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on tarkasteltu Suomen Kuntaliitto ry:n tutkimuksessa vuonna 2012. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että kaavoitusprosessista on tullut kunnille liian raskas. Kaavalla ei pystytä reagoimaan nopeatempoiseen yhdyskuntakehitykseen riittävän nopeasti ja joustavasti.<sup>3</sup> Uusia välineitä kaupunkiseutujen maankäytön suunnitteluun etsivät myös *Kimmo Kurunmäki* ja *Panu Lehtovuori* artikkelissaan *Rakennettu Ympäristö* – lehden numerossa 2 tänä vuonna. Kirjoittajat pitävät osayleiskaavoitusta liian riskialttiina kaavoituksen kanssa samanaikaisten sopimusmenettelyjen vuoksi. Lisäksi ongelmana pidetään julkisten suunnitteluorganisaatioiden osajapulaa.<sup>4</sup> Tällä tutkimuksella pyrin osaltani selvittämään sitä, voiko rakennusjärjestys olla nykyistä vahvemmin osa maankäytön ohjausvälineistöä voimassa olevaa sääntelyä hyödyntäen.

Rakentamisen teollistumisella ja erityisesti pientaloteollisuudella on oma vaikutuksensa kuntien toimintaan koskien myös maankäytön suunnittelua. Uusista asukkaista käydään kuntien kesken kilpailua markkinataloudessa. Kunnat ovat myös saattaneet lähteä yhtenäistämään rakennusjärjestyksiään helpottaakseen suunnittelijoiden ja rakennuttajien toimintaa<sup>5</sup>. Yhtenäisillä määräyksillä katsottiin voitavan yhtenäistää viranomaisten käytäntöjä, helpottaa suunnittelijoiden ja yrittäjien toimintaa sekä parantavan kuntayhteistyötä. Mutta voivatko useamman kunnan alueen kattavat rakennusjärjestyksen määräykset olla riittäviä turvaamaan maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia paikallisuuden arvoja?

Kiihtyvä tekninen kehitys edellyttää suunnittelujärjestelmien kehittämistä. Ympäristölainsäädännön tarkentuminen, uudistuva energiatekniikka sekä muu tekninen edistyminen on tuonut kuntien päättäjille haasteita yhdyskuntarakentamisen kehittämisen kannalta. 2000-luvun alussa laadittuihin rakennusjärjestyksiin nähden kehitys on ohittanut määräysten sisällön. Samaan aikaan ihmisen elinympäristöjen turvallisuudelta ja viihtyisyydeltä

<sup>3</sup> Laine 2012, s. 23–24.

<sup>4</sup> Kurunmäki & Lehtovuori artikkelissaan ”Uusi suunnittelujärjestelmä kaupunkiseuduille” *Rakennettu Ympäristö* – lehden numerossa 2/13, s. 6–7.

<sup>5</sup> Kiuruvesi ja 5 muuta Ylä-Savon kuntaa v. 2011 sekä mm. Lahden kaupunki yhdessä Nastolan ja Kärkölän kanssa v. 2009.



odotetaan aiempaa enemmän. Erilaisten intressien yhteen sovittamiseen kaivataan kunnissa välineitä. Tutkimuksella selvitetään niitä rajoja, joiden sisällä kunnallinen rakennusjärjestys voi toimia apuna eri osa-alueiden kehittymisen sekä asukkaiden tasapuolisuuden ja viihtyisän ympäristön vaatimusten yhteen sovittamisessa.

Kuntatalouden kannalta maankäytön ohjauksen onnistuminen on avainasemassa. Kunnan viihtyisyydellä ja houkuttelevuudella asukkaiden ja elinkeinotoiminnan alueelle sitouttamisen näkökulmasta on suuri merkitys kunnalle tulokertymän ja palvelukykyisyyden säilyttämisen kannalta. Vesi- viemäri- ja liikenneverkostojen rakentamista merkittävämmät kustannusvaikutukset syntyvät kaikesta huolimatta rakennusten ja verkoston elinkaaren aikana. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen lisää joukkoliikenteen, sosiaalitoimen ja opetustoimen kustannuksia sekä lisää kasvihuonepäästöjä.<sup>6</sup> Rakennusjärjestyksen määräyksiä kehittämällä saattaa olla mahdollisuus osaltaan vaikuttaa tulevaisuuden yhdyskuntarakenteeseen, ympäristön kestäväan kehitykseen ja myös niiden kautta kuntatalouteen.

---

<sup>6</sup> Ympäristöministeriön verkkosivut  
[http://www.rakennusperinto.fi/fi\\_FI/Rakennettu\\_hyvinvointi/http://www.rakennusperinto.fi/fi\\_FI/Rakennettu\\_hyvinvointi/](http://www.rakennusperinto.fi/fi_FI/Rakennettu_hyvinvointi/http://www.rakennusperinto.fi/fi_FI/Rakennettu_hyvinvointi/) 2013.

## 2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

### 2.1 Tutkimustehtävä ja tehdyt rajaukset

Rakennusjärjestystä ja sen asemaa kunnallisena maankäytön ohjauksen välineenä on tutkittu varsin vähän vaikka normimuodolla on varsin pitkä historia suomalaisessa rakentamisen sääntelyssä. Ympäristöoikeudesta yleisesti ja maankäyttö- ja rakennuslain sisällöllistä tutkimusta on tehty useiden tutkijoiden toimesta. *Lauri Jääskeläinen* on tutkinut aktiivisesti tuoreimpia rakentamista ja maankäytön suunnittelua koskevia oikeustapauksia ja laatinut niistä kommentaareja sekä kirjoittanut yhdessä *Olavi Syrjäsen* kanssa laajoja kommentaari-teoksia aikanaan rakennuslaista ja nyt jo useampia maankäyttö- ja rakennuslaista. Kommentaari-teokset ovat kattavia sekä lain että asetuksen osalta. Viimeisin kommentaari-teosta vuodelta 2010 on yksi tämän tutkimuksen perusteoksista. *Ari Ekroosin* tutkimus ”Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa” vuodelta 1995 on tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Teoksen kautta pyrin tässä tutkimuksessa lähestymään käsitteitä oikeudellisesta näkökulmasta.

*Tapio Määttä* on tutkinut mm. kaavoituksen oikeudellisen sääntelyn suhdetta maanomistajan oikeuksiin esimerkiksi perusrakennusoikeuden kannalta. Maaomistajan oikeuksia on tutkittu itsenäisinä tutkimuksina sekä muun yhteiskunnallisen tutkimuksen osana. Lisäksi kunnan maapolitiikka siihen liittyvine ohjauskeinoineen on ollut mm. *Eija Mäkisen, Ilari Hovilan* sekä vuonna 2010 *Vesa Rintamäen* mielenkiinnon kohteena. Eija Mäkisen tutkimus ”Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa” vuodelta 2004 käsittelee kunnallisen harkintavallan vapauden ja ympäristöoikeuden materiaalisten ja menettelyllisten vaatimusten yhteensovittamisen kysymyksiä tavalla, joiden avulla voi lähestyä myös tutkimusta rakennusjärjestyksen oikeudellisista rajoista. Mäkinen on tutkinut lisäksi maankäyttösopimuksia. Ilari Hovila on tutkinut maapolitiikan ohjauskeinoja sekä Vesa Rintamäki väitöskirjassaan vuonna 2007 maankäyttösopimuksia.

Suomen Kuntaliitto ry on 2000-luvun alussa tutkinut kuntien rakennusjärjestysten sisältöä julkaisten selvityksensä vuonna 2003. Tutkimus osoitti, että kunnat ovat varsin vähän käyttäneet maankäyttö- ja rakennuslain suomia mahdollisuuksia paikallisten määräysten antamiseen.<sup>7</sup> Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin selvittää rakennusjärjestyksen asemaa maankäytön suunnittelun järjestelmässä erityisesti itsehallinnon näkökulmasta. Samalla tutkimus sivuaa sitä, mistä ja millä perusteilla paikallistasolla on mahdollista säädellä

---

<sup>7</sup> Axelsson 2005, s. 3.

rakentamisesta eli mitkä ovat norminantamisen oikeudelliset rajat. Maankäyttö- ja rakennuslailla lisättiin kunnallista päätösvaltaa maankäytön suunnittelussa sekä korostettiin vuorovaikutteista suunnittelua. Kaavoituskäytännöt ovat muuttuneet, mutta rakennusjärjestyksen valmisteluun ja sisältöön muutos on heijastunut hitaammin.

Maankäyttö- ja rakennuslain suomia mahdollisuuksia käyttää rakennusjärjestystä kunnallisen itsehallinnon välineenä tutkiessani pääkysymyksenä on:

- Mikä nykyisellään on rakennusjärjestyksen asema kunnallisen itsehallinnon välineenä ja sen kautta tarve tulevaisuudessa?

Pääkysymystä pyrin selvittämään seuraaviin lisäkysymyksiin vastauksia etsien:

- Mitkä ovat oikeudelliset rajat kunnan mahdollisuuksille käyttää rakennusjärjestystä maankäytön suunnittelun apuvälineenä ja rakentamisen ohjaamisesta?
- Voidaanko itse määräyksiä tai laadintaprosessia kehittämällä edistää aiempaa viihtyisämpien, turvallisempien ja houkuttelevampien asuin- ja työympäristöjen kehittämistä?
- Riittääkö kunnan itsehallinnon kehittämiseen MRL:n tulkinnan muutos vai tarvitaanko lainsäädännön kehittämistä nykytilanteesta?

Kun rakennusjärjestyksen hyväksymisessä on kyse kunnallinen itsehallintoon liittyvä toiminta, tutkimuksessa on vaikea täysin sulkea pois kunnallistalouden tai kunnallispolitiikan kysymyksiä. Tutkimuksessa pyritäänkin sivuamaan ainakin kysymystä poliittisen ilmapiirin vaikutuksesta rakentamisen paikalliseen sääntelyyn. Poliitiikalla, taloudella ja rakentamisella on kunnan toiminnassa vankat yhteytensä, mutta tässä rakennusjärjestyksen määräyksiin liittyvä taloudellisten kysymysten tarkastelu tulee jäämään lähes kokonaan huomiotta. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle tulee jäämään myös pureutuminen itse määräysten detaljeihin sisällöllisen laajuuden vuoksi. Tutkimuksen tehtävänä ei ole ottaa kantaa kuntien rakennusjärjestysten määräyksiin nyky muodossaan tai kehittää uusia määräyksiä. Määräyksiä tarkastellaan lähinnä asiakokonaisuuksien kautta luomatta uusia mallimääräyksiä.

## 2.2 Tutkimuksen metodi

Tämä tutkimus on pääpainoltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältö tutkimusongelman kannalta. Lainopillisessa tutkimuksessa on keskeistä oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkiminen ja niiden sisällön selvittäminen eli tulkitseminen<sup>8</sup>. Tutkimus rakentuu pääosin voimassa olevan lainsäädännön, lain valmisteluaineiston sekä oikeuskäytännön varaan. Lainopillisessa kirjallisuudessa on viittauksia rakennusjärjestyksen suuntaan, vaikka se keskittyykin maankäytön suunnittelun kysymyksiin tai MRL:n keskeisiin oikeusperiaatteisiin yleisemmin. Kirjallisuus on siten lähdemateriaalina keskeisessä osassa. Päättely perustuu osin analogiseen päättelyyn, jossa kirjallisuuden aiheena olevaa kaavoitusta käytetään samankaltaisuuden arvioinnin aineistona<sup>9</sup>.

Tutkimukseen sisältyy lainopillisen tutkimuksen lisäksi oikeushistoriallinen osuus. Oikeushistorian tieteenalalla tutkitaan oikeusjärjestyksiä ja – käsityksiä menneinä aikakausina. Oikeus nähdään aina oman aikakautensa ja kulttuurin tuotteena. Rakennusjärjestyksen nykyiseen luonteeseen vaikuttaa merkittävästi juuri sen pitkä historia. Rakennusjärjestyksen oikeudellisen aseman nykytulkinta muodostuu suurelta osin sen kehityksestä ja nykyisyyttä on helpompi ymmärtää tuntien sen historiallinen tausta. Siten oikeushistoriallinen on osuutensa tutkimuksessa. Kunnallisen itsehallinnon juurilla ja oikeushistorialla on osuus itsehallinnon tulkinnassa varsinaisen lainopin lisäksi.

Varsinaisesti oikeussosiologista tutkimusta ei tähän tutkimukseen ole tarkoitus sisällyttää vaikka jossain määrin selvitetään rakennusjärjestyksen sekä maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia yhteiskunnassa. Oikeussosiologia tutkii oikeuden ja yhteiskunnallisten ilmiöiden välisiä rakenteellisia ja historiallisia yhteyksiä. Se on monitieteellinen tutkimusala. Kunnan oikeus päättää omasta rakennusjärjestyksestään ja erityisesti kunnan tekemät valinnat ovat yhteydessä yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Päätökset ovat kunnallispoliittisia valintoja lain asettamien valtuuksien rajoissa. Siten tutkimusala ei voida täysin sivuuttaa tässä kokonaisuudessa, vaikka sen laajuuden vuoksi käsittely rajoittuukin vain yleispiirteisiin.

---

<sup>8</sup> Husa ym. 2008, s. 20.

<sup>9</sup> Laakso 2012, s. 346–347.

### 2.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää käsitteitä, joiden selventäminen tutkimuksen kuluessa on tarpeen. Seuraavassa joitakin peruskäsitteitä:

*Yhdyskuntarakenteella* tarkoitetaan valitun alueen sisäistä rakennetta. Valittu alue voi muodostua esimerkiksi työssäkäyntialueesta tai kunnan alueesta. Yhdyskuntarakenne muodostuu asukkaiden, työpaikkojen, yritystoiminnan, vapaa-alueiden ja liikenneväylien sekä teknisten verkostojen sijoittumisen kokonaisuudesta.<sup>10</sup> Eri alueiden ja verkostojen yhteistoiminta ja joustavuus muodostavat elinympäristöjen viihtyisän kokonaisuuden perusrakenteen.

*Maankäytön suunnittelu* muodostuu kokonaisuudesta, jossa lainsäädännön nojalla hallintopäätöksin on tarkoitus ohjata maan käyttämistä eri tarkoituksiin<sup>11</sup>. Todellisen suunnittelun välinein etsitään tarkoituksen mukaisia vaihtoehtoja yhdyskunnan sisäisten osien järjestämiseen. Tällä tutkimuksella pyritään selvittämään kunnallisen rakennusjärjestyksen asemaa suunnittelun kokonaisuudessa.

*Taaja-asutusalue* on rakennuslain aikainen käsite, jolla tarkoitettiin asutusta, joka oli yhtenäistä ja jota varten oli tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin yhteisten tarpeiden, kuten vesi- ja viemäri- tai tieverkosto, rakentamiseen. Yhtenäinen asutus saattoi muodostua myös muusta rakentamisesta kuin asuntojen rakentamisesta.<sup>12</sup>

*Haja-asutusalue* on kaavoilla suunnittelematonta aluetta, joka ei ole taaja-asutusaluetta.

*Kestävä kehitys* käsitteenä pohjautuu jo 1980-luvulla toimineen ns. Brundtlandin komitean työhön. Käsite kattaa luonnonvarojen käytön ja yleisesti maapallon resurssien käytön järjestämistä siten, että nykykäyttö ei vähennä tulevien sukupolvien käyttömahdollisuuksia.<sup>13</sup> Brundtlandin komitea oli komitea, jota YK oli pyytänyt laatimaan raportin koskien mm. pitkän tähtäyksen ympäristösuunnitelmaa.

---

<sup>10</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 23.

<sup>11</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 20.

<sup>12</sup> Hallberg ym. 2006, s. 73–74.

<sup>13</sup> Hallberg ym. 2006, s. 18.

### 3 KÄSITTEELLISET JA TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1 Ympäristöpäätöksenteon eurooppalaiset juuret

##### 3.1.1 Paikallinen ja alueellinen päätöksenteko eurooppalaisesta näkökulmasta

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) tuli Suomea sitovaksi, kun Suomi liittyi Euroopan neuvostoon ja ratifioi vuonna 1991 sopimuksen. Peruskirjan tavoitteena on ollut vahvistaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä Euroopan unioniin kuuluvissa maissa. Peruskirjan 3.artikla sisältää määritelmän kunnallisen itsehallinnon sisällöstä: ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen eli kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.*” Peruskirja merkitsi vahvasti kunnallisen itsehallinnon aseman vahvistumista.<sup>14</sup> Peruskirjan keskeinen velvoite on edellyttää sopimukseen sitoutuneita valtioita takaamaan paikalliselle itsehallinnolle sekä poliittinen, hallinnollinen ja taloudellinen riippumattomuus. Sen katsotaan myös korostaneen sitä, että taloudelliset voimavarat ovat tasapainossa tehtävien kanssa. Näin toteutuu poliitikkojen vastuullisuus.<sup>15</sup>

*Paikallisen yhteisön poliittinen itsenäisyys* on Euroopassa kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohta. Sen kautta on mahdollista toteuttaa kokonaisvastuu omista asioista. Edellä kuvattu määritelmä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta on luotu tämän paikallisen yhteisön itsenäisyyden tavoitteen lähtökohdasta. Kunnat ovat alueyhteisöjä, jotka osallistuvat käytännön toimintaan useilla tavoilla huolehtien yhteiskunnallisista tehtävistä. Kunnat ovat myös poliittisia yhteisöjä, joilla on omat kansanvaltaisuuden kautta luodut tavoitteensa. Järjestelmää toteutetaan oikeusjärjestelmän kautta.<sup>16</sup> Oikeusjärjestelmä on puolestaan laaja kokonaisuus, johon on luettava lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen lisäksi erilaisista osapuolten vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteen sekä niiden aiheuttama eläminen oikeudelliselta kannalta.<sup>17</sup>

EU:n tasolla toiminnan laadun ja onnistumisen taustalla nähtiin olevan kansalisläheisyys. Kansalisläheisyydellä ei tarkoitettu niinkään yksittäisen kansalaisen yhteydenottoja unionin suuntaan, vaan enemmänkin sitä, että päätösten ja toiminnan tasolla kansalaisten elinolosuh-

<sup>14</sup> Ryynänen, Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja.

<sup>15</sup> Ryynänen 2006, s. 86.

<sup>16</sup> Heuru ym. 2011, s. 23.

<sup>17</sup> Heuru ym. 2011, s. 37.

teet ja intressit olisi paremmin otettavissa huomioon.<sup>18</sup> Jopa kaksi kolmasosaa EU-lainsäädännöstä ja eri ohjelmista toimeenpannaan paikallisella ja alueellisella tasolla. Pohjoismaissa on kunnalla laaja yleinen toimivalta ja itsehallinto, joka on turvattu perustuslailla.<sup>19</sup>

Valtioneuvosto toteaa Internet-sivustollaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueilla vaikuttavan jäsenvaltioita sitovat yhteisösäädökset. Toimivallan käyttöön vaikuttavat sekä toiminnan tavoitteet ja keinot suhteuttava suhteellisuusperiaate että myös toissijaisuus- eli läheisyysperiaate.<sup>20</sup> Läheisyysperiaatteen mukaan päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia. Suomalaisittain periaate viittaa käsitykseen siitä, että kansalaisia lähellä olevalla toimielimellä olisi julkisten palvelujen toteuttamisvastuu. Lähinnä kansalaisia ovat julkisen hallinnon yksiköistä juuri kunnat.<sup>21</sup> Valtion ja kunnan toimivaltasuhteiden jakoa monilla osa-alueilla perustellaan juuri em. läheisyysperiaatteella. Uuden hallintomallin muuntuminen verkostoitumisen muotoon lisää kehitystä alueellisen vaikuttamisen mahdollisuuksien suuntaan. Modernissa hallinnossa perustuslakiin viittaava hallitseminen lähenee katalysaattorina toimimista, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen vahvistamista ja hyvinvoinnin kaikinpuolista kehittämistä.<sup>22</sup>

### 3.1.2 Ympäristöoikeus kansainvälisesti

Ympäristöoikeuden ala on laaja eikä aina kovin yksiselitteinen. Sisältö riippuu osin asian esitystekniikastakin.<sup>23</sup> Ympäristöoikeudessa tarkastellaan sekä elollista että elotonta ympäristöä. Oikeudenalan lähtökohdat ovat sekä yksityisoikeudellisia että ympäristöoikeudellisia. Kansainvälisesti on alun perin lähdetty liikkeelle naapuruusoikeudesta sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävästä sääntelystä. Suomalaisessa oikeudessa myös talusoikeus on liittynyt ympäristökysymyksiin. Ympäristöoikeuden alalla ohjataan ympäristön tilaan vaikuttavia toimenpiteitä. Sääntely kohdistuu ihmisen ja ympäristön suhteeseen.<sup>24</sup> Tyypillisimmillään oikeudenalaan kuuluvat mm. maankäytön suunnittelu ja

<sup>18</sup> Rynnänen 2006b, s. 6-7.

<sup>19</sup> HaVL 7/2006vp.

<sup>20</sup> Valtioneuvoston kotisivut 2013.

<sup>21</sup> Rynnänen 2007, s. 285–288.

<sup>22</sup> Rynnänen 2007, s. 309.

<sup>23</sup> Hollo 1998, s. 17.

<sup>24</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 49–51.

rakentamisen ohjaaminen, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvä lainsäädäntö, luonnon- ja luonnonvarojen suojelu, kiinteistönmuodostamisoikeus sekä luonnonvaraoikeus.

Ympäristöoikeuden kansainvälisyys on ymmärrettävissä helpommin sitä kautta, etteivät ympäristöongelmat tunne maiden rajoja. Ympäristöongelmien ratkaisemiseksi ja ympäristönsuojelun kehittämisen edistämiseksi solmitaan kansainvälisiä sopimuksia. Sopimukset tulee saattaa Suomessa voimaan lainsäädännöllä.<sup>25</sup> Kansainvälinen päätöksenteko ja sääntelyn lisääntyminen on heikentänyt kansallisvaltion merkitystä ja vähentänyt sen kautta valtion omaa valtaa. Kansainväliset sopimukset ja eurooppaoikeudelliset velvoitteet tulee ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa yhdessä muiden integraatioon liittyvien sidonnaisuuksien kanssa. Samalla julkisen vallan käyttö hajaantuu usean tason toimijoille.<sup>26</sup>

Kansallisesti implementoidun säädöksen soveltamisala on yleinen kuten kansallisen hallinto-oikeudenkin. Soveltaminen viranomaisessa on lähtöasetelmaltaan jäsenvaltion sisäistä. Näin ympäristölupahakemukseen liittyvä ympäristövaikutusten arviointi Suomessa on EU-oikeudellisesti relevanttia, vaikka sovelletaan Suomen lainsäädäntöä. Soveltaminen on kansallista vaikka taustalla vaikuttavatkin eurooppalaisen oikeuden asettamat kriteerit ja vaatimukset.<sup>27</sup> Päätöksenteossa käytettävien oikeusperiaatteiden ja unionin toiminnan periaatteiden voidaan monelta osalta katsoa yhtenevän Suomen kansallisten oikeusperiaatteiden kanssa. Pyrkimys Euroopan kestäväan kehitykseen, johon sisältyy myös korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen ilmentyy vastaavina tavoitteina Suomen lainsäädännössä.<sup>28</sup> Myös kuntalakiin jo sen ensimmäisessä pykälässä sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin on sisällytetty sekä kestäväan kehityksen että ympäristönsuojelun tavoitteita.

Peruskirja muotoilee vähimmäisvaatimuksia paikalliselle itsehallinnolle. Euroopan yhteisön komission pääosaston XVI aloitteesta laaditusta vertailevasta selvityksestä ilmenee pyrkimys toisaalta maankäytön suunnittelun desentralisointiin jäsenvaltioissa ja toisaalta taloudellisten resurssien kontrollin säilyttäminen valtiolla.<sup>29</sup> Toisaalta kunnilla on hyvin vähän vaikutusvaltaa Euroopan Unionin ympäristöasioihin. Kuitenkin on huomattava, että

---

<sup>25</sup> Mäkinen 2004, s. 29.

<sup>26</sup> Mäenpää 2011, s. 1–2.

<sup>27</sup> Mäenpää 2011, s. 84–85.

<sup>28</sup> Mäenpää 2011, s. 245–246.

<sup>29</sup> Savolainen 1999, s. 95–96.



jäsenvaltion vastatessa EU-oikeuden tehokkaasta toteuttamisesta, ei kunnallisella itsehallinnolla voi perustella poikkeamista EU-normistosta.<sup>30</sup> Tämä tulee esille yhtä lailla kuntien kaavoja, ympäristönsuojelumääräyksiä kuin myös rakennusjärjestystä hyväksyttäessä.

Eurooppalaiseksi ilmiöksi EU:n toimesta vuonna 1997 julkaistun tutkimuksen mukaan on todettu kunnan ja valtion välinen suhde maankäytön suunnittelussa. Toisaalta valtio pyrkii siirtämään maankäytön kehittämisen suunnitteluvastuuta paikallistasolle samalla kun se pitää omassa valvonnassaan taloudelliset voimavarat. Kaavoituksen on tutkimuksessa todettu olevan sisällöltään usein yksityiskohtaista siitä huolimatta, että on pyritty joustavuuden lisääntymiseen. Samalla tavoin yleisenä ilmiönä Euroopassa on pyrkimys kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja vuorovaikutusten lisäämiseen suunnitteluvaiheessa.<sup>31</sup>

Suomen lainsäädäntöön vaikuttavaa ja erityisesti maankäytön suunnitteluun liittyvää kansainvälistä sääntelyä sisältyy myös joihinkin direktiiveihin sekä kansainvälisiin sopimuksiin. Luontodirektiivi ja lintudirektiivi samoin kuin eräät kulttuuriympäristöä koskevat kansainväliset sopimukset tulee ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä kehitettäessä. Ne vaikuttavat siten välillisesti kaikkeen suomalaiseen sääntelyyn, vaikka EU ei ole ryhtynyt erityisesti maankäytön harmonisointia koskeviin toimenpiteisiin.<sup>32</sup> EU-normisto on heijastunut maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin. MRL 1 § esittää lain yleiseksi tavoitteeksi edellytysten luomisen kestäväälle kehitykselle. Alueiden käyttö ja rakentaminen tulee järjestää niin, että luodaan edellytyksiä hyvälle elinympäristölle. Samalla tavoitteeksi asetetaan ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehityksen tukeminen.

---

<sup>30</sup> Mäkinen 2004, s. 201.

<sup>31</sup> Savolainen 1999, s. 96–97.

<sup>32</sup> Savolainen 1999, s. 124–127.

### 3.1.3 Kunnan vastuu ympäristöstä

Kansainväliset sopimukset ja Eurooppa-oikeudelliset velvoitteet ovat heijastuneen suomalaisen lainsäädäntöön. Perustuslaki monilta osiltaan sisältää kunnalliseen päätöksentekoon ympäristökysymysten kannalta liittyviä periaatteita. Sekä ihmisen oikeus ympäristöön että ympäristön oikeus olemassaoloonsa näkyy lain sisällössä. Perustuslain 20 § mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu ympäristöstä kuuluu yhtä lailla julkiselle vallalle, yksityishenkilölle ja oikeushenkilöille. Julkiselle vallalle annettiin perustuslain kautta velvoite terveellisen ympäristön turvaamiseen samalla kun kansalaisten oikeutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon vahvistettiin.<sup>33</sup>

Perustuslain perusoikeuksista mm. henkilökohtainen vapaus, elinkeinonvapaus ja oikeus omaisuuteen ja sen suojaan heijastuvat yhteiseen vastuuseen ympäristöstä. Maan pakkolunastus, alueisiin ja ympäristöön liittyvä suojeluharkinta sekä maankäytön suunnittelu kaikilla tasoillaan on yhteydessä edellä mainittuihin perusoikeuksiin.<sup>34</sup> Maanomistajan oikeus normaaliin ja kohtuulliseen maan käyttämiseen ovat keskeisiä kysymyksiä, joita joudutaan punnitsemaan vastakkain ympäristön suojelemisen vastuukysymysten kanssa. Vastakkainasettelu syntyy usein toisaalta ihmisten velvollisuudesta välttää ympäristöä tuhoavia toimenpiteitä ja toisaalta oikeudesta ansaita toimeentulonsa. Yhteiskunnan vastakkainasettelut syntyvät samalla tavoin hyvinvoinnin kehittämisen ja säilyttämisen asetelmasta, elinkeinoelämän kehittämisen tarpeesta ja toisaalta velvoitteesta säilyttää ja suojata ympäristöä.

Kuntalain 1 § sisältää asukkaiden itsehallinnon keskeiset periaatteet. Asukkaiden itsehallinnon ja kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän lisäksi keskeiseksi periaatteeksi on nostettu 3 momenttiin kunnan pyrkimys edistää alueellaan kestävä kehitystä. Kunnan laajentunut toimiala lisää mahdollisuuksia omien ratkaisuiden tekemiseen, mutta samalla se lisää vastuuta. Kestävä kehitys käsitteenä sisältää tulevien aikojen tarpeiden huomioimisen. Se korostaa ympäristövaikutusten arvioinnin merkitystä huomioiden toiminnallisten tavoitteiden lisäksi myös taloudelliset tavoitteet. Tavoitteisiin liittyy edellytysten luominen luonnon ja rakennetun ympäristön ekologiselle ja taloudellisesti kestäväälle kehitykselle.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Hollo 2009, s. 28–29.

<sup>34</sup> Hollo 2009, s. 30–31.

<sup>35</sup> HE 192/1994 vp.

Ympäristöhallinnollisen päätöksenteon alaan luetaan mm. ennakko- ja jälkivalvonnan asioita, kuten kaavojen ja rakennusjärjestyksen hyväksyminen sekä näistä poikkeuksien myöntäminen ja erilaisten ympäristöön sekä rakentamiseen liittyvien lupien myöntäminen. Maankäyttö- ja rakennuslain tehtävä on laajalti koko yhteiskunnan ja yhdyskuntien suunnittelua, mutta se luetaan kuitenkin ympäristöllisen sääntelyn alaan.<sup>36</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut maankäyttö- ja rakennuslaista antamassaan lausunnossa lain säätelevän nimenomaisesti alueiden käyttöä ja rakentamista. Molemmilla on oleellinen merkitys sen kannalta täyttääkö elinympäristö perustuslain sille asettamat vaatimukset.<sup>37</sup>

Kunnalle itselleen on annettu vastuu viihtyisän, turvallisen ja terveellisen elinympäristön tarjoamisesta kuntalaisille. On laskettu, että noin 75 % kansallisvarallisuudesta Suomessa on rakennettua fyysistä ympäristöä. Kaupunkien rakentamiseen, ylläpitoon sekä liikenteen järjestämiseen kuluu 33 – 40 % bruttokansantuotteesta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on säättänyt kunnan velvollisuudeksi kestäväen kehityksen puitteissa edistää ”*turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista*”.<sup>38</sup> Kunnat ovat viime vuosina pääsääntöisesti laatimissaan strategioissaan kirjanneet yhdeksi menestystekijäkseen hyvän ympäristön.

## 3.2 Rakennusjärjestys kunnan määräysten järjestelmässä

### 3.2.1 Rakennusjärjestyksen pitkä historia

Vanhin rakennusjärjestys massamme on kuninkaan 4.12.1800 vahvistama Vaasan läänin kaikkien kaupunkien yhteinen rakennusjärjestys. Vuoden 1734 lain rakennuskaari 29:1 säättää:

*Miten huoneita on kaupungissa rakennettava ja kunnossa pidettävä, niin myös mitä muutoin kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi on vaarin otettava, siitä on erittäin säädetty. Kuninkaan käskynhaltija pormestarin ja raadin kanssa pitääköön siitä huolen.*

---

<sup>36</sup> Hollo 2004, s. 151.

<sup>37</sup> Savolainen 1999, s. 244–245.

<sup>38</sup> Kajaste 2008, s. 51–52.

Kaupungeissa oli jo siis paikallisoikeutta, jota säätivät myös maistraatti ja porvariston muodostamat elimet. 1700 – 1800 – luvuilla sääntelyn tarve oli aluksi koskenut lähinnä puukaupunkien paloturvallisuutta, mutta laajentui siitä mm. puolustuksellisten, terveydellisten ja yhteisten tarpeiden tyydyttämisen vuoksi<sup>39</sup>. Asemakaavalaki, joka tuli voimaan vuonna 1932 sekä laki rakentamisesta maaseudulla joitakin vuosia myöhemmin, säätivät rakennusjärjestykset koskemaan vain rakennussuunnitelma-alueita<sup>40</sup>. Vuoteen 1949 saakka olisi eräistä naapuruussuhteista annetun lain 6 §:n nojalla voitu vahvistaa maalaiskunnille rakennusjärjestys, mutta tätä mahdollisuutta ei tällöin käytetty hyväksi. Rakennuslain (6.8.1958/370) valmistelun yhteydessä hallituksen esityksessä on todettu tarpeelliseksi ottaa perussäännökset rakennusjärjestyksestä ja sen laatimisesta lakiin niin, että määräyskokoelmasta tuli pakollinen kaikissa kunnissa. Tekstin muodossa annettavat lainsäädäntöä täydentävät määräykset esitettiin yhdistettäväksi rakennusjärjestyksiin kun taas kartan sekä piirroksen muodossa annettavat määräykset annettaisiin edelleen kaavoina. Paikalliset määräykset sisälsivät myös kunnallisteknisiä määräyksiä.<sup>41</sup> Myöhemmin kaavoituksen kehittyminen on johtanut kaavamääräysten kehittymiseen. Rakennusjärjestyksen merkitys kunnallisessa toiminnassa väheni muun lainsäädännön kehittymisen myötä.<sup>42</sup> Käytännössä useat 1960-luvun ja vielä 1970-luvun alun rakennuskaavat ja asemakaavat olivat yleispiirteisiä ja niissä alueiden rakennusoikeuden enimmäismäärää tai rakennusten korkeuksia koskevia määräyksiä liitettiin yleisesti rakennusjärjestyksiin kaavaa täydentävinä määräyksinä.

Voimaan tullessaan rakennuslaki oli vuonna 1958 yhdessä asemakaavalain kanssa ensimmäinen yleinen kaavoitusta ja rakentamista koskeva lainsäädäntö Suomessa. Rakennuslakiin tehtiin myöhemmin lukuisia muutoksia, jotta se vastaisi alueiden käytön ja rakentamisen muuttuvia olosuhteita. Mm. laki vesi- ja viemärlaitoksista (982/1977) sekä laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) ovat osittain korvanneet rakennusjärjestykseen liitetyjä yleismääräyksiä. Rakennuslain keskeiset ohjausjärjestelmät olivat edelleen taaja-asutuksen suunnitteluvollisuus erilaisine kaavajärjestelmineen sekä rakentamista ja muita toimenpiteitä koskeva ennakkovalvontajär-

<sup>39</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010, s. 27.

<sup>40</sup> Hallberg ym. 2006, s. 62–63.

<sup>41</sup> Larma ym. 1992, s. 83.

<sup>42</sup> Savolainen 1999, s. 74–78.

jestelmä, joka toteutettiin lupajärjestelmänä. Tätä ohjausjärjestelmää täydensi kuitenkin paikallisuutta tai alueellisuutta täydentävä kunnallinen rakennusjärjestys.<sup>43</sup>

1990- luvulla rakennusjärjestyksen päämerkityksen katsottiin olleen yhä enemmän siinä, että sillä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvia erityisiä rakentamismääräyksiä alueille, joilla ei ole detaljikaavaa. Samalla rakennusjärjestyksillä säädeltiin luvanhakuvelvollisuutta. RakL korosti rakennusjärjestyksen merkitystä lakia täydentävänä paikallisena elementtinä. Määräyksiä voitiin osoittaa erilaisena eri osille kuntaa, määräyksien edellytettiin olevan tarpeellisia sopivan ja hyödyllisen rakentamisen edistämiseksi sekä kaavoitusta helpottavia. RakL 11 § 2. ja 3. momentti määritteli asioita, joista rakennusjärjestyksessä voitiin määrätä. Tällaisina lueteltiin rakennuspaikan koko ja sijoittuminen, rakennuksen ympäristöön sopeutuminen, rakentamistapa, istutukset, aidat ja muut rakennelmat sekä rakennetun ympäristön hoito lupajärjestelmän lisäksi. Määräysten rajoja arvioitaessa korostettiin niiden kohtuullisuutta myös siltä kannalta, ettei rajoituksista saanut aiheutua korvaus- tai lunastusvelvollisuutta. Kaavaa täydentävien rakennusjärjestyksen määräysten kriteereiksi katsottiin se, etteivät ne ankaruudeltaan saaneet ylittää kaavamääräysten oikeudellisia rajoja.<sup>44</sup>

### 3.2.2 Kaavoitus

Kunnalla on päävastuu hyvään elinympäristöön liittyvien tavoitteiden täyttämässä<sup>45</sup>. Laajasti ottaen ympäristön suunnitteluun voidaan katsoa kuuluvaksi lähtökohdiltaan taloudellinen, toiminnallinen tai fyysistä ympäristöä koskeva suunnittelu. Suunnitteluksi luetaan perinteisen kaavoituksen lisäksi mm. erilaiset ympäristöön liittyvät inventoinnit, vaikka niillä ei olisikaan oikeusvaikutuksia, tai ympäristövaikutusten arviointi.<sup>46</sup> Keskeisin maankäytön suunnittelujärjestelmän osa on kaavoitus. *Erkki J. Hollo* toteaa kirjassaan ”*Johdatus ympäristöoikeuteen*” kaavoituksen tehtävänä olevan *moninaiskäytön periaatteen toteuttamisen*.<sup>47</sup>

Yhdyskuntasuunnittelu kaavoittamalla tarkoittaa rajatun alueen suunnittelua. Kaavoituksella ohjataan ihmisen toimintaa ja maan käyttöä. Suunnittelun tulee vastata kuntalaisten tarpeita

<sup>43</sup> Savolainen 1999, s. 74–78.

<sup>44</sup> Larma ym. 1992, s. 84.

<sup>45</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 183.

<sup>46</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 329–330.

<sup>47</sup> Hollo 2009, s. 160.

ja sovittaa yhteen ympäristön muuttamisen ja säilyttämisen tavoitteita. MRL:iin on kirjattu alueiden käytön tavoitteita, joista keskeisimmäksi esimerkiksi maakuntakaavassa on kehittynyt alue- ja yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaisuus.<sup>48</sup> Kaavoituksella synnytetään kiinteistöolojen pysyvyyttä ja sen kautta ylläpidetään maan arvoa. Ominaispiirteiden säilyttämisen tavoitteen lisäksi kaavalla tavoitellaan taloudellisten arvojen turvaamista myös ekologisen ja kulttuurisen tehtävän kautta.<sup>49</sup>

Kunnalla ei ole rajatonta velvollisuutta laatia kaavaa tai uusia olemassa olevaa kaavaa. Itsehallintonsa nojalla kunnalla on ns. kaavoitusmonopoli alueensa maankäyttöä suunnitelllessaan. Julkisten palvelujen kustannukset vaikuttavat suunnitteluun otettavan alueen valintaan.<sup>50</sup> Itsenäinen kaavoitusvalta tarkoittaa oikeutta päättää kohdealueen suunnittelun tavoitteista. Kunta voi laatia vaikkapa suojelupainotteisen kaavan tai elinkeinoelämää tukevan kaavan tarkoituksenmukaisine mitoituseriaatteineen. Valintojen pohjalla on kuitenkin MRL:n kaavoitukselle asettamat sisältövaatimukset, jotka sitovat kuntaa ja rajaavat harkintaa. MRL 54 §:n mukaiset kaavan sisältövaatimukset ovat kuitenkin osin ristiriitaisia ja suunnittelujärjestelmän tulee rakentua joustavuuden varaan.<sup>51</sup> Kunnan harkintavalta on kaavan sisältövaatimusten osalta rajattua, mutta joustava normisto antaa runsaasti liikkumavaraa kunnan maankäytön strategian toteutukseen.

Kunnan kannalta valtuuston päätösvallassa olevaan kaavajärjestelmään kuuluvat yleiskaava, asemakaava sekä ranta-asemakaava. Yleiskaavaa voidaan pitää strategisena tavoitesuunnitelmana, jossa päätöksentekijöiden arvot tulevat esille. Kaavajärjestelmän tasot täydentävät toisiaan. Maakuntakaava ohjaa yleiskaavoitusta ja yleiskaava ohjaa asemakaavojen laadintaa.<sup>52</sup> Kunta voi itsehallintonsa nojalla päättää minne, koska ja miten yleis- tai asemakaava laaditaan. Kunta myös ratkaisee kaavan tarkoituksenmukaisuuden. Kunnan suunnittelumonopoli kattaa myös asemakaavan ja ranta-asemakaavan hyväksymisen, vaikka ranta-asemakaavan laatii tai enemmänkin laadituttaa maanomistaja.<sup>53</sup> Kaavojen aluevarauksilla ja kaavamääräyksillä toisaalta rajoitetaan toimintaa ja toisaalta sallitaan sitä. Kaavoissa lähdetään liikkeelle periaatteesta, että alueita varataan tiettyyn käyttötarkoitukseensa.

---

<sup>48</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 37–39.

<sup>49</sup> Hollo 2009, s. 160.

<sup>50</sup> Syrjänen 1999, s. 205–206.

<sup>51</sup> Hollo 2009, s. 162.

<sup>52</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 89–90.

<sup>53</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 181.

Asumisen, elinkeinoelämän ja liikenteen tilavaraukset osoitetaan sitovasti. Kaavan sisällöllisistä vaatimuksista päätetään kuntaa sitovalla tavalla laissa.<sup>54</sup>

Kaavoituksen ja rakennusjärjestyksen välinen ero on selkeä. Rakennusjärjestyksen ei ole tarkoituskaan korvata kaavoitusta<sup>55</sup>. Kaavoilla varataan alueita eri käyttötarkoituksiin mihin rakennusjärjestyksen määräykset taas eivät yllä. Vaikka rakennusjärjestyksellä ei voida korvata kaavoitusta, kaavoja täydentävänä elementtinä rakennusjärjestyksen käyttöä on mahdollista kehittää. Rakennusjärjestyksen arvo MRL 15 §:n mukaan on juuri paikallisesti merkittävien ohjeiden ja määräysten antamisessa. Paikallisten arvojen määrittäminen edellyttää yhteisen poliittisen tahtotilan lisäksi asiantuntijuutta ja tietopohjaa. Rakennusjärjestyksen sisällön valmisteluun sovelletaan MRL 15 §:n mukaan kaavoitusta koskevia menettelysäännöksiä soveltuvin osin.

### 3.2.3 Kunnan norminantovalta

Lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely uudistettiin PL säätämisen yhteydessä. Eduskunnalle kuulunutta lainsäädäntövaltaa delegoitiin asetuksenantajalle ja ”vähäisten yksityiskohtien” osalta myös muulle viranomaiselle. PL 80 § 1. momentti rajoittaa valtuutussäännösten tulkintaa. Valtuutus muulle viranomaiselle säädetään lailla ja lakiin kirjoitetulta valtuutukselta edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.<sup>56</sup> Muun viranomaisen ollessa kunta, voi kunta tämän perusteella antaa omia määräyksiä, mikäli lainsäädäntö yleis- tai erityislaissa antaa siihen valtuuden. Valtuutta tulkitaan suppeasti ja määräysten tulee rajautua vain laissa annetun rajauksen sisään.

Kunnan lakien nojalla antamat määräykset ovat järjestyssäännön tapaisia<sup>57</sup>. Kuntalain 16 § antaa kunnalle säädösvaltaa, joka on verrattavissa eduskunnan lainsäädäntövaltaan tai hallituksen asetuksenantovaltaan. Normihierarkiassa kunnalliset määräykset sijoittuvat alemmalle tasolle kuin lait, asetukset tai valtioneuvoston päätökset. Kunnalliset määräykset kohdistuvat kunnan jäseniin tai kunnassa harjoitettavaan toimintaan kuten rakennusjärjestys, ympäristönsuojelumääräykset, maksuperusteita koskevat taksat tai erityyppiset kaavat.

<sup>54</sup> Hollo 2009, s. 163.

<sup>55</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 158.

<sup>56</sup> HE 1/1998 vp.

<sup>57</sup> Hollo 2004, s. 341.

Lisäksi on myös määräyksiä, jotka kohdistuvat lähinnä kunnan sisäiseen hallintoon, kuten erityyppiset johtosäännöt, kuntayhtymän perussopimus tai kunnan vaakuna.<sup>58</sup>

Kuntalain 50 § mukaan hallintosääntö on ainoa pakollinen johtosääntö kunnassa, mutta muitakin johtosääntöjä on mahdollista hyväksyä. Valtuusto päättää hallinnon järjestämisestä samoin kun kunnassa ylintä valtaa käyttävänä elimenä se päättää kuntalaisia ja sisäistä hallintoa palvelevien määräysten antamisesta. Johtosääntöjä voidaan antaa joitakin tehtäviä tai hallintoelimiä koskien tai hallinnon tarkastusta ja tilintarkastusta koskien.<sup>59</sup> Rakennuslautakunnan johtosääntö oli säädetty pakolliseksi jo rakennusasetuksen (266/1959) 10 §:ssä.

Kunnan yleisen norminanto-oikeuden lisäksi erityislainsäädäntö oikeuttaa antamaan joitakin määräyksiä. Tällainen valtuutus löytyy mm. ympäristönsuojelulaista (86/2000). YsL 19 §:n mukaan kunnanvaltuusto päättää ympäristönsuojelumääräysten antamisesta. Jätelain 91 § oikeuttaa kunnan antamaan lain täytäntöön panemiseksi tarpeellisia paikallisista oloista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia määräyksiä. Terveystoimintalain 51 § mahdollistaa kunnalle oikeuden antaa oma terveystoimintajärjestys. Määräyskokoelmista MRL 14 § mukainen rakennusjärjestys on ainoa pakollinen määräyskokoelma. Niin kunnallista rakennusjärjestyksen kuin edellä mainittujen muidenkin määräyskokoelmien määräykset eivät saa olla kauppaa ja markkinointia käsittelevien säännösten vastaisia. Laitemerkkien tai teknisten ratkaisujen rajoittamista tulee välttää ja perustaa määräykset enemmänkin vaikuttavuuteen.

YsL 19 §:n mukaan annettavia ympäristönsuojelumääräyksiä voidaan antaa samalla tavoin kuin rakennusjärjestyksen määräyksiä ikään paikallisista olosuhteista johtuvina. Määräykset voivat kattaa muita kuin luvanvaraisia toimintoja koskevia toimintoja. Siinä missä rakennusjärjestyksen määräykset koskevat aina rakentamista ja rakentamisen aikaisia tarpeita, ympäristönsuojelumääräykset kohdistuvat toiminnan harjoittamiseen tai yleisiin käyttäytymistapoihin, joista muutoin ei voida määrätä.<sup>60</sup> Rakennusjärjestyksen ja ympäristönsuojelumääräysten antamisperusteet poikkeavat toisistaan. Ympäristönsuojelumääräysten perusteena on ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen.

<sup>58</sup> Hannus ym. 2009, s. 141–143.

<sup>59</sup> Hannus ym. 2009, s. 281–283.

<sup>60</sup> Suomen Kuntaliitto ry on julkaissut 17.1.2005 verkkajulkaisuna oppaan ympäristönsuojelumääräysten laatimiseksi. Julkaisu on tarkoitettu kuntien käyttöön ja on luettavissa osoitteesta: <[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistonsuojelu/kunta/yksitaarukset/Documents/Kunnan\\_ymparistonsuojelumaaraykset.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ymparisto/ymparistonsuojelu/kunta/yksitaarukset/Documents/Kunnan_ymparistonsuojelumaaraykset.pdf)>. 20.8.2013.



Rakennusjärjestyksellä<sup>61</sup> puolestaan tavoitellaan mm. hyvän ympäristön toteutumista. rakennusjärjestyksen laadinnassa yksi yhteistyötaho onkin ympäristönsuojeluviranomainen, jotta ainakin keskenään ristiriitaisten määräysten voimaantulo voidaan estää. Samalla voidaan huolehtia johdonmukaisesta työnjaosta myös määräysten valvonnan osalta.

Jätehuoltomääräyksiä kunta voi antaa jätelain 91 §:n nojalla. Määräykset olisivat osaltaan ehkäisemässä ympäristö- tai terveyshaittaa tai niiden vaaraa. Määräykset voivat koskea asumisessa tai vastaavassa toiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen määrään vähentämistä, lajittelua, säilyttämistä, keräystä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä sekä näitä koskevia teknisiä vaatimuksia sekä toimia roskaantumisen estämiseksi. Määräykset voivat koskea myös muuta kuin kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvaa jätettä, jolloin määräysten laajuus on rajatumpi verrattuna asumisen tai vastaavan toiminnan yhteydessä syntyvää jätettä koskeviin määräyksiin. Roskaantumisen ehkäisemistä koskevia määräyksiä voivat olla esimerkiksi yleisötilaisuuksien jätehuoltoon liittyvät määräykset. Jätehuoltomääräyksiin on mahdollista sijoittaa myös kiinteistökohtaista kasviperäisen tai muun biojätteen kompostointiin liittyviä määräyksiä.<sup>62</sup>

Terveydensuojelulain 51 § perusteella kunta voi antaa myös terveydensuojelujärjestyksen, joka sisältää yleisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi ja terveydellisten olojen valvomiseksi. Ympäristöterveydenhuolto kuuluu kansanterveystyön hallinnon alaan. Koska kunnalle on annettu tehtäväksi toisaalta edistää terveydensuojelua alueellaan ja toisaalta valvonnalla turvata asukkaille terveellinen elinympäristö, kunnalle on annettu mahdollisuus myös antaa sitä koskevia määräyksiä.<sup>63</sup> Esimerkiksi Mikkelin seudulla terveydensuojelua koskevinä tarkentavina määräyksinä on annettu määräyksiä koskien elintarvikehuoneistoja, suurten yleisötilaisuuksien melutasoja, eläinten pitoa, vesijohtoon ja viemäriin liittymistä, vahinkoeläinten torjumista kiinteistöillä ja lintujen ruokintaa<sup>64</sup>.

Kukin kunnallinen määräyskokoelma tulee antaa sen oikeuttavan lain nojalla. Ko. laki rajaa harkintavaltaa. Määräyskokoelmista rakennusjärjestys koskee rakentamisen järjestämiseen liittyviä seikkoja, kun taas ympäristönsuojelumääräykset säätelevät rakentamisen

<sup>61</sup> Suomen Kuntaliitto ry on julkaissut kuntien käyttöön myös oppaan rakennusjärjestyksen laatimiseen. 18.12.2012 valmistunut opas on julkaistu maksuttomana verkkojulkaisuna keväällä 2013. Opas on ladattavissa osoitteesta: <[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2840](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2840)>. Opasta on tarkoitus myös päivittää lain muutosten johdosta.

<sup>62</sup> HE 199/2010 vp.

<sup>63</sup> Hollo 2004, s. 398.

<sup>64</sup> Pertunmaan kunnanvaltuusto 19.12.2005 § 61.

valmistumisen jälkeen seuraavaa käytännön toimintaa. Samalla tavoin rakennusjärjestyksen laadinnassa on syytä välttää määräämistä asioista, joiden antaminen perustuu yksinomaan jätelakiin. Käytännössä määräysten asettelu ei ole aina selkeää ja edellyttää eri viranomais-ten yhteistyötä, jotta keskenään ristiriitaisilta määräyksiltä vältytään. Yhteistoiminnalla on mahdollista välttää myös viranomaisten päällekkäistä valvontatyötä ja selkeyttää itse määräyksiä kuntalaisen kannalta.

### 3.2.4 Kunnan maankäytön strategia sekä kylä- ja aluesuunnitelma

*Tapio Toropainen* Airix Ympäristö Oy:stä on todennut artikkelissaan maanmittausalan aikakauslehdessä ”Maankäyttö” vuonna 2011, että ”*Kuntastrategia on asiakirja, yhteinen tahdonilmaus, joka ohjaa kunnan tai kuntaryhmän kehittämistä kohti haluttua, toivottua parasta tilaa.*” Kunnan oman kaavitusvallan lisäksi valtio ohjaa yhdyskuntakehitystä maakuntakaavoilla, joka sitovuudeltaan sinänsä on vahva, mutta kunnan kannalta ohjaamisvälineenä yleispiirteinen. Kunta tarvitsee ohjausvälineeksi tarkkuudeltaan maakuntakaavan ja yleiskaavan välille sijoittuvan suunnitelmataason, jonka lähtökohdat ovat kuntastrategiassa. Strateginen maankäytön suunnitelma voi olla osa kuntastrategiaa. Strategisen maankäytön suunnitelman arvot lähtevät yhteisesti rakennetun kuntastrategia tavoitteista.<sup>65</sup>

Kunnissa on viime vuosina laadittu maankäytön strategioita ja kehityskuvia. Useimmissa työn tarkoituksena on ollut luoda tavoitteita alueiden tarkemmalle suunnittelulle ja usein nimenomaisesti yleiskaavoitukselle. Akaan kaupungin valtuusto on kokouksessaan 22.2.2012 hyväksynyt Akaan kaupungin maankäytön strategisen kehityskuvan. Kehityskuvassa todetaan, että se on laadittu yleiskaavatyön tavoitteiden pohjaksi.<sup>66</sup> Toivakan kunnassa vuoteen 2030 suuntaava maankäytön strategiatyö on laadittu opinnäytetyönä. Helsingin seudulla on tehty yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisten strategisten linjausten eteen ja Pälkäneen kunnan valtuusto on kokouksessaan joulukuussa 2012 hyväksynyt loppuraportin ”*Maankäytön kehityskuva 2025. Rantaraitti*”<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Toropainen 2011, s. 21.

<sup>66</sup> Akaan kaupungin Internet-kotisivut 2013.

<sup>67</sup> Pälkäneen kunnan verkkosivut 2013.

Kunnan päätösvallassa olevaan kaavahierarkiaan kuuluvat niin yleiskaavoitus kuin asemakaavoituskin. Taajaan asutun kaupungin koko alue saattaa olla suunniteltuna oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, eli yleiskaavalla, jonka perusteella on mahdollista suoraan myöntää rakentamista koskevia lupia. Näin oli esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin alue ennen kuin siihen liitettiin maaseutukuntia ympäristöstä. Alueiltaan laajentuviissa suurkunnissa saattaa olla kuntaliitosten jälkeen runsaasti hyvin harvaan asuttua aluetta sekä vanhoja kuntakeskuksia, joissa palvelutason säilyttäminen on haasteellista. Kunnan maankäytön strategisella suunnittelulla vahvistetaan kunnan kilpailukykyä ja elinkeinotoimintaa sekä edistetään taloudellista tasapainoa ja imagoa<sup>68</sup>. Koko kunnan aluetta ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista suunnitella kaavan tasolla. Kuntastrategia ja kehityskuva ohjaavat kunnan omaa toimintaa, mutta MRL:n kaavojen tasoista velvoittavuutta hyväksymisellä ei synny. Niiden ohjaavuuden taso kohdistuu lähinnä poliittisesti yhtenäisen suunnan antamiseen tulevaisuuden päätöksenteolle ilman oikeudellista sitovuutta. Viranomaisten toimintaa sitovaa vaikutusta niillä ei saavuteta.<sup>69</sup>

Samalla tavoin on muodostunut tarve kylä- tai aluekaavoitukseen. Kyläsuunnitelmia on laadittu runsaasti eri puolilla Suomea. Kyläsuunnitelmaa voidaan pitää paikallisena kylän asukkaiden ja maanomistajien yhteisenä näkemyksenä kylän kehittämiseksi. Se toimii osana kylätoiminnan arkipäivää ja viestii kylän tahtoa ulkopuolen sidosryhmille<sup>70</sup>. Samalla tavoin kuin kunnan strategiatyö ei myöskään kyläsuunnitelmien hyväksyminen luo viranomaisia sitovia määräyksiä päätöksentekoon sellaisenaan. Sen sijaan niiden vieminen kaavoina eteenpäin sitouttaa kaikkia osapuolia. Ympäristöministeriö on julkaissut oppaan ”*Kyläkaavoitus. Yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa.*” Oppaassa todetaan eri suunnittelumuotojen yhdistämisellä saavutettavan hyviä tuloksia. Kyläsuunnitelma voi olla hyvä lähtökohta yleiskaavalle ja osa vuorovaikutteisuutta edistävän suunnittelun onnistumista.<sup>71</sup> Kyläsuunnitelma tai muu aluesuunnitelma on mahdollista ottaa huomioon rakennusjärjestyksen laadinnan yhteydessä lähtökohtana paikallisuuden ja omaleimaisuuden arvojen määrittämiseen. Samalla arvoja tukevia määräyksiä on mahdollista siirtää rakennusjärjestykseen ja nostaa yhteisen suunnitelman sitovuustasoa.

<sup>68</sup> Matinlassi Kuntamarkkinoilla 2011.

<sup>69</sup> Laitio & Majjala 2010, kuvailulehti s. 52.

<sup>70</sup> Nieminen, 2011, kuvailulehti.

<sup>71</sup> Ympäristöministeriön verkkosivu, kyläkaavoitus, 2012.

### 3.2.5 Poikkeamismenettely osana suunnittelujärjestelmää

MRL 171 § sisältää säännöksen koskien poikkeamisvaltaa antaen oikeuden poiketa lähes kaikista lain tai sen nojalla annetuista säännöistä ja määräyksistä. Rakennuslain aikana poikkeamisoikeus pääsääntöisesti oli valtion viranomaisella ja kunnan oikeus poikkeuksien myöntämiseen rajoittui lähinnä oikeuksiin poiketa teknisluonteisista määräyksistä.<sup>72</sup> MRL voimaan tullessaan vahvisti kunnalle lisää poikkeamisvaltaa, jota edelleen on lisätty MRL muutoksella (1129/2008) vuonna 2008 ja toisen kerran muutoksella vuonna 2011 (134/2011). Muutoksista ensimmäinen koski asemakaavoitetun alueen tonttien rakennus- ja poikkeamisoikeuksien enimmäismääristä poikkeamista ja uudempi siirsi osan rantarakentamisen poikkeamispäätöksistä kunnan toimivaltaan.

Poikkeamisoikeutta koskevan järjestelmän taustalta löytyy tarve käyttää yhdyskuntarakenteen nopean kehityksen tarpeisiin kaavoitusta nopeampaa ratkaisukeinoa. Päätöksistä on tullut kunnissa lupakäytännön arkipäivää. Usein kaavoituksella ei pystytä seuraamaan maanomistajien muuttuvia tarpeita. Kaava ei reagoi muutoksiin nopeasti<sup>73</sup>. Poikkeamisen myöntämisen perusteet on kirjattu MRL 172 §:ään. Myönteisen ratkaisun edellytykset lähtevät sekä oikeusharkinnasta että tarveharkinnasta<sup>74</sup>. Poikkeamisen edellytyksenä ei ole hankkeen yleinen tarve tai muukaan yhteiskunnallisesti merkittävä olosuhde. Poikkeamisen käsittely ei edellytä myöskään erityisten selvitysten laatimista, joita taas kuuluu kaavojen sisältövaatimukseen.<sup>75</sup> Päätökseen liittyy muuta MRL:n mukaista lupaharkintaa vahvemmin tarkoituksenmukaisuusharkinta. Tarkoituksenmukaisuusharkinta perustuu kuitenkin tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden punninnan kautta hakemuksen tosiseikkoihin<sup>76</sup>. Kunnan kannalta tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuus sekä hakemukseen perusteluiksi liitetyt erityiset syyt joustavoittavat päätöksentekoa, vaikka poikkeamispäätösten tuleekin perustua lain 172 §:n antamiin rajoihin.

Edellä esitetyt oikeusperiaatteet ja MRL 171 § sekä MRL 172 § edellytykset ja rajoitukset sääntelevät myös rakennusluvan myöntävän viranomaisen vähäisten poikkeamisten myöntämisoikeutta MRL 175 §:n mukaan. Vähäistä poikkeamista koskeva päätös tehdään rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Rakennuslupavaiheen yksityiskohtaiset suunnitelmat antavat usein perusteita poikkeamiseen kaavan tai rakennusjärjestyksen

---

<sup>72</sup> Hollo 2009, s. 372.

<sup>73</sup> Syrjänen 1999, s. 205.

<sup>74</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 659.

<sup>75</sup> Hollo 2009, s. 372.

<sup>76</sup> Ekroos & Majamaa 2000, s. 590.

yleisistä määräyksistä.<sup>77</sup> Vähäinen poikkeaminen rakennusjärjestyksen määräyksistä lisää normien joustavuutta vaikka myöntämisperusteet ovat rinnastettavissa suurempia poikkeamisia koskeviin lupakysymyksiin.

Rakennusjärjestykselle kunnallisena normien kokoelmana on voimassa sama poikkeamismenettely kuin muusta MRL:n alaa koskevista määräyksistä poikkeamiselle. Poikkeamista rakennusjärjestyksen määräyksistä haetaan kunnalta, joka MRL 171 § 1 momentin mukaisesti toimivaltainen viranomainen. Rakennusjärjestys sisältää kunnan itse asettamia määräyksiä, jolloin poikkeamisoikeuden myöntäminen on pitkälti poikkeamista itse paikallisesti tärkeiksi katsotuista määräyksistä. Poikkeaminen edellyttää aina erityisen syyn olemassaoloa ja sen kautta avautuu mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan pelkän laillisuusharkinnan lisäksi. Erityinen syy liittyy rakentamisen poikkeamisluvissa maankäyttöön ja sen luonne on tapauskohtainen.<sup>78</sup> Harkinta tulee lähemmäksi kuntalaisia ja kunnan omia tavoitteita. Se myös lisää rakennusjärjestyksen määräysten joustavuutta reagoida yhdyskuntarakenteen muutospaineiden aiheuttamiin suunnitelmien korjaustarpeisiin.

### 3.3 Itsehallinto suomalaisittain

#### 3.3.1 Historia

Menneisyyden paikallinen itsehallinto ei Suomessa edustanut demokratian ihannetta. Tosin paikallisten itsehallintoyksiköiden muodostuminen tapahtui kansasta käsin. Kansa oli itse asioitaan hoitava taho, kun muinaispitäjät syntyivät itsestään ilman lakeja ja käskyjä. Kihlakuntalaitos ja hallintopitäjäjärjestelmä kilpailivat muinaispitäjäjärjestelmän kanssa syntymänsä jälkeen. Muinaispitäjää vahvisti kirkon vaikutus sekä pitäjän omaperäinen sekä poliittinen yhteisö. Vuonna 1399 Suomessa oli 70 seurakuntaa ja jo vuonna 1865 kunnallishallintoa perustettaessa seurakuntia oli 468.<sup>79</sup>

*Kaarlo Heuru* toteaa vuonna 2000 tutkimuksessaan ”Kunnan päätösvallan siirtyminen” käräjälaitoksen aikaisen ja myös pohjoismaisen vallan käsityksen perustuneen yksimieliseen päätökseen tekoon. Äänestysmenettelyä ei tunnettu. Paikallinen itsehallinto käsitti yhteisön

<sup>77</sup> Ekroos & Majamaa 2006, s. 681–682.

<sup>78</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 660.

<sup>79</sup> Heuru 2000, s.28.

sen yksiköiden summana. Institutionaalinen julkinen valta muodostui siitä, että yhteisö kokoontuessaan muodosti yhteisön tahdon, johon kaikki sen jäsenet sitoutuivat. Juuri sitä on alkuperäiselle paikalliselle itsehallinnolle kuulunut valta ja sen voidaan katsoa olevan peruste alkuperäiseen itsehallinnon oikeuteen. Kansasta lähtevää julkista valtaa sen ei voitu katsoa olevan talouden lähteiden ollessa kruunulla ja kirkolla yleisesti.<sup>80</sup>

1865 annettiin lain tasoinen Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla (1865MKunA) ja 1873 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (1873KKunA). Asetukset olivat alku nykyaikaiselle kunnalliselle itsehallinnolle. Asetukset olivat Ruotsin vastaavan kaltaisia. Niissä jäi tosin vielä demokratian ja kansanvallan merkitys korostamatta, vaikka niissä ensimmäisen kerran annettiin yleinen säännös enemmistöperiaatteesta päätöksenteossa. Asetuksilla perustettiin kuitenkin Suomeen julkinen oikeushenkilö – kunta. Kunnalle annettiin yleinen toimiala ja verotusoikeus. Samalla syntyi demokraattisen hallintojärjestelmän pohja paikallisten luottamushenkilöiden toiminnan kautta. Kaupungeilla oli oikeus järjestyssäännön antamiseen.<sup>81</sup>

Valtiolla oli lievähkö valvontamahdollisuus. Maaherrat olivat valvonnan väline ilman lakiin kirjattua mainintaa. Muita valtion valvontakeinoja olivat joidenkin päätösten alistaminen vahvistettavaksi valtion etua koskevissa asioissa tai asioissa jotka vaikuttivat vahvasti kunnan tulevaisuuteen sekä valittaminen. Alistuksen yhteydessä alistusviranomaisen ei voinut muuttaa kunnan päätöstä, vaan päätös tuli joko vahvistaa tai jättää vahvistamatta. Koska vahvistamatta jättäminen saattoi perustua sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, vahvistusmenettelyllä käytännössä siirrettiin kunnan toimivalta valtion viranomaiselle.<sup>82</sup>

Kunnallislakien 642/1948 ja 953/1976 aikaan kunnallisen valituksen perusteiksi hyväksyttiin ainoastaan laillisuusperusteet. Valitusjärjestelmällä pyrittiin turvaamaan yksilön oikeussuojaa. Samalla kontrolloitiin kunnan päätösten muodollista ja sisällöllistä oikeusjärjestyksen mukaisuutta. Pyrkimys kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen johti vähitellen kunnan päätösten alistamismenettelyistä luopumiseen. Sillä muutettiin kunnan ja valtion toimivaltasuhteita. Kunnat tekevät itse päätökset ja huolehtivat valmisteluvaiheessa

---

<sup>80</sup> Heuru 2000, s. 30–32.

<sup>81</sup> Heuru 2000, s. 36–38.

<sup>82</sup> Heuru 2000, s. 39–40.

tarvittavasta yhteydenpidosta eri viranomaisten kanssa – myös alueellisen ELY-keskuksen kanssa.

### 3.3.2 Itsehallinnon nykyaikainen oikeudellinen perusta

Nykyinen kunnallinen itsemääräämisoikeus pohjautuu perustuslain 121 §:n suomaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan toimiala jakautuu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan.<sup>83</sup> Kunnallishallintoa koskeva yleislaki on kuntalaki ja maankäyttöön liittyvistä suunnitteluvälvoitteista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka on erityislaki. Maankäyttö- ja rakennuslain säädökset syrjäyttävät yleislain säädökset ristiriitatilanteissa. PL 121 §:n mukaan kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lain tasoisella säädöksellä. Osa kuntien tehtävistä on pakollisia ja osa vapaaehtoisia. Maankäytön suunnittelu eri muodoissaan on kunnalle lailla säädettyä pakollista toimintaa. MRL:n mukaan kaavoituksesta ja rakennusjärjestyksestä alueellaan päättää kunnanvaltuusto. Itsehallinnollisista oikeuksistaan huolimatta kunta on kaavoituksessaan velvollinen noudattamaan lailla annettuja sisältövaatimuksia koskevia säännöksiä<sup>84</sup>.

Kunnallisoikeuden alkuaikojen tutkijat ovat katsoneet, että kunnallinen itsehallinto on valtiosta peräisin olevaa valtaa ja lähtökohtaisesti hallintoa<sup>85</sup>. Sittemmin jaotteluna on pidetty myös jakoa valtiokeskeiseen kuntanäkemykseen ja kuntakeskeiseen kuntanäkemykseen. Valtiokeskeisyys muodostuu siitä, että kunnan olemassaolo ja itsehallinto perustuu eduskunnan säätämiin lakeihin. Kuntakeskeisyyden näkemystä edustaa ajattelutapa, jossa kunnat ovat omaehtoisien toiminnan kautta syntyneitä paikallisyhteisöjä.<sup>86</sup> Uudemmassa ajattelussa mm. *Heikki Koski* valtion ja kuntien suhteiden uudistamista pohtiessaan piti ajattelumalleja vanhakantaisina edellyttäen kansalaisnäkökulman huomioimista ajattelussa. Merkitystä tulee olla kansalaisten oikeudella itsehallintoon, osallisuuteen ja vaikutusmahdollisuuteen.<sup>87</sup> Myös korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallberg* on puheessaan 21.11.2006 ”Oma kunta voimavarana” – seminaarissa todennut itsehallintoon kuuluvan mm. aluevaltaa kunnan alueelle, talousvaltaa verotusoikeutena, maankäytön suunnitteluvaltaa ja valtaa tulevan kehityksen suunnitteluun, omaa norminantovaltaa ja

<sup>83</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 179- 180.

<sup>84</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 184.

<sup>85</sup> Heuru 2000, s. 46–49.

<sup>86</sup> Sandberg & Ståhlberg 1997, s. 30–31.

<sup>87</sup> KM 1996:16, s. 133–134.

mahdollisuus paikallisen kulttuurin edistämiseen. Kyse vallankäytössä on paikallisen väestön etujen hoitamisesta eikä ainoastaan itsehallinnon institutionaalisesta suojasta.<sup>88</sup>

Rakennusjärjestyksen historiassa RakL 16 § voimaan tullessaan vuonna 1958 sääti kaupungin rakennusjärjestykset alistettavaksi sisäasiainministeriön vahvistettavaksi ja RakL 17 § sääti lääninhallituksen maalaiskunnan rakennusjärjestyksen antajaksi. Rakennusjärjestyksen laatiminen siirrettiin kunnan tehtäviin lain muutoksella vuonna 1967.<sup>89</sup> Tuolloin rakennusjärjestyksen hyväksymiseen liittynyt velvoite alistaa päätös lääninhallituksen vahvistettavaksi poistettiin muuttamalla rakennuslakia (557/1989) 1.9.1990 alkaen perustellen sitä rakennusjärjestyksen määräysten luonteen muuttumisella paikallisten erityisolojen perusteella annettaviksi.<sup>90</sup> Muutos vahvisti kunnan itsehallinnollista valtaa päättää rakentamisesta alueellaan.

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee rakentamisen ja maankäytön ohjaus- ja valvontavallan ympäristöministeriön ja alueellisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi. Erityistoimialana MRL:n tarkoittama ohjaus- ja valvonta on kunnan yleistoimialoja laajempaa. Tehtävät kunnissa järjestetään itsehallinnollisin periaattein vaikka ratkaisutoiminnassaan kunnan tulee noudattaa erityislain säännöksiä.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Hallberg 2006, puhe ”Oma kunta voimavarana” seminaarissa. <<http://www.kho.fi/37808.htm>>.

<sup>89</sup> Larma ym. 1996, s. 90–91.

<sup>90</sup> Savolainen 1999, s. 76.

<sup>91</sup> Syrjänen 1999, s. 201–203.



### 3.4 Kuntalainen ja vaikuttaminen

#### 3.4.1 Osallistuminen

Kuntalaki säätelee kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista, joita ovat kansanäänestys, luottamushenkilönä toimiminen, kunnanosahallinto, tiedottaminen, asukkaiden kuuleminen ja asukkaiden oma-aloitteisuuden tukeminen<sup>92</sup>. KL 27 §:ssä säädetään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja lain 29 § sisältää veloitteen tiedottaa vireillä olevista asioista sekä niiden valmisteluvaiheessa että itse päätöksenteosta. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) eli julkisuuslaki pitää sisällään säädökset viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lain mukaan kunnan viranomaisten tulee edistää toimintansa avoimuutta huolehtimalla mm. siitä, että keskeiset asiakirjat ovat helposti yleisön käytettävissä.<sup>93</sup> Tiedonsaanti vireillä olevista asioista onkin kuntalaisten osallistumisen perusta. Kunnan poliittinen ja hallinnollinen kulttuuri vaikuttavat kuitenkin asukkaiden oman aktiivisuuden lisäksi osallistamisen keinoihin<sup>94</sup>.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Vihervuori* on Rakennustarkastusyhdistys ry:n rakennustarkastajille järjestämällä koulutuspäivillä pitämässään puheessa todennut MRL:n keskeisiin tavoitteisiin kuuluneen osallistumisen ja vuorovaikutuksen vahvistamisen. Samalla vahvistamisen toivottiin vähentävän aiheutonta muutoksenhakua.<sup>95</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteinen suunnittelu ja yleensä suunnittelun kokonaisprosessi onkin korostunut. Suunnittelu perustetaan yhteistoimintaan ja kokonaisvaltaiseen näkemykseen, jonka lopputuloksena suunnittelusta tulee yhdyskuntaa kehittävä sekä samalla myös ympäristöpolitiikan väline.<sup>96</sup>

Hallinto-oikeudessa intressiperusteinen asianosaiskäsite tarkoittaa sitä, jonka oikeuksiin tai velvollisuuksiin päätös välittömästi vaikuttaa. MRL:n osallisen käsite on asianosaiskäsitettä laajempi ottaen mukaan kaikki, joiden elinpiiriin hanke – esimerkiksi kaava tai rakennusjärjestys – vaikuttaa. Osallisina voivat olla sekä kuntalaiset että kansalais- ja viranomaistahot. Osallisten oikeusturvakeinot jaetaan etukäteisiin ja jälkikäteisiin. Osallisina kunnan jäsenet voivat valvoa päätöksen valmistelua asianosaishenkilöiden kautta. Valvontaa ei ole sidottu tiettyyn hetkeen hallintomenettelyn kuluessa.<sup>97</sup> MRL 15 §:n mukaan rakennusjärjestystä

<sup>92</sup> Oulasvirta 1996, s. 24.

<sup>93</sup> Hannus ym. 2009, s. 196–198.

<sup>94</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 265.

<sup>95</sup> Vihervuori 2012, puhe rakennustarkastajien koulutuspäivillä. <<http://www.kho.fi/59904.htm>>.

<sup>96</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 47.

<sup>97</sup> Junnila 1998, s. 5-10.

valmistellessa on soveltuvin osin noudatettava lain 62 §:n vuorovaikutusta koskevaa säädöstä sekä 65 §:n julkisesti nähtäville asettamista koskevaa säädöstä. Kunnallisen rakennusjärjestyksen säädökset kattavat koko kunnan alueen. Se tekee kunnan jäsenistä kuntalain perusteiden osallisia. Samalla osallistumisen ja sen suoman etukäteisvalvonnan mahdollisuus tulee turvattavaksi niin järjestöille, asukasyhdistyksille kuin elinkeinoelämällekin.<sup>98</sup>

Päätöksen tosiasia-perusteluita tuodaan esille jo valmisteluvaiheessa. Valmistelun yhteydessä esitettävä materiaali sisältää niin selvitysaineiston kuin oikeudelliset perustelutkin. Valmistelun yhteydessä esillä oleva aineisto voi olla merkittävästikin laajempi kuin päätökseen liitetty perusteluaineisto. Osallisten mahdollisuus kannanottoihin ja mielipiteisiin sekä osallistumisen laatu kokonaisuutena voi olla riippuvainen valmisteluaineiston sisällöstä. Riippuvuus syntyy siitä, että tosiasiatieto sisältää kaikki ne seikat, joilla saattaa olla vaikutusta asian ratkaisulle. Kuntalaisten laaja osallistumismahdollisuus päätöksen valmistelussa vähentää tarvetta perustelujen seikkaperäisyyteen itse päätöksen teon yhteydessä.<sup>99</sup> Pekka Hallberg on puheessaan *Oma kunta voimavarana – seminaarissa* vuonna 2006 nostanut esille tarpeen asennekasvatukseen, jotta ihmiset oppivat osallistumaan elinympäristönsä kehittämiseen. Samalla Hallberg korosti myös viranomaisten tarvetta oppia kuulemisen lisäksi kuuntelemaan.<sup>100</sup>

Maankäytön suunnitteluprosesseissa vuorovaikutteisuutta ja yhteistyötä on sovellettu vuodesta 2000. Kaavoitusprosessien toistuvaisuus on luonut rutiineja, joista tietotaito olisi siirrettävissä rakennusjärjestysten laatimisprosesseihin. Aitoon vuorovaikutussuhteeseen pääseminen kunnan asioissa on kuitenkin lain vaikeimpia asioita. Aluksi jopa epäluuloa synnyttävät hankkeet ovat kehittämisen arvoisia niiden konkreettista työtä helpottavan vaikutuksen vuoksi.<sup>101</sup> *Auli Harju* on tutkinut pro gradu tutkielmassaan vuonna 2001 Tampereen kaupungin viranhaltijoiden ja luottamusmiesten keskuudessa osallistamista. Suhtautuminen osallistamiseen on ollut myönteistä, mutta käytännön toteutus hankalaa sekä käytännön että asenteiden kannalta. Mielipiteiden painotuksen kannalta on peruskysymyksenä se, riittääkö päätöksen teon pohjaksi aktiivisesti osallistuvan vähemmistön kanta vai saadaanko mukaan hiljaisen massan mielipide.<sup>102</sup> Kiinnostus osallistumiseen hiljaisen massan keskuudessa ei lisäännä perinteisillä kuulutusmenettelyillä, joita lainsäädäntö

<sup>98</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 159.

<sup>99</sup> Junnila 1998, s. 109.

<sup>100</sup> Hallberg 2006, <<http://www.kho.fi/37808.htm>>.

<sup>101</sup> Prusi 2006, s. 275.

<sup>102</sup> Harju 2001, tiivistelmä.

minimissään edellyttää. Tekninen kehitys tulee lisäämään tiedottamisen keinovalikoimaa sekä lisäämään että tehostamaan osallistumista.

### 3.4.2 Luottamushenkilöhallinto

Kunta organisaationa toimii luonnollisten henkilöiden kautta. Kunnan organisaatio jakautuu karkeasti kolmeen toimijaryhmään, jotka ovat luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät. Luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet sekä kunnan päätöksellä kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet. Lisäksi kunnan luottamustoimiin valittuja jäseniä ovat esimerkiksi kuntien yhteisiin toimielimiin valitut jäsenet. Kunnallisvaaleihin ehdokkaaksi voidaan asettaa vain suostumuksensa antanut henkilö. Muiden luottamustehtävien osalta ei suostumuksen antamista edellytetä, vaikka se onkin suositeltavaa.<sup>103</sup>

Kunnallishallinnossa poliittinen demokratia on pääosiltaan välillistä demokratiaa eli se on edustuksellista kunnan asukkaiden valitessa edustajansa valtuustoon. Valtuustossa tehdään tärkeimmät päätökset.<sup>104</sup> KL 32 §:n mukaan kunnan luottamustoimiin valitun luottamushenkilön ”*tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.*” Kuntalain tavoitteena kokonaisuudessaan on tukea kuntalaisten luottamusta hallintoon. Luottamushenkilön toimintaa koskee myös tätä kautta velvoite kohdella asukkaita tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti.<sup>105</sup>

Kunnallishallinnon perustana on luottamushenkilöiden hallinto. Luottamushenkilöt muodostavat kunnan tahdon käyttäessään kunnallista kansanvaltaa. Luottamushenkilöillä on useita rooleja, jotka perustuvat usein suhteisiin vaikkapa valitsijoiden, rahoittajien, kansalaisjärjestöjen ja liike-elämän kanssa. Päätöksentekoon vaikuttavat usein juuri taustaryhmien intressit.<sup>106</sup> Samalla tavoin edustuksellinen demokratia saattaa tarkoittaa avointa ja vapaata kilpailua kansalaisten tuesta eri mielipiteiden ja intressien kesken. Sitä kautta muodostuu kuitenkin keino itsenäisen poliittisen tahdon ilmaisemiselle pienemmässä piirissä ja yhteistyössä kansalaisten kanssa. Tutkimuksen mukaan viime aikoina luottamushenkilöiden ”politikointi” hallinnossa on kuitenkin vähentynyt konsensus-ajattelun alta.

<sup>103</sup> Heuru 2001, s. 221–226.

<sup>104</sup> Oulasvirta 1996, s. 21.

<sup>105</sup> Harjula & Prättälä 2007, s. 291.

<sup>106</sup> Mäkinen 2010, s. 33.

Samalla erilaisten arvolähtökohtien ja yhteiskunnallisten näkemysten perusteella tapahtuva tarkoituksenmukaisuuskysymysten ratkaisu heikkenee.<sup>107</sup>

Hallinnossa uuden julkisen hallinnon managerialistiset opit saattavat jättää varjoonsa legalistiset opit. Hallinnolta edellytetään kuitenkin edelleen lainalaisuutta. Kansalaisen lainkuuliaisuuteen vaikuttaa se, säilyykö luottamus instituutioiden lainalaisuuteen.<sup>108</sup> Myös kuntatason päätöksenteon laatutaso ja suunnittelun asiantuntemus korostuu. Yleinen suhtautuminen maanomistukseen ja poliittiset voimasuhteet voivat vaikuttaa mahdollisuu-  
teen toteuttaa lain tavoitetta samoin kuin maanomistajien painostus, kustannusten säästöpyrkimykset ja kunnan omat taloudelliset intressit.<sup>109</sup> Luottamushenkilöiden arvomaailmalla on teknisen osaamisen lisänä vaikutuksensa päätöksentekoon.

### 3.4.3 Kunnan tahdon muodostuminen

Kunnan päätösvalta muodostaa kokonaisuuden, jonka vaikutus ulottuu ulkopuolisiin. Päätösvalta ulottuu julkisoikeudellisista hallintotoimista yksityisoikeudellisiin toimiin. Kunta on oikeushenkilö, joka toimii luonnollisten henkilöiden tahdon voimasta. Tahdon muodostuminen on riippuvainen riittävästä määrästä legitimoituja henkilöitä. Päätökset tulevat muodostettaviksi hyväksytyjen menettelyiden kautta.<sup>110</sup> Kunnalla on itsehallinto-oikeutensa nojalla mahdollisuus järjestää hallintoelimensä haluamallaan tavalla. Viranhaltijoiden tehtävänä ovat olleet täytäntöönpanon ja asioiden valmistelun tehtävät.<sup>111</sup> Tästä lähtökohdasta ajatellen kunnan tahdon muodostavat nimeomaisesti luottamushenkilöt.

Kunnallinen päätöksenteko perustuu riittävään tosiasioiden selvittämiseen sekä oikeudellisten näkökohtien huomioon ottamiseen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on oma osuutensa päätöksenteossa. Päätösasioiden valmistelu tähtää kunnan tahdonmuodostukseen yhdessä kokousmenettelyn kanssa. Valmistelua tehdään kunnan kaikilla tasoilla, vaikka tahdonmuodostuksen loppumäärittäjä onkin valtuusto.<sup>112</sup> Yhteiskunnan monimutkaistuminen heijastuu edustuksellisen demokratian päätöksentekoon. Asioita selvitetään ja valmistellaan työntekijöiden ja viranhaltijoiden toimesta. Kunnan tahdonmuodostajien –

<sup>107</sup> Ryyänen 2006, s. 86.

<sup>108</sup> Mäkinen 2010, s. 37.

<sup>109</sup> Syrjänen 1999, s. 201.

<sup>110</sup> Heuru 2000, s. 64–67.

<sup>111</sup> Ryyänen 2006a, s. 9.

<sup>112</sup> Heuru 2000, s. 66.

luottamushenkilöhallinnon – kyky ja mahdollisuus seurata valmistelua riittävän aikaisessa vaiheessa helpottaa usein laajankin valmistelumateriaalin seuraamista itse päätöstilanteessa. Luottamushenkilön kannalta oma aktiivisuus lisää vaikuttamismahdollisuuksia.

Valtaa voidaan siirtää valtuustolta alemmalle tasolle delegoimalla. Säännös delegoinnista liittyy nykyisellään kuntalain 14 §:ään. Valtuusto voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaansa muille toimielimille, luottamushenkilöille tai viranhaltijoille. Osa päätösvallasta on kuitenkin tämän delegointivallan ulkopuolella – niin myös kunnan kaavoista sekä rakennusjärjestyksestä päättäminen. MRL erityislakina määrittää päätöksen tekemisen niiden osalta nimenomaisesti valtuuston toimivaltaan kuuluvaksi. Kunnan päätöksistä heijastuu sekä kunnan asiantuntemuksen laatu että yleisesti päätöksenteossa omaksutut arvot<sup>113</sup>.

MRL 20 § määrittää kunnan tehtäviä toimialallaan. Kunnan tulee huolehtia maankäytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjaamisesta alueellaan. Itsehallinnon näkökulmasta kaavoitusta pidetään kunnan tärkeänä strategisen johtamisen välineenä. Poliittisessa päätöksenteossa tuodaan esille kunnan tahto. Kaavan sisällölliset ratkaisut tuovat julki tahtotilaa ja ne nähdään usein poliittisina ratkaisuina. Maankäytön suunnitelmat kulkevat kunnallisen päätöksentekojärjestelmän läpi, mutta MRL säätää itse kaavaprosessista ja asettaa kaavalle sisältövaatimuksia. Kunnalla on velvoite maankäytön suunnitteluun, mutta lopulliset ratkaisut yhdyskuntakehityksen suunnasta, alueen laajuudesta ja teknisistä ratkaisuista jäävät itsehallinnon nojalla päätöksentekijöille.<sup>114</sup> Olavi Syrjänen toteaaakin, että poliittinen päätöksenteko on vahva vaikuttaja, kun suunniteltavia alueita valitaan. Samalla tavoin se vaikuttaa suunnitelman sisältöön. Toimielinten kokoonpano ja asiantuntemus ovat vaikuttavia tekijöitä lopputuloksen kannalta. Välttämättä valinnat eivät myöskään aina kohtelee tasapuolisesti maanomistajia.<sup>115</sup>

MRL on voimaan tullessaan myös laajentanut maankäytön suunnittelun välineiden keinovalikoimaa.<sup>116</sup> Maankäytön suunnittelun ominaispiirteitä liittyy perinteisen kaavoituksen lisäksi myös muuhun kunnan maankäytön strategiseen keinovalikoimaan. Mm. kyläalueiden suunnittelu yleissuunnitelmin on otettu käyttöön kunnissa. Ympäristöministe-

---

<sup>113</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 183.

<sup>114</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 181.

<sup>115</sup> Syrjänen 1999, s. 204–206.

<sup>116</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 181.

riö ohjaa kyläkaavoitukseen verkkosivuillaan<sup>117</sup>. Rakennusjärjestyksen käyttömahdollisuudet aiempaa tehokkaammin alueelliseen rakentamiseen ohjaamiseen ovat toistaiseksi vielä yleisesti hyödyntämättä vaikka lain perusteluissa korostettiin paikallisen rakentamisen ohjauksen merkitystä.

---

<sup>117</sup> Ympäristöministeriön verkkosivut 2013.

## 4 RAKENNUSJÄRJESTYS OIKEUDELLISEN OHJAUKSEN VÄLINEENÄ

### 4.1 Rakennusjärjestys maankäyttö- ja rakennuslaissa

Vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusjärjestyksen asema määräyskokoelmana on yleisesti säilytetty historiansa ja rakennuslain periaatteiden muovaamassa muodossa. Kunnissa pakollisena säilyvän rakennusjärjestyksen päätehtävää lakia ja asetusta täydentävänä paikallisten määräysten kokoelmana on aiempaan rakennuslakiin nähden kuitenkin korostettu. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea koko kuntaa tai kohdistua erilaisina eri kunnanosiin alueiden olosuhteista johtuen.<sup>118</sup> Olavi Syrjänen toteaa *Lakimies*-lehden artikkelissaan vuonna 2001 hallituksen tavoitelleen MRL kirjoittamistavalla edeltäjäänsä rakennuslakia joustavampaa sääntelytapaa. Suunnittelun merkityksen korostamisen lisäksi painotettiin ohjauksen joustavuutta. Tavoitteena oli samalla ohjaamisen keventämisen mahdollistaminen alueilta, joilla tiukan ohjauksen tarvetta ei ole. Toisaalta kunta voisi halutessaan käyttää tiukkaa ohjausta alueilla, joilla tarve sitä edellyttää.<sup>119</sup>

Ari Ekroos jakaa teoksen *Ympäristöoikeus* päivitetystä verkkojulkaisusta ympäristönkäytön suunnittelun MRL:n alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja toisaalta muuhun lainsäädäntöön perustuvaan erityiseen ympäristönkäytön suunnitteluun. Alueidenkäytön suunnittelu käsitetään laajempänä käsitteenä kuin maankäytön suunnittelu, johon luetaan yleisesti kaavoitus.<sup>120</sup> Rakennusjärjestys on luettavissa osaksi ympäristönkäytön suunnittelujärjestelmää. Sen ohjausvaikutus kohdistuu fyysisen ympäristön suunnitteluun. Yleisluonteisten määräystensä kautta rakennusjärjestyksellä voidaan ohjata rakentamisen ympäristö- ja maisemavaikutuksia ja myös yhdyskuntakehityksestä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.

Maankäytön suunnittelun järjestelmää täydentävä rakennusjärjestys on kunnallinen normipäätös ollessaan alueellisesti rajoitettu kunnan rajoihin tai sen rajattuun osaan. MRL 14 § antaa sille laajan ohjaustehtävän.<sup>121</sup> Rakennusjärjestyksen tehtävänä on edelleen huolehtia maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettyjen tavoitteiden toteuttamisesta huomioiden paikalliset olosuhteet. Kaavojen ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksen alistusvelvollisuuden poistaminen on korostanut päätöksenteon tapauskohtaisuutta ja kunnan asemaa itsehallinnon vahvistumisen näkökulmasta. Samalla se on suoranaisesti lisännyt

<sup>118</sup> Hallberg ym. 2006, s. 63–64.

<sup>119</sup> Syrjänen 2001, s. 830.

<sup>120</sup> Kuusiniemi ym. 2001. Ympäristöoikeus-teoksen päivitetty verkkoaineisto.

<sup>121</sup> Syrjänen 1999, s. 134–135.

kunnan vastuuta kansalaistensa ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta ja päätöksenteon yhtenäisyydestä.<sup>122</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 14 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksen pakollisuudesta, sisällöstä sekä hierarkkisesta asemasta muihin säädöksiin nähden. MRL 14 § 2. momentti täsmentää paikallisten määräysten antamisen tavoitteita. Paikallisten määräysten tarpeellisuuden harkinnassa korostuvat nimenomaisesti lain yleisissä tavoitteissa sekä maankäytön suunnittelun ohjauksessa esitetyt tavoitteet kuten suunnitelmallinen ja sopiva rakentaminen, kulttuuri- ja luonnonarvojen sekä hyvän elinympäristön edistäminen<sup>123</sup>. Hallintovaliokunta on lausunnossaan uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista pitänyt paikallisuuden korostamista tärkeänä erityisesti siitä syystä, että kuntien on elinvoimaisuutensa lisäämiseksi tärkeää pohtia keinoja yritystoiminnan kehittämiseksi ja työpaikkojen lisäämiseksi. Eräänä keskeisenä asiana lain uudistuksessa valiokunta pitää sitä, että kuntien itsenäinen päätösvalta kaavoituksessa lisääntyy. Samalla pidetään tärkeänä pyrkimystä kansalaisyhteiskunnan suuntaan.<sup>124</sup>

Perustuslakivaliokunta osaltaan rinnastaa kaavat ja rakennusjärjestyksen toisiinsa pohtiessaan sääntelyn suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Valiokunta katsoo, ettei rakennusjärjestyksen sääntelyala muodostu tarkkarajaiseksi perustuessaan yleisluonteisuuteen ja joustavuutta sisältäviin säännöksiin. Sääntelymuodoilla on kuitenkin pitkä historia, joka tukee rakennusjärjestyksen säilyttämistä kunnan itsehallinnollisena sääntelyvälineenä. Kunnan itsehallinnollista päätösvaltaa on pidetty tärkeänä myös paikallista harkintaa edellyttävän yhdyskuntasuunnittelun luonteen vuoksi.<sup>125</sup> Yleiset ja joustavat vaatimukset rakennusjärjestyksen sisällöstä toteuttavat MRL:n tavoitteita ja mahdollistavat erityyppisten määräysten sisällyttämisen rakennusjärjestykseen<sup>126</sup>. Rakennusjärjestystä onkin tarkoitus edelleen käyttää kuntien eroista johtuvan ja erilaisten olosuhteiden vaatiman tarpeellisen jouston järjestämiseen rakentamisen ohjauksessa<sup>127</sup>. Samalla kunnallinen määräyskokoelma lähestyy kaavoihin perustuvaa suunnittelujärjestelmää ohjatesaan rakentamista eritavoin eri kunnan osa-alueilla<sup>128</sup>. Rakennusjärjestys on

---

<sup>122</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 48–51.

<sup>123</sup> Savolainen 1999, s. 132.

<sup>124</sup> Savolainen 1999, s. 238–239.

<sup>125</sup> Savolainen 1999, s. 245–246.

<sup>126</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 344.

<sup>127</sup> Savolainen 1999, s. 112.

<sup>128</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 344.



kunnan niin halutessa merkittävä rakentamisen ohjauksen ja rakennetun ympäristön valvonnan väline<sup>129</sup>.

## 4.2 Hallinnon ja ympäristönkäytön oikeusperiaatteet rakennusjärjestyksessä

### 4.2.1 Hyvän hallinnon perusteet

Perustuslain 21 § 1. momentti koskee menettelyllisiä perusoikeuksia. Jokaisella on oikeus asianmukaiseen viranomaiskäsitelyyn sekä oikeusturvaan. PL 21 § 2. momentti sisältää jokaiselle oikeuden tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta. Samalla muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain säännös voidaan katsoa menettelyllistä perusoikeutta koskevaksi säännökseksi, joka koskee kunnan tekemää kaavoituspäätöstä.<sup>130</sup> Yhtä lailla menettelysäännös vaikuttaa rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätöksentekoon, joka MRL 15 §:n mukaan soveltuvin osin on vastaava kuin kaavan hyväksymismenettely. Valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvä esteellisyys, osallistaminen ja päätöksen perusteleminen voidaan katsoa menettelyllisiksi oikeusperiaatteiksi, joita koskevia säännöksiä sisältyy hallintolain hallintomenettelyä koskevaan sääntelyyn<sup>131</sup>

Heikki *Kulla* jaottelee kunnan hallinnossa lain nojalla annetut säädöstyypilliset päätökset lainsäädäntöasioiksi eikä niinkään hallintoasioiksi. Tällaisia päätöksiä ovat mm. kunnan johtosääntö ja rakennusjärjestys. Niitä pidetään kuitenkin muodollisesti hallintoasioina, joita koskee hallintolaki.<sup>132</sup> HL 2. luvussa käsitellään hallintomenettelyssä noudatettavaa hyvän hallinnon periaatetta. Periaatteet soveltuvat noudatettaviksi hallintotoimissa laajemmaltikin. Ne voidaan katsoa toiminnan laadullisiksi vähimmäisvaatimuksiksi. Hyvän hallinnon perusteista erityisesti HL 6 § kuvaa yleisiä oikeusperiaatteita, kuten tasapuolinen kohtelu, toiminnan tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus sekä luottamuksen-suoja, HL 9 § hyvän kielenkäytön vaatimusta ja HL 10 § viranomaisten yhteistyön tekemistä. Edellä mainitut kuuluvat huomioon otettaviksi kunnallisen normin antamisen yhteydessä yhtä hyvin kuin jokapäiväisessä palvelu- ja päätöstoiminnassakin.

<sup>129</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 48.

<sup>130</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 56–57.

<sup>131</sup> Kulla 2012, s. 95.

<sup>132</sup> Kulla 2012, s. 74.

Yleisiä oikeusperiaatteita voidaan kutsua myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi ja niiden rikkomista harkintavallan väärinkäytöksi. Oikeusperiaatteet sinällään asettavat hallintotoiminnan sisällölle laadullisia vaatimuksia. Periaatteet ovat yhteydessä yleisen oikeudenmukaisuuden vaatimukseen, joka toiminnalliselta kannalta on käsitettävissä mielivaltaisen kohtelun kielloksi.<sup>133</sup> Hallintovaliokunta lausunnossaan hallintolaista on todennut, ettei säädöksillä ole ollut tarkoitus ohjata oikeuskäytännön kehittymistä, mutta ne on otettava huomioon yksittäisessä soveltamistilanteessa<sup>134</sup>. MRL yleisesti sisältää joustavaa sääntelyä, joka johtaa harkintavallan käyttöön. Maankäytön suunnittelun yhteydessä, oli kyseessä kaavapäätös tai rakennusjärjestys, harkinnalla ja hyvän hallinnon periaatteilla joskus hyvinkin erilaisten intressien yhteen sovittamisessa on oikeudenmukaisuuden kannalta oleellinen tilaus.

Viranomaisen päätökselle asetetaan myös vaatimus yhteiskunnallisesta uskottavuudesta. Uskottavuuden tavoittelussa pyritään minimitasoa parempaan laatutasoon.<sup>135</sup> Johdonmukaisen käytännön vaatimus on katsottu toiseksi yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvistä osaluista tasapuolisen kohtelun vaatimuksen lisäksi. Määräysten laatimisen kannalta oleellista on samankaltaisuuden kriteeristön asettaminen. Tilanteet ja olosuhteet voivat olla samankaltaisia vain joiltakin osin. Samalta näyttävän toiminnan ero saattaa olla sen ympäristövaikutuksissa. Mm. maisemat ovat erilaisia ja maisemaan sijoitetun toiminnan vaikutus suhteessa ympäristön olosuhteisiin voi olla hyvinkin erilainen eri alueilla.<sup>136</sup> Harkintavallalle jää väistämättä tilaa.

#### 4.2.2 Määräysten kohtuullisuus- ja suhteellisuusvaatimus oikeusperiaatteena

Kohtuuden vaatimus on sisältynyt hallinto-oikeudessa suhteellisuusperiaatteen sisään, koska sitä ei ole hallinto-oikeudessa pidetty itsenäisenä oikeusperiaatteena. Sen on katsottu liittyvän HL 6 § suhteellisuusperiaatteen sisään. Viranomaistoiminnassa suhteellisuusperiaate tarkoittaa viranomaisen toimien oikeasuhtaisuutta päämäärään nähden.<sup>137</sup> MRL sisältää sekä kaavoitukseen liittyen että yleisemminkin vaatimuksen määräysten tai rajoitusten kohtuullisuudesta maanomistajalle. Samoin MRL 14 § 2. momenttiin on rakennuslain

<sup>133</sup> Kulla 2012, s. 95–96.

<sup>134</sup> HaVM 29/2002 vp.

<sup>135</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 141.

<sup>136</sup> Mäkinen 2004, s. 48–49.

<sup>137</sup> Kulla 2012, s. 104–105.

vastaaviin määräyksiin nähden liitetty maanomistajan tai muun oikeuden haltijan kannalta kohtuuttomien määräysten asettamisen kieltä rakennusjärjestystä säädettäessä: ”*Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia*”. Käsitteellä ”kohtuuton” ja sen eri vivahteilla on erityinen merkityksensä arvioitaessa rakennusjärjestyksen määräysten sisältöä. Tässä yhteydessä onkin tarpeellista käsitellä vaatimusta muista oikeusperiaatteista erillisenä kysymyksenä.

Rakennusjärjestykseen liittyvää kohtuuttomuuden kieltä on pidettävä ehdottomana toisin kuin asemakaavan sisältöä koskevaa MRL 54.3 §:n mukaista luonteeltaan suhteellista kieltä. MRL 54.3 § ilmaisee asemakaavoituksen sisältövaatimusten osalta näin:

*Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.*

Säännöksessä maanomistajalle koitua kohtuuton rajoitus ja kohtuuton haitta on ehdollistettu joustavana säännöksenä kaavan tavoitteiden ja vaatimusten kanssa. Kohtuullisuuden arviointiin liittyy omaisuuden normaalin ja järkevän käytön kysymyksenä se, miten maanomistajan vaatimukset on otettavissa huomioon ja minkälaisia rajoituksia maanomistajalle on asetettavissa<sup>138</sup>.

Ari Ekroos ja Vesa Majamaa ovat pitäneet esimerkiksi täydellisen rakennuskiellon antamista rakennusjärjestyksellä kohtuuttomana samoin kuin poikkeuksellisen suurten rakennuspaikkojen vähimmäiskokovaatimusta<sup>139</sup>. Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on vuonna 1988 katsonut vapaa-ajanasunnon rakennuspinta-alan enimmäiskoon rajoittamisen 20 m<sup>2</sup>:iin kohtuuttomaksi maanomistajan kannalta<sup>140</sup>. Edelleen kohtuuttomana oli pidetty rakennuskiellon antamista vedenottamona pidetylle järven alueelle, kun alueella ei ole kaavaa. Rakentamisen kieltävää määräystä ei voitu pitää sopivaa ja hyödyllistä rakentamista

<sup>138</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 375.

<sup>139</sup> Ekroos & Majamaa 2000, s. 90–91.

<sup>140</sup> KHO:1988 A 63.

edistävänä määräyksenä, jonka nojalla maanomistajan mahdollisuus käyttää maataan rakentamiseen olisi voitu kokonaan kieltää.<sup>141</sup>

Kulla kiteyttää suhteellisuusperiaatteen lyhyesti todeten, että ”*viranomaisen on suhteutettava toimenpiteen voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisten oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.*” Vaikka aikaisemmin periaate on tuttu erityisesti rikosoikeudesta ja poliisioikeudesta, koskee se nyt kaikkea hallintotoimintaa.<sup>142</sup> Samalla se koskee lisäksi normien ja määräysten antamista. Suhteellisuusvaatimuksen seurauksena huomioidaan sekä soveltuvuusvaatimus että tarpeellisuusvaatimus. Kyseessä on vähintäänkin kahden erilaisen näkökannan yhteen sovittaminen niin, että tavoite ja keino ovat tasapainossa. Tavoitteen saavuttamiseen tulee käytettäväksi vain keinot, joilla tavoite saavutetaan ja jotka rajoittavat henkilöiden oikeuksia vähiten.

Myös rakennusjärjestyksen määräysten laadintaa sitoo suhteellisuusperiaate. Rakennusjärjestyksen määräyksillä asetetaan rajoja toiminnalle, maanomistajille velvoitteita ja toisaalta annetaan oikeuksia. Keinovalikoimana voidaan käyttää lievimpiä mahdollisia keinoja, joilla asetettu tavoite ajatellaan saavutettavan. Ympäristöoikeuden varovaisuusperiaate heijastuu rakentamisen sääntelyyn vaikka paineet taloudellisen hyötynäkökohdan painottamiseen kunnan poliittisessa päätöksenteossa nouseekin esille<sup>143</sup>. Ympäristönäkökohdat tulee ottaa huomioon määräysten laadinnassa, aina kun toiminta voi aiheuttaa uhkaa ympäristölle<sup>144</sup>. Rakennusjärjestykseen liittyy aina maanomistajien oikeuksiin vaikuttavia määräyksiä. Muutoksenhakumahdollisuuden rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä on katsottu viime kädessä turvaavan yksilön oikeusturvaa myös suhteellisuusperiaatteen toteutumisen osalta.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> KHO 1962 I 20.

<sup>142</sup> Kulla 2012, s. 105.,

<sup>143</sup> Mäkinen 2004, s. 50.

<sup>144</sup> Hollo 1998, s. 20.

<sup>145</sup> PeVL 38/1998 vp., s. 4.

#### 4.2.3 Ympäristönkäytön uudet oikeusperiaatteet

Oikeusperiaatteiden rajat eivät aina ole ehdottoman selviä. Ympäristönkäyttöön liittyy myös kehittyviä oikeusperiaatteita. Maankäyttö- ja rakennuslain joustavuuden vuoksi on kehittynyt vähitellen uudenlaisia periaatteita, jotka toimivat harkinnan ohjaajina päätöksenteossa. Kestävän kehityksen periaate, tarkentuvan suunnittelun periaate ja omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate ovat näistä esimerkkejä.<sup>146</sup> Elinympäristön laatuun liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen liittyy käyttäjien tarpeiden palveleminen sekä sosiaalinen toimivuus, jolloin päätöksentekoon liittyvää joustavaa normistoa on vaikea tulkita velvoittavin normein<sup>147</sup>.

Olavi Syrjänen on määrittänyt oikeusperiaatteeksi edellä mainittujen lisäksi tarkoituksenmukaisen suunnittelun periaatteen. Periaatteelle on esitetty useampia uusia kriteerejä kuten kaavan suunnittelullisen kokonaisuuden vaatimus, nykyisen tärkeän käyttötarkoituksen sekä suojelukohteiden suojelu muutoksilta, uuden maankäytön soveltuvuus suunnitellulle alueelle ja suunnitelmalta edellytettävä tarkkarajaisuus ja täsmällisyys. Samalla yhtenä kriteerinä korostuu ihmisen elinympäristön heikentämisen kiellon painoarvo. Lisäksi tunnusmerkkinä edellisistäkin seuraa, ettei maanomistajan etujen tai tahdon vaatimusta ole mahdollista aina toteuttaa.<sup>148</sup> Periaatteet ovat johdettavissa maankäytön suunnittelun tavoitteista. Uusina oikeudellisina periaatteina ne määrittävät joustavan normiston tulkintaa ja osoittavat, ettei joustava normisto mahdollista päättäjälle rajoittamatonta harkinnan vapautta.<sup>149</sup>

Kunnan itsehallinnon perusasioita on, että kunnalla on suunnitteluvalta alueellaan. Suunnitteluvalta on joustava ja kehittyy velvollisuudeksi yhdyskuntakehityksen mukaan. Kunta itse määrittelee suunnitelman sisällön ja suunnittelun järjestyksen. Harkintavallan yleiset rajoitusperiaatteet ohjaavat menettelyä oikeudellisine rajoineen. Uudet ympäristönkäytön periaatteet ohjaavat suunnittelun sisältöä ja antavat tulkintarajoja sille, miten suunnitteluvaltaa tulee käyttää.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Mäkinen 2004, s. 55.

<sup>147</sup> Ekroos & Majamaa 2000, s. 80.

<sup>148</sup> Syrjänen 1999, s. 238.

<sup>149</sup> Mäkinen 2004, s. 56.

<sup>150</sup> Mäkinen 2004, s. 60–61.

#### 4.2.4 Joustavan normiston harkinnanvara

Muodoltaan normit voivat olla kuten tekniset määräykset hyvinkin yksiselitteisiä tai vaihtoehtoisesti harkinnanvaraisia yleissäännöksiä. Yleissäännökset jättävät viranomaiselle liikkumatilaa soveltamistilanteisiin.<sup>151</sup> Nykyaikaisen ympäristöoikeuden alalla lainsäätäjä usein käyttää joustavia ja harkinnan varaa jättäviä oikeusnormeja. Rakentamisen ja maankäytön säännöksiä tehtäessä ei kaikkia mahdollisia soveltamistilanteita ole yhdyskuntakehityksen ja teknisen kehityksen nopeudenkaan vuoksi mahdollista ottaa huomioon. Tällöin käytetään joustavia normeja, jotka jättävät päättäjän harkinnalle ja uusien ilmiöiden tuomalle kehitykselle tilaa vähentäen myös lainsäädännön muuttamisen tarpeita. Joustavan normin jättämää harkintavaltaa rajaa toisaalta päätöksiltä edellytetty ennustettavuus ja toisaalta oikeusjärjestyksessä hyväksytyt periaatteet ja arvot<sup>152</sup>.

Joustava normi voi olla joustamatonkin erityisesti silloin, kun aikaisempi oikeuskäytäntö on sen käytännöillään vakiinnuttanut. *Kodifioivaksi normiksi*<sup>153</sup> tunnistetaan esimerkiksi viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusturvaperiaatteet ja maankäyttö- ja rakennuslain hyvä rakennustapa tai rakentamistapa. Normin säätämisvaiheessa sen esitöissä viitataan yleensä aikaisempiin soveltamistapoihin tai norminannon ulkopuolisiin käytäntöihin, jotta soveltamisvaiheessa vakiintuneet tulkinnat siirtyvät päätöksentekoon.<sup>154</sup> Normilla tavoiteltu joustavuus on saattanut myös taipua päätöksenteon ennustettavuuden vaatimuksen alla. Tuomioistuinkäsittelyssä ennustettavuus on saanut uuden painoarvon ja normin jouston mahdollisuus yhdessä päätöksenteon laadun parantamisen kanssa saattaa jäädä hyödyntämättä.<sup>155</sup> Kuitenkin joustavan normin käytöllä lainsäätäjä saattaa tavoitella tapauskohtaista kohtuullisuutta kuten esimerkiksi poikkeamispäätöksen edellyttämällä ”erityisellä syyllä”, jonka kautta maanomistaja odottaa pyrkimystä kohtuulliseen ratkaisuun<sup>156</sup>.

Ympäristöoikeuden alalla joustavien normien täsmentäminen tapahtuu usein esimerkiksi erilaisten suunnitelmien, inventointien, selvitysten tai oppaiden perusteella. Ympäristöön liittyvien kysymysten harkinta riippuu tapauskohtaisista ja paikallisista tilanteista ja

<sup>151</sup> Junnila 1988, s. 8.

<sup>152</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 173.

<sup>153</sup> Kodifioivalla normilla tarkoitetaan tulkinnaltaan aiemman oikeuskäytännön vakiinnuttamaa joustavaa normia, jota lainsäätäjä ei katso tarpeelliseksi muuttaa lainmuutoksen yhteydessä. (Määttä 2005, s. 268. Vesa Majamaa, juhlaulkaisu.)

<sup>154</sup> Määttä 2005, s. 268–271.

<sup>155</sup> Syrjänen 2001, s. 832.

<sup>156</sup> Syrjänen 1999, s. 73–74.

arvioinneista.<sup>157</sup> Esimerkkinä voidaan mainita erityisiä luontoarvoja sisältävien alueiden kohdalla harkinnan perustuminen nimenomaisen kohteen luontoselvitykseen. Luontoselvityksessä on alueen arvoja jo laatimisvaiheessa verrattu esimerkiksi valtakunnallisiin suojeluarvoihin ja Euroopan neuvoston direktiiviin 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. Kaavoituksen yhteydessä selvitysaineistoon on 2000-luvulla vakiinnuttanut paikkansa erityyppinen inventointiaineisto. Opiteut menettelyt olisi siirrettävissä soveltuvin osin myös rakennusjärjestyksen laatimisen valmistelutöihin. Määräysten valmistelussa tulee huomioon otettavaksi säädöksen tai määräyksen tavoitteet, lain lähtökohta ratkaista ympäristöllisiä ongelmia sekä laissa harkinnalle asetetut rajat paikallisten olosuhteiden lisäksi<sup>158</sup>.

Joustavista normeista maankäyttö- ja rakennuslaissa tuttuja ilmaisuja ovat ”yleinen etu”, ”kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimus” ja ”kaunis maisemakuva”. Näitä oikeusnormeja ei voida tulkita vain juridisesti - kauniita maisemia on paljon ja niiden objektiivinen määrittely on mahdotonta.<sup>159</sup> Samalla tavoin rakennusjärjestyksiin hyvin usein sisällytetään määräys *hyvän rakentamistavan* noudattamisesta. Yleiskäsitteenä se on luettava joustavaksi normiksi. Yksittäistapauksissa arviointi on rakennusalan asiantuntijoiden yhteinen käsitys lopputuloksesta<sup>160</sup>. Teknisen rakentamisen kannalta tulkintaa ohjaavat esimerkiksi *Rakennustöiden yleiset laatuvaatimukset*<sup>161</sup> ja Suomen Rakennusinsinöörien liiton julkaisut. Rakennusjärjestyksissä vaatimus on liitetty lähes poikkeuksetta rakennuksen ominaispiirteiden säilyttämisen vaatimukseen kuten Haapajärven kaupungin rakennusjärjestyksessä<sup>162</sup>. Ajan kuluessa käsitykset hyvästä rakentamistavasta muuntuvat niin tekniikan kehittyessä kuin näkemystenkin muuttuessa.

Lupaviranomaisen ja rakentamiseen liittyvän luvan hakijan käsitys saattaa päätöstilanteissa olla hyvinkin erilainen. Joustavan termistön suoran rakennusjärjestykseen siirtämisen sijaan hyvällä laatimisvaiheen selvitystyöllä ja omaleimaisuuden arvojen määrittämisellä sekä kohteiden havainnoinnilla voidaan rakennusjärjestykseen otettavaa määräys saada täsmällisempään muotoon. Täsmällisempi ilmaisutapa lisää kuntalaisten kannalta määräyksen ymmärrettävyyttä ja helpottaa lupakäsittelyä. Joustavien normien tulkinnan

<sup>157</sup> Määttä 2005, s. 274–277.

<sup>158</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 160.

<sup>159</sup> Mäkinen 2004, s. 37–38.

<sup>160</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 18.

<sup>161</sup> Rakennustöiden yleiset laatuvaatimukset julkaistaan Rakennustieto Oy:n julkaisuina. Julkaisuista löytyvät mm. MaaRYL 2010, MaalausRYL 2012 tai TalotekniikkaRYL 2002.

<sup>162</sup> Haapajärven kaupungin rakennusjärjestys 2001, s. 13.

ollessa kuitenkin viimekädessä tuomioistuimen suorittamaa oikeusharkintaa, vältetään laatimisvaiheen yhteisen poliittisen kannan ja näkemyksen luomisella ja vähintäänkin perusteluihin kirjaamisella asiakkaan törmäämistä tunteeseen viranomaisen vallankäytöstä.

### 4.3 Omaisuus ja sen hyödyntäminen sääntelyn kannalta

#### 4.3.1 Omaisuuden suoja

Omistusoikeus tarkoitti roomalaisen oikeuden perustavan lähtökohdan mukaan rajoittamatonta valtaa esineeseen. Omaisuuden hyödyntäminen oli vapaata sillä edellytyksellä, ettei vahingoittanut muita.<sup>163</sup> Omistusoikeuden sisältö on vuosisatojen kuluessa muuttunut merkittävästi moniulotteisemmaksi. Tapio Määttä on väitöskirjassaan katsonut maanomistusoikeuden ihmisten välisen oikeudellisen suhteen lisäksi vallankäytöksi, joka kohdistuu luonnon eri osiin. Ympäristöoikeus kohdistuu sekä luontoon sekä ihmisten ja luonnon suhteeseen. Sitä kautta huomioitaessa velvollisuudet luontoa ja tulevia sukupolvia kohtaan, maanomistusoikeuteen liittyy luonnonoikeudelle tyypillisiä elementtejä omistusoikeuteen tyypillisesti liittyvien oikeuksien lisäksi.<sup>164</sup> Perusoikeusmyönteisessä ympäristöoikeudessa oikeus ympäristöön on korostunut erityisesti, kun on katsottu ympäristön elinkelpoisena säilymisen olevan merkityksellistä muiden perusoikeuksien toteutumiseksi. Maankäytön suunnittelussa ja MRL:n mukaisessa lupakäsittelyssä merkittävään arvon nousevat ympäristön terveellisyysvaatimus, hyvä elinympäristö sekä kestävä kehityksen edistäminen. Suunnittelun kannalta punnitaan omaisuudensuojaa em. ympäristöä koskevaa tavoiteasettelua vastaan.<sup>165</sup>

Perustuslaki suojaa maanomistajan asemaa pykälässä 15 yhtenä 2. luvun perusoikeutena. Perusoikeuksiin PL 18 § määrittelee myös elinkeinovapauden ja toisaalta lain 20 § vastuun luonnosta ja ympäristöstä. Lain säätämisen kannalta oleellista on se, miten minäkin aikakautena on kunnioitettu maanomistajan asemaa. Nykytulokinnassa omaisuudensuoja on osa koko perusoikeusjärjestelmää. Yleensä maanomistajan aseman tarkastelu suuntautuu omistajan oikeuden tai rajoitusten tarkasteluun, joka on merkityksellistä ympäristöoikeudel-

---

<sup>163</sup> Laakso 2012, s. 468–469.

<sup>164</sup> Määttä 1999, s. 180–181.

<sup>165</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 54–55.



lisessa pohdinnassa. Ristiriitatilanteet lainsäätäjän, viranomaisen päätösten ja toisaalta maanomistajan kesken ovat yleisiä nimenomaan syntyvien intressiristiriitojen vuoksi. Harkintaa ei helpota se, että ympäristöoikeuden alalla sääntelyn tavoitteissa on ristiriitaisuutta, kun toisaalta tavoitellaan hyvää ympäristöä ja suojataan ihmistä ja ihmisen terveyttä sekä toisaalta tavoitteena on ihmisen etujen turvaaminen mm. omaisuuden suojaa koskevalta osalta<sup>166</sup>.

Perustuslaki ei ota kantaa rajoituksista tai kielloista aiheutuvien kustannuskysymysten ratkaisuun. Kustannuksia koskevia seikkoja joudutaankin ratkomaan omaisuuden suojaa koskevien tulkintojen kautta. Alueiden varallisuusarvoissa tapahtuu muutoksia yhteiskuntakehityksen mukaan samalla, kun ympäristötietous sekä – arvostus muuttuu.<sup>167</sup> Varallisuuden arvo on yleensä riippuvainen varallisuuteen kohdistuvista oikeuksista ja oikeudet merkitsevät yhdessä niiden tuomien vastuiden kanssa myös käytön rajoituksia uuden omistajan kannalta<sup>168</sup>. Julkisen vallan tehtävänä on yleisen edun valvonta, mutta myös yksilöille kuuluvien oikeuksien suojeleminen sekä edistäminen.<sup>169</sup>

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä perustellut kantaansa silloisen valtiosääntöoikeuden kannalta. Omaisuuden suoja kattaa nykyisellään enemmänkin sen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön. Ympäristöä suojaavat määräykset ovat nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä enemmän kuin nimenomaista rajoittamista. Rakennusjärjestys yhtä lailla kuin kaavoituskin sisältää yhteiskunnalliseen intressiin perustuvaa yhdyskuntasuunnittelua. Määräykset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ollessaan riittävän tarkkarajaisia sekä sisältäessään hyväksymisen yhteydessä asianosaisen muutoksenhakumahdollisuuden. Perustuslakivaliokunta antoi painoarvoa myös rakennusjärjestyksen pitkäaikaiselle sääntelytraditiolle sekä tarpeelle ottaa yhdyskuntasuunnittelussa huomioon juuri paikalliset olosuhteet.<sup>170</sup>

Hyvällä lainsäädännöllä on tarkoitus sovittaa yhteen ympäristön kulutusta, sen suojeleminen sekä toisaalta mahdollistaa käyttö silloin, kun käyttö ei ole uhkana suojelelulle. Viranomaispäätöksillä hallitaan ympäristöön liittyviä suojelestarpeita ja toteutetaan oikeusturvaa. Omaisuuden suojan subjektiivinen esinearvo tulee huomioon otettavaksi erityisesti maankäyttörajoit-

<sup>166</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 42.

<sup>167</sup> Hollo 2009, s. 27–28.

<sup>168</sup> Karhu 2012, s. 124.

<sup>169</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 54.

<sup>170</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 3–4.

tusten käyttöönoton harkinnassa. Kiinteistön hyötykäytön estäminen voi johtaa korvausky-symyksiin. Omaisuuden suoja ja luonnonvarojen yksityisomistus vaikuttavat säädösten ja määräysten laadintaan varallisuus oikeudelliselta osaltaan.<sup>171</sup>

Sekä kaavaan että rakennusjärjestykseen sisältyy omaisuuden suojan kannalta merkittäviä määräyksiä. Toisaalta muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta ympäristön säilyminen elinkelpoisena on merkityksellistä<sup>172</sup>. Vaikka luonnonvarojen hyödyntäminen on omistajan päätösvallassa, niin täydellistä hyödyntämisoikeutta ei edellisen perusteella ole. Omaisuutta ei saa käyttää terveyttä tai yleistä turvallisuutta tai järjestystä vaarantavasti. Yhtä lailla määräysten asettamisen yhteydessä tulee välttää omistussuhteiden kannalta kohtuuttomia olosuhdemuutoksia. Maanomistajien tasapuolisuus suhteessa olosuhteiltaan vastaaviin alueisiin sekä mahdollisuus käyttää aluettaan kuten ennenkin ovat huomioitavia seikkoja sääntelyn kannalta.<sup>173</sup>

Omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteen katsotaan sisältyvän kaavajärjestelmän sekä rakennuskiellon niihin liittyvine määräysten antamisen valtuuksi-neen sekä lupajärjestelmiseen perustuslain omaisuuden suojaan<sup>174</sup>. Periaate on nostettu esiin ennen 1990-luvun lopun rakennuslainsäädännön uudistushanketta jo 1940-luvulla perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Periaate on sisältänyt tällöin myös ajatuksen siitä, että suhteellisenä käsitteenä omaisuuden suojan käsite muuttuu aikojen kuluessa.<sup>175</sup> Omistamiseen liittyy aina sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Vastuu ympäristöstä rajoittaa omistajan yksinomaista oikeutta käyttää omaisuuttaan taloudellisesti hyödyksi. Toinen omaisuuden rajoittamattoman käyttöoikeuden rajoitusperiaate on *omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden periaate*. Tällä tarkoitetaan sitä, että omaisuuttaan ei voi käyttää terveyttä tai yleistä turvallisuutta taikka järjestystä vaarantavalla tavalla<sup>176</sup>. Periaate on siirtynyt valtiosääntöoikeuden kautta ympäristön suojeluun liittyvien arvojen suojaamisen velvoitteisiin.

Rakennusjärjestys osana maankäytön suunnittelun välineistöä antaa maanomistajalle oikeuksia mutta myös rajoituksia. Määräykset koko kuntaa koskevat tai erityisten aluevalintakriteerien kautta osa-alueille kohdistuvat ovat samojen omaisuuden suojaan

<sup>171</sup> Hollo 2003, s. 21–23.

<sup>172</sup> Perusoikeustyöryhmä 1992, s. 103.

<sup>173</sup> Hollo 2009, s. 282–288.

<sup>174</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 370.

<sup>175</sup> Majamaa 1981, s. 79–81.

<sup>176</sup> Hollo 2009, s. 282–283.

liittyvien punnintakriteerien alaisia. Edellä esitetty omaisuuden suojan käsitys antaa kuitenkin taustaa määräysten asettamiseen liittyvälle harkinnalle suhteessa MRL 14 § 2. momenttiin kirjatulle kiellolle asettaa *maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia* määräyksiä.

#### 4.3.2 Perusrakennusoikeuden käsite

Arkkitehti SAFA *Staffan Lodenius* on artikkelissaan *RY Rakennettu ympäristö* – lehdessä todennut valtiovallan ohjanneen tiukasti kaupunkien rakennustointa vuoden 1931 asemakaavalain voimaan tuloon saakka. Kaavoitusmonopoli siirrettiin asemakaavalailla kunnan itsehallinnon piiriin ja maaseudulle syntyi samassa yhteydessä ns. ”perusrakennusoikeus” hajarakentamiseen. *Osmo Soininvaara* on varoittanut lehtiartikkelissaan vuonna 2008 hajaantumisen vaaroista. Samalla Soininvaara vaati perusrakennusoikeuden kumoamista ilmastonmuutoksen hillitsemiseen liittyen.<sup>177</sup>

Kaavoitetulla alueella alueiden rakennusoikeus tutkitaan kaavoitusmenettelyn yhteydessä. Perusrakennusoikeuden pohdinta liittyy usein juuri haja-asutusalueen rakentamiseen maanomistukseen kuuluvana oikeutena ja sen kautta maapolitiikkaan<sup>178</sup>. *Kalevi Laaksonen* on 1990-luvun lopulla puolustanut voimakkaasti perusrakennusoikeuden olemassaoloa omaisuudensuojan vuoksi, vaikka siitä ei ole suoranaista ilmaisua laissa. Laaksonen vertaa perusrakennusoikeutta jokamiehenoikeuksiin, jotka on tosiasiallisesti tunnustettu ilman lakiperustaa. Maan omistaminen luetaan muun omistusoikeuden ohessa vapausoikeuksiin. Rakentamisen ollessa maan käyttöä olisi Laaksonen mukaan perusteltua ajatella sen olevan tiettyyn rajaan saakka vapaata ja nauttivan perustuslainsuojaa.<sup>179</sup>

Omaisuudensuojan perusrakennusoikeutta muodostavaa vaikutusta ei enää uudemmassa lainsäädännössä niinkään tunneta. Ympäristön etusija virkistys- ja suojelukysymysten osalta on suunnannut perusrakennusoikeuden käsitteen merkityksen vähenemistä tavanomaisen, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteeseen. Maanomistajan intressi puolustaa oikeutta käyttää maataan rakentamiseen ja kunta osaltaan tavoittelee suunnitelmallisen maankäytön

---

<sup>177</sup> Lodenius 2008, s. 20.

<sup>178</sup> Hovila 2009, s. 178.

<sup>179</sup> Laaksonen 1998, s. 204–206.

kautta mm. kuntatalouden kehitystä edulliseen suuntaan. Maanomistuksen ja omaisuuden-suojan kysymykset ovat kunnassa konfliktiherkkä alue maankäytön suunnittelussa.<sup>180</sup>

*Ilari Hovila* on katsonut perusrakennusoikeus-käsitteen merkityksen vähentyneen viime aikoina. Suunnittelutarveratkaisun käsite on kaventanut eroa haja-asutusalueen ja taaja-asutusalueen käsitteiden väliltä. Alue, jolla on suunnittelun tarve, ei sisällä suoraa rakentamisen kieltoa silloin, kun rakentamisen edellytysten voidaan katsoa toteutuvan. Lisäksi suuria taloudellisia arvoja sisältävän rantarakentamisen kysymykset on siirretty MRL:ssa yksityiskohtaisen kaavoituksen piiriin.<sup>181</sup> Merkityksen vähenemistä vahvistaa myös perustuslakivaliokunnan lausunto MRL:n uudistamisesta. Perustuslakivaliokunta ei viittaa perusrakentamisoikeuteen omaisuudensuojan ulottuvuutena todeten sen sijaan, ettei omaisuudensuoja estä hajarakentamisoikeuden rajoittamista tavallisella lailla ilman korvausta.<sup>182</sup>

Rakennusjärjestys osana kunnallista rakentamisen ohjausta on vaikuttanut alkuajoistaan lähtien haja-asutusalueen rakentamiseen. Tyypillisesti sillä on ohjattu rakennusoikeuden kerrosalojen enimmäismääriä eli rakentamisen enimmäismäärää rakennuspaikalla, mutta yhä enemmän sen avulla on mahdollista ohjata myös rakennuspaikkojen muodostumista. Vaikka rakentamista koskevia kieltoja ei voidakaan asettaa, mm. suunnittelutarvealuevalinnoilla on mahdollista vaikuttaa rakentamisen ohjaamiseen tietyllä alueella ja yleisemmin rakentamisen tiheyteen. Rakennusoikeuden jakaantuminen tasapuolisesti vastaavassa tilanteessa olevien maanomistajien kesken nousee erääksi lupaharkinnan peruskysymyksiksi.

---

<sup>180</sup> Hovila 2009, s. 178.

<sup>181</sup> Hovila 2009, s. 179.

<sup>182</sup> Määttä 1999, s. 279.

#### 4.4 Mahdollisuus paikallisuuteen ja omaleimaisuuteen

##### 4.4.1 Paikallisuuden käsite

*Doreen Massey* samaistaa teoksessaan ”*Samanaikainen tila*” paikan pysähtyneisyyteen ja taantumukseen. Ihmiset kuitenkin kaiken epävakauden keskellä kaipaavat paikan ja paikallisuuden tuomaa vakautta ja juurtuneisuuden tuntua. Paikka ja paikallisuus toimivat romanttisen paon kiinnekohtina maailman todellisista tapahtumista. Massey tiivistääkin pohdinnan siihen, kuinka voimme pitää kiinni ainutkertaisuutta koskevista kysymyksistä olematta taantumuksellisia. Usein paikan identiteetti rakennetaan sisäänpäin kääntyneen historian perustalle tai ajatellaan sillä olevan yksi identiteetti.<sup>183</sup> Paikka voidaan joka tapauksessa lähtökohdiltaan ajatella tilaksi, jonka merkityssisältö pohjautuu ihmisen kokemuksiin ja inhimilliseen tulkintaan. Paikka on sosiaalinen tila, jonka sisältö muodostuu kokijalle tiettyinä hetkenä ja tiettyinä aikana.<sup>184</sup>

Kun paikan identiteetti määritellään tietyllä alueella toistensa kanssa vuorovaikutuksessa oleviksi sosiaalisten suhteiden muodostelmaksi, muuttuu sen käsite avoimemmaksi. Samalla identiteetti muuttuu joustavammaksi ja muokkautuvammaksi. Sosiaaliset suhteet luovat koko ajan uusia suhteita. Lisäksi tulee ottaa huomioon paikan keskinäissuhde toisten paikkojen kanssa. Paikkojen historia ei näin ole yksin sen sisäistä historiaa, vaan muodostuu sen ulkopuolen kanssa yhteisistä kokemuksista. Paikan erityislaatuisuus voidaankin nähdä juuri ulkopuolen läsnäolon rakentamana.<sup>185</sup>

Uudistaessaan rakennuslakia nykymuotoonsa hallitus totesi esityksessään eduskunnalle, että rakennusjärjestystä tulisi kehittää kunnallisena maankäytön ja rakentamisen ohjauksen välineenä. Sen sisällön tulisi joustavasti määräytyä paikallisten tarpeiden mukaan. Lain yleisten tavoitteiden kautta säädökset kytketään suunnitelmalliseen ja sopivaan rakentamiseen, kulttuuri- ja luonnonarvojen sekä hyvän ympäristön edistämiseen.<sup>186</sup> Paikan alueellisella identiteetillä voidaan tarkoittaa ominaisuutta, jolla ihminen liittyy tilaan ja joka tekee siitä paikan. Paikan oma identiteetti sen sijaan tekee paikasta ainutlaatuisen verrattaessa sitä muihin paikkoihin.<sup>187</sup>

<sup>183</sup> Massey 2008, s. 24–26.

<sup>184</sup> Laakkonen & Mustikkamäki 2000, s. 17–18.

<sup>185</sup> Massey 2008, s. 143–146.

<sup>186</sup> HE 101/1998.

<sup>187</sup> Laakkonen & Mustikkamäki 2000, s. 18.

Paikallisuuden käsitteestä löytyy vähän määritelmiä, mutta paljon mielikuvia. Suomen Kuntaliitto on julkaisussaan ”*Rakennusjärjestyksen paikallisuuden kehittäminen*” esittänyt seuraavan määrittelyn: ”

*Paikallisuus on taso, joka on asukkaille läheinen, kuten pihapiiri, kortteli, koulumatka, lähimetsä, kaupunginosa, kylä, työmatka, kunta, seutukunta tai maakunta. Paikallisuus voi olla sekä arvoja että ongelmia.*

Paikallisuuden kirjoittamista rakennusjärjestykseen pidetään tärkeänä mm. sen vuoksi, että myös kunnanvaltuustossa on mahdollista luoda yhteinen näkemys paikallisten olojen arvoista ja ominaispiirteistä.<sup>188</sup> Paikallisuus voi joidenkin arvojen kohdalla olla hyvinkin pienialainen, jopa yhtä rakennusta tai pihapiiriä koskeva. Toisaalta rakennusjärjestyksen määräysten sisältöä joudutaan arvioimaan toisinaan yli kuntarajojen menevien aluerajausten kohdalla. Luontoarvojen, maisemien tai kulttuurihistoriallisten arvojen suojele sekä vastaavasti liikennejärjestelyjen tai viemäröintiin liittyvien runkolinjojen vaikutukset erilaisten määräysten asettamiseen voivat ulottua suhteellisen laajoille alueille.

Määräyssidellön kannalta paikallisuuden merkitys on oltava myös perusteltavissa. Oikeuskäytännön muovaaman tulkinnan kautta kunnassa rajoitetulle alueelle on voitu antaa rakennuspaikan koolle vähimmäisvaatimukseksi 20 000 m<sup>2</sup> perustellusta syystä, mutta suuria saariston alueita koskevaa saaren kokoon liittyvää 2 hehtaarin kokovaatimusta rakennuspaikoille ei voitu riittävien perustelujen puuttuessa antaa.<sup>189</sup> Korkein hallinto-oikeus ei ratkaisussaan vuonna 1969 (KHO 12.2.1969 T. 889) katsonut sisällöltään paikalliseksi rakennusjärjestykseen liitettyä vaatimusta jättää enintään kuuden omarantaisen rakennuspaikan ryhmän väliin vähintään 100 m rakentamisesta vapaata rantaviivaa rantautumisen mahdollistamiseksi.<sup>190</sup> Vapaa-alueiden jättämisen vaatimus asiasisällöltään on ollut kirjoitettuna sisään rakennuslain rantarakentamista koskevaan sääntelyyn, eikä kunnan sen lisäksi ollut tarpeen asiasta erikseen määrätä rakennusjärjestyksellään.

---

<sup>188</sup> Axelsson 2005, s. 5.

<sup>189</sup> KHO:1988-A-64

<sup>190</sup> Larma ym. 1992, s. 88.

#### 4.4.2 Omaleimaisuuden käsite

Omaleimaisuus käsitteenä lienee yhtä paljon mielikuvia herättävä kuin paikallisuuden käsitekin. Edelleen Suomen Kuntaliitto on todennut omaleimaisuuden olevan ainoastaan tietyssä paikassa:

*Omaleimaisuus ei synny hetkessä ja rakentamalla nopeasti tai erikoista. Rakentamisessa omaleimaisuutta tulisi tarkastella rakennusten lisäksi myös pihojen, katujen, teiden, pylväiden, johtojen, valaistuksen, opasteiden sekä puistojen, aukioiden ja torien rakentamisessa.*

Omaleimainen rakentaminen ja maisema katsotaan keskeiseksi identiteetti- ja viihtyvyystekijäksi.<sup>191</sup>

Ominaispiirteisiin on tutustuttu kunnissa tavallisimmin yleiskaavoituksen yhteydessä. Äänekosken kaupunki on Honkolan ja Hirvaskankaan-Koiviston osayleiskaavoituksen yhteydessä laatinut rakennustapaohjeet, jotka pohjautuvat kulttuurimaiseman arvoihin ja paikallisen rakentamisen perinteeseen. Rakennustapaohjeiden tarkoituksena on auttaa rakentajia tunnistamaan ja hyödyntämään alueiden omaa perinnettä. Esimerkkinä rakennustapaohjeen sisällöstä on erään alueelle tyyppillisen pihapiirin vaikutus uudisrakentamiseen:

*Avoimeen peltomaisemaan ja vanhan Muhlun talon läheisyyteen tulee rakentaa I/2- tai II-kerroksisia pitkänomaisia puutaloja. Tien länsipuolen rakennukset voivat olla myös I-kerroksisia. Väriytyksen tulee olla ympäristölle tyyppillinen puna- tai keltamulta täydennettynä valkoisella. Kattojen tulee olla mustia tai harmaita ja mattapintaisia.<sup>192</sup>*

Sadan vuoden takaisen rakennusperinteen säilyttäminen on inventointien kautta tuttua. Niiden säilyttämistä perustellaan sekä iällä että harvinaisuudella. Yhtä hyvin lähimenneisyyden rakennuskanta ansaitsee huomiota ja puolestapuhujia. Myös nuoremmat rakennukset ympäristöineen kertovat paikallisesta historiasta sekä rakentamisen suuntauksista ja ajan ilmiöistä. Lähimenneisyyden rakentamista ja maisemaa koskeva tutkimus on käynnistetty museoviraston toimesta. Rakennettu hyvinvointi – hanke sisältää teemahankkeina mm.

---

<sup>191</sup> Axelsson 2005, s. 5.

<sup>192</sup> Äänekosken kaupunki, 2006.

liikekuntaympäristöjä tai kirkonkylien kehittymistä koskevia hankkeita.<sup>193</sup> Lähimenneisyyden rakennetut ympäristöt ovat osa viihtyisää sekä omaleimaista ympäristöä ja ansaitsevat paikallista arvostusta ja paikallisten suojaavien säännösten turvaa.

Tulevaisuuden haasteena on rakennushankkeeseen ryhtyvän unelma yksilöllisestä rakentamisesta. Omakotirakentajan hankkeessaan tavoittelema ainutkertaisuus on vaikea sovittaa maisemallisten arvojen perustana olevien ominaispiirteiden säilyttämisen tavoitteisiin. Kuntien nykytasosta tarkentuvista määräyksistä huolimatta tulevaisuuden yksilöllisyyden toteuttamisen mahdollisuuksina pidetään sisustusratkaisujen yksilöllistymistä tai piharatkaisujen kehittämistä. Rakennuspaikkojen optimaalinen sijoittelu lisää yksilöllisten piharatkaisujen mahdollisuutta sekä tarjoaa mahdollisuuden rakennuttajan kannalta taloudellisempiin ratkaisuihin.<sup>194</sup>

Yleisemmin paikallisuuden ja omaleimaisuuden säilyttämisen sääntely on jätetty kuntien rakennusjärjestyksissä erikseen laadittavien rakentamistapaohjeiden varaan. Rakentamistapaohjeet voisi myöhemmin antaa rakennuslautakunta tai kaavoituslautakunta. Näin on toimittu mm. Oulussa, Kangasalalla, Tuusulassa sekä Lappeenrannassa.<sup>195</sup> Jyväskylän rakennusjärjestykseen on liitetty valtuutuksen lisäksi ohjausta ominaispiirteiden määrittämiseksi kuten valinta rakentamisajankohtaa koskevien ominaispiirteiden perusteella<sup>196</sup>. Rakentamistapaohjeita ei toistaiseksi kuitenkaan ole rakennusjärjestyksen liitteeksi juurikaan laadittu. Tyrnävän rakennusjärjestys on yksi harvoista, joka suoraan sisältää sitovaa rakentamisen ohjausta kulttuurimaiseman arvojen säilymisen tueksi.

---

<sup>193</sup> Museovirasto. Rakennusperinto.fi – verkkosivusto.

<sup>194</sup> Kauppinen 2004, s. 53.

<sup>195</sup> Kuntien rakennusjärjestyksiä Internet-sivustolta, luettu 30.5.2013.

<sup>196</sup> Jyväskylän kaupunki, verkkosivusto 2013.



## 5 RAKENNUSJÄRJESTYKSEN KESKEISET SISÄLTÖKYSYMYKSET

### 5.1 Rakennusjärjestyksen määräysten laajuus

Rakennusjärjestyksessä annettavista määräyksistä on annettu luettelo maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 3. momentissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista todennut, että luettelo tulee katsoa tyhjentäväksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslain perusoikeuksien rajoitusperusteilta edellytetään tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä laintasoisuuden lisäksi. Tarkkarajaisuuden vaatimus on saavutettu luettelon tyhjentävyydellä. Siten se voi määrittää ne rajat, joiden sisällä kunnalla on oikeus antaa määräyksiä.<sup>197</sup> Määräykset voivat säädöksen mukaan koskea

*rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.*

Kunnallisen rakennusjärjestyksen tarkoituksena on täydentää muuta lainsäädäntöä. Myöhempään sen perusteella tehtävään päätöksenteon liikkumavaraan vaikuttaa sääntöjen määrä sekä niiden sisältö. Sääntöjen lisääminen ja tarkentaminen pienentää harkinnan aluetta. Säänneltävien asioiden monimutkaistuminen, muutosten nopeutuminen ja tilanteiden vaihtelevuus aiheuttaa sen, ettei kaikenkattavaa sääntelyä ole mahdollistakaan luoda. Selvät ja vakiintuvat säännöt turvaavat maanomistajia mielivaltaiselta päätöksenteolta.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Savolainen 1999, s.246.

<sup>198</sup> Syrjänen 1999, s. 260–263.

## 5.2 Rakennuspaikkaan liittyvät määräykset ohjauksen välineenä

### 5.2.1 Rakennuspaikka vaikutuskeinona

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat MRL 14 §:n mukaan koskea rakennuspaikkaa. MRL 116 § 2. momentti määrää rakennuspaikan vähimmäiskooksi asemakaavoitetun alueen ulkopuolella vähintään 2000 m<sup>2</sup>. Lain vähimmäiskokovaatimus ei koske asemakaavoitettuja alueita, koska MRL 116 § 1. momentin mukaan asemakaavoitetulla alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan kaavalla. Lainsäädäntöä täydentävänä määräyksenä voidaan rakennusjärjestykseen ottaa tarpeellisia rakennuspaikkaa koskevia määräyksiä silloin, kun niillä voidaan edistää asianmukaista rakentamista sekä mahdollisesti helpottaa vastaista kaavoitusta.<sup>199</sup> Edellytyksenä on tällöinkin niiden kohtuullisuus. Asiallisesti kohtuullisen ja kohtuuttoman paikallisen säädöksen ero on häilyvä oikeuskäytännönkin kautta. Kuitenkin ääritapauksena täydellisen rakennuskiellon asettaminen järven alueelle rakennusjärjestyksen määräyksellä ilman korvausta on oikeuskäytännössä katsottu kohtuuttomaksi<sup>200</sup>.

Rakennuspaikan koosta annettavalla määräyksellä saattaa olla vaikutusta niin yhdyskunnan kehittymiseen, maanomistajien tasapuolisuuteen kuin myös maisemaan. Suuri rakennuspaikan kokovaatimus voi johtaa rakentamisen suurempaan hajanaisuuteen.<sup>201</sup> Suuremmat rakennuspaikat edellyttävät laajempaa tieverkostoa ja saattavat vaikuttaa kunnallisten verkostojen rakentamiseen viivyttävästi lisääntyvien kustannusten kautta. Maisemaan liittyvien esteettisten arvojen muuttumisen vaikutusten selvittäminen rakenteen hajaantumisen seurauksena saattaa olla tarpeellista<sup>202</sup>. Taajamien lievealueilla sekä kaavoittamattomien vanhojen kyläkeskusten alueella, eli tyypillisillä suunnittelun tarpeen alueilla, rakennuspaikan vähimmäiskoon määrittäminen edellyttää vaikutusten muunlaistakin arviointia. Rakennuspaikkojen koko vaikuttaa tulevaan yhdyskuntakehitykseen, kaavoitukseen sekä yleisesti maisemakuvan eheyteen.

Oikeuskäytäntö on osoittanut, että rakennuspaikan kokovaatimus voi vaihdella esimerkiksi ranta-alueilla 2 hehtaariin saakka ja muilla alueilla 1 hehtaarin tonttikokoon. Esimerkiksi kasvustoltaan karuissa saarissa rakennuspaikka voi olla kooltaan jopa 2 ha. Lain minimivaatimuksen ylittävä rakennuspaikan kokoa koskeva määräys tulee kuitenkin olla aina perusteltavissa, mikä näkyy mm. Hangon rakennusjärjestyksen hyväksymistä

---

<sup>199</sup> KHO 1983 A II 65

<sup>200</sup> KHO 1962 I 20.

<sup>201</sup> Ekroos 1995, s. 8.

<sup>202</sup> Ekroos 1995, s. 8.

koskevasta KHO:n päätöksestä vuodelta 1988. Kaupunki ei käsittelyn missään vaiheessa perustellut vain pieniä saaria koskevaa 2 hehtaarin rakennuspaikan vähimmäiskokovaatimusta määräyksen hyödyllisyyden tai sopivuuden kannalta.<sup>203</sup> Ranta-alueiden rakentamiseen liittyen on muodostunut oikeuskäytännön kautta valtakunnallisia raja-arvoja, jotka vaikuttavat poikkeamisluvan sekä rannan kaavoituksen kautta rakentamiseen. Siten edellä kuvattuja Hangon kaupungin rakennuspaikkaa koskevia vaatimuksia ei voitu pitää yksinomaan paikallisiin oloihin perustuvina.

### 5.2.2 Rakennuksen koko, sijoittuminen ja ympäristöön sopeutuminen

Asemakaavan alueella rakennuspaikan rakennusoikeuden enimmäismäärä määrätään kunnan oman harkinnan ja ns. kaavoitusmonopolin mukaan. Maanomistaja ei ole oikeutettu korvaukseen kaavamuuostosten yhteydessä alenevan rakennusoikeuden perusteella.<sup>204</sup> Kaavoitetun alueen ulkopuolisten rakennuspaikkojen rakennusoikeuden enimmäismäärä oli kirjattu aikanaan rakennuslakiin 10 %:ksi rakennuspaikan pinta-alasta. Maankäyttö- ja rakennuslakiin enimmäismäärää ei enää kirjattu, vaan se jäi kunnan omaan harkintaan.

Rakennusten koko, sijoittuminen rakennuspaikalla sekä kysymys ympäristöön sopeutumisesta saattaa muodostaa hyvinkin erilaisia vaikutuksia maisemaan kunnan eri osa-alueilla. Tyypillisesti erilaisia osa-alueita voidaan kunnan alueella jaotella esimerkiksi toiminnallisuuden, luonnon- tai kulttuuriarvojen perusteella. Toiminnallisuuteen perustuvan jaottelun pohjalla ovat keskusta-alueet, liikenne- ja ranta-alueet sekä asunto- ja asutusalueet. Luonnon- ja maiseman arvojen osalla ranta-alueet, pellot ja metsäalueet muodostavat omia kokonaisuuksiaan. Kulttuuriarvojen alueella erotetaan rakennustaiteen helmiä, rakennushistoriallisia alueita ja ympäristöhistoriallisia alueita toisistaan erilaisilla määräyksillä.<sup>205</sup> Vaikka rakentamista koskevat määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla, alueita ei rakennusjärjestyksessä osoiteta eri tarkoituksiin. Rakennusjärjestys ei näin ollen ole varsinainen suunnitelma.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> KHO 1988-A-64.

<sup>204</sup> Kuusiniemi ym. Ympäristöoikeus-teoksen päivitetty verkkojulkaisu.

<sup>205</sup> Axelsson 2005, liite 2.

<sup>206</sup> Ekroos 1995, s. 225.

Alueilla, joilla ei ole yksityiskohtaista kaavaa, kasvaa rakennusjärjestyksen määräysten merkitys maisemaan liittyvien esteettisten arvojen kannalta<sup>207</sup>. MRL 117 §:ssä asetetaan vaatimuksia rakennuksen ympäristöön soveltuvuudelle. Rakennuslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998) todetaan ulkoasua koskevan vaatimuksen ympäristöön soveltuvuudesta olevan laajempi käsite kuin ainoastaan suunnittelun rajaaminen ympäröivään tyyliisuuntaan. Vaihtelevuus ja jännitteisyyskin saattavat täyttää soveltuvuuden vaatimuksen yhdessä rakennustavan, massoittelemisen ja mittasuhteiden kanssa. Ympäristössään huomiota herättävän rakennuksen tulisi kuitenkin olla luonteva sijaintipaikallaan.<sup>208</sup> Esteettisistä seikoista ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua. Päätösasioista tehtyjä valituksia käsitellään tuomioistuimissa, joissa ympäristöön soveltuvuuden ja kauneuden kysymystä ratkovat tuomarit pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisuuden kannalta.<sup>209</sup> Vuonna 1983 KHO totesi, ettei kevytrakenteista kioskia, jolle aikanaan samoissa olosuhteissa oli myönnetty toimenpidelupa suunnitelmien perusteella, voinut määrätä purettavaksi vetoamalla jälkikäteen kauneusarvoihin<sup>210</sup>.

Rakennusjärjestyksillä on perinteisesti määrätty rantarakentamista, sen sijoittumista ja rakennusten kokoa. Rakennusjärjestyksellä ei ole tarkoitus korvata kaavoittamista vaikka hyvä rakennusjärjestys toimiikin parhaimmillaan kaavoituskäytännön esityönä<sup>211</sup>. Ranta-alueen suunnittelun tarve on MRL 72 §:n mukaisesti olemassa silloin, kun odotettavissa olevan rakentamisen tarve pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen<sup>212</sup>. Kaavoittamatonta rantaviivaa on edelleen Suomessa runsaasti ja mm. maisemansuojelun kannalta kunnat sääntelevät rakennusjärjestyksissä asuin- tai loma-asuinrakennuksen kokoa ja etäisyyttä rantaviivasta samoin kuin saunan kokoa ja etäisyyttä. Juuri rantarakentamiseen liittyvien määräysten sisältö vaihtelee merkittävästi kuntien kesken.<sup>213</sup> Määräysten erilaisuus johtuu kuntien erilaisista vesistöjen määristä ja rantarakentamisen paineesta. Etelä-Suomen ja 1960-luvulla alkaneen taajan rakentamisen rannat ovat edelleen paineellisempia sekä uusien rakennuspaikkojen muodostumisen osalta että vanhan loma-asuntokannan uudistamisen tarpeen vuoksi. Paine sallittujen rakennusoikeuden määrien nostamiseen sielläkin on suurempien keskusten lähellä merkittävästi korkeampi kuin etäällä taajamista sijaitsevien vesistöjen alueilla.

<sup>207</sup> Ekroos 1995, s. 240.

<sup>208</sup> Savolainen 1999, s. 164–166.

<sup>209</sup> Ekroos 1995, s. 245.

<sup>210</sup> KHO 1983 A II 90.

<sup>211</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 159.

<sup>212</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 432.

<sup>213</sup> Ostramo 2003, s. 32.

Rakennusjärjestyksellä näyttää olevan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella mahdollista määrätä väljemmin rakennusten enimmäiskokoa ja sallia rantarakentamisessa nykykehityksen mukaisia rakennuksia jo rakennetuilla rakennuspaikoilla. MRL 72 §:n rantarakentamiskielto kieltää rakentamisen rannalla, ellei rakentamista ole kaavalla suunniteltu. Rakentaminen ilman kaavaa edellyttää poikkeamispäätöstä. Rakennusoikeuden nostaminen rakennusjärjestyksellä ei tuo suoraa oikeutta ratkaista lupaa, vaan poikkeamispäätökseen liittyvässä harkinnassa ratkaistaan tapauskohtaisesti rakennuspaikan ominaisuuksiin soveltuva rakennusoikeuden määrä. Enimmäismäärästä voidaan poiketa poikkeamispäätöksen kautta alaspäin, elleivät olosuhteet mahdollista rakennusjärjestyksen osoittamaa rakennusoikeuden enimmäismäärää.<sup>214</sup> Rakennusoikeuden nostamista tulee tarkastella hyvän elinympäristön ja luonnonarvojen lisäksi maanomistajien keskinäisen tasapuolisuuden näkökulmasta. Rakennusoikeuden nostaminen rakennusjärjestyksellä saattaa edellyttää samankaltaista selvitystyötä kuin yleiskaavoitus. Rakennusjärjestyksen määräys voi johtaa kunnan sisällä hyvinkin erilaisiin rakennusoikeuden määriin, kun osaa ranta-alueista ohjataan ranta-asemakaavoin ja osaa mahdollisesti yleiskaavoin.<sup>215</sup>

### 5.3 Rakentamistapa

#### 5.3.1 Hyvä rakentamistapa

Hyvässä rakentamistavassa on kyse paitsi rakennusalan asiantuntijoiden yhdessä sopimasta käsityksestä teknisesti hyvästä tuotteesta myös laajemmin ymmärrettävästä rakennuksen tai sen osan soveltuvuudesta ympäristöönsä. MRL:n tavoitteeksi on asetettu sen 1 §:ssä edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle sekä kulttuurisesti kestäväälle kehitykselle. Hyvän rakennustavan vaatimus on täsmennettynä ilmaisuna liitetty lain 1. lukuun rakentamisen ohjauksen tavoitteeksi. Yhdessä alueiden käytön suunnitteluun liittyvien vaatimusten kanssa MRL 117 §:n ja 118 §:n hyvän rakennustavan vaatimuksilla tavoitellaan hyvän teknisen suunnittelun ja toteutuksen lisäksi myös arkkitehtonista ympäristöön

---

<sup>214</sup> KHO 2004 t. 2363.

<sup>215</sup> Turun HAO 29.6.2010 10/0320/1; Myös KHO 2009 T 154. Päätöksellä kumottiin Kristiinankaupungin rakennusjärjestys, jolla rantarakennusoikeus pyrittiin nostamaan 150 m<sup>2</sup>:stä 250 m<sup>2</sup>:iin. Rakennusoikeuden nostamisen vaikutuksia ei laatimisen yhteydessä oltu selvitetty lainkaan.

soveltuvuutta. Vaatimus liittyy niin yksittäiseen rakennukseen sellaisenaan kuin rakennusryhmän keskinäiseen yhteensoveltuvuuteen.<sup>216</sup>

Joustavana normina hyvän rakentamistavan vaatimus antaa tulkinnallista liikkumavaraa soveltamiseen. Asemakaavoituksessa tavoitetta voidaan toteuttaa tarkkojen asemakaavamääräysten turvin niin haluttaessa. Rakennusjärjestyksen määräysten ollessa yleisluonteisempia, ovat vaatimukset jääneet pääosin kunnissa alueen tai rakennuksen ominaispiirteiden säilyttämistä koskeviksi. Koska rakennusjärjestyksen määräyksiä voidaan kohdistaa erilaisina eri alueille, voidaan määräyksiä täsmentää halutuilla arvoalueilla. Täsmentäminen edellyttää usein kaavoihin liittyvien selvitysten kaltaista valmistelutyötä. Yksinkertaisimmillaan hyvää rakentamistapaa edistävä määräys on sisällytettävissä esimerkiksi rakennuksen ympäristöön sopeutumisen tai rakennuksen korkeusasemasta määräämisen yhteyteen kuten on tehty Hämeenlinnan kaupungin 10.12.2012 hyväksytyssä rakennusjärjestyksessä. Hyvän rakentamistavan vaatimus ulotetaan rakennetun ympäristön lisäksi arvokkaiden luonnonympäristöjen ja mm. maastomuotojen suojaamiseen.<sup>217</sup>

2010-luvulla uudistettuihin rakennusjärjestyksiin on lisätty ympäristöön soveltuvuuden ja korkeusaseman vaatimuksen lisäksi muitakin uudenlaisia rakentamistapaa ohjaavia määräyksiä. Tällaisina voidaan pitää mm. rakennuspaikan luiskaamiseen, tukimuurien ja pengerrysten rakentamiseen liittyviä määräyksiä yhtä lailla kuin maatilojen rakentamista tai maanalaista rakentamista ohjaavia määräyksiä. Rakennukseen on saatettu määrätä rakennettavaksi räystäät tai tietyltä korkeudelta näkyvä perustus kuten Heinolan kaupungin rakennusjärjestyksessä<sup>218</sup>.

### 5.3.2 Rakentamistapaohje

MRL 14 § 3. momentin mukaan rakennusjärjestykseen voidaan liittää sitä täydentäviä aluekohtaisia rakennustapaohjeita. Mm. väritystä ja istutuksia koskevia rakentamistapaohjeita on mahdollista sijoittaa jo rakennusjärjestyksen määräysosaan, jolloin niistä tulee sitovia valtuuston hyväksynnän kautta. Yleisemmin kuntien rakennusjärjestyksiin on liitetty kunnan rakennusvalvontaviranomaisille annettu valtuutus myöhemmin tarpeen mukaan

<sup>216</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 311.

<sup>217</sup> Hämeenlinnan kaupungin verkkosivu: rakennusjärjestys 2012, s. 4–5.

<sup>218</sup> Heinolan kaupungin verkkosivu: rakennusjärjestys 2012, s. 16.

laatia erillisiä rakentamistapaohjeita. Valtuutus soveltuu yhteen rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä MRL 124 § 3. momentin mukaisesti olevan huolehtimisvelvollisuuden kanssa. Huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu rakentamisen yleisen ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen.<sup>219</sup>

Rakennustapaohjeet ovat kaavamääräyksiä tai rakennusjärjestyksen määräyksiä kevyempi tapa ohjata rakentamista. Rakentamistapaohjeita on laadittu useimmiten ohjaamaan vanhojen asuntoalueiden täydennysrakentamista ja perusparantamista. Lievemmillä ohjauskeinoilla pyritään edistämään rakennusten säilyttämistä ja peruskorjausta. Rakentamistapaohjeita käytetään yleensä alueilla, joilla arvo perustuu alueen ilmeeseen ja kokonaisvaikutelmaan. Rakennusjärjestykseen liitetyt rakentamistapaohjeet ovatkin rakennusvalvontaviranomaisen käsitys alueen kehittämisen suunnasta.<sup>220</sup> Ohjeiden tulee kuitenkin perustua laajaan asiantuntemukseen. Parhaimmillaan rakentamistapaohjeet tukevat lupaharkintaa ja auttavat rakentamiseen ryhtyvää yhdessä suunnittelijan kanssa valintojen tekemisessä.

Rakennusjärjestykseen liitettävien rakennustapaohjeet voidaan laatia erillään rakennusjärjestyksestä tai sen yhteydessä. Samoin kuin rakennusjärjestyksen määräykset ohjeet ovat sitovia vasta, kun niiden hyväksyminen on tapahtunut valtuustossa.<sup>221</sup> Tähän liittyy Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotapaus vuodelta 2008, jonka mukaan asemakaavamääräyksissä noudatettavaksi määrätty rakentamistapaohje ei tullut sitovasti noudatettavaksi, kun kunnanvaltuusto ei ollut hyväksynyt itse rakentamistapaohjetta, vaikka itse kaavamääräys olikin hyväksytty säädetyssä järjestyksessä<sup>222</sup>. Rakentamistapaohjeita on totuttu antamaan asemakaavaa täydentävinä, jolloin ne tulee sisällyttää kaavamääräyksiin. Informatiivisen aineiston tulee selvästi erottua sitovista määräyksistä. Rakentamistapaohjeita voidaan kohdistaa yhtä lailla rakennettujen alueiden täydennysrakentamiseen kuin uusia alueita koskeväksi. Rakennusjärjestykseen on joissakin kunnissa liitetty myös jätevesien käsittelyä sekä kiinteistöjen jätehuoltoon liittyviä määräyksiä, joista osa on kirjoitettu suosituksen luonteiseksi ohjaukseksi.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 158.

<sup>220</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 48–49.

<sup>221</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 49.

<sup>222</sup> KHO:2008:12.

<sup>223</sup> Ks. Tyrnävän kunnan verkkosivut: rakennusjärjestys.

## 5.4 Kunnan harkintavalta rakentamisen ennakkovalvonnan järjestämisessä

### 5.4.1 Rakentamiseen liittyvät viranomaisluvut

Rakentamisen ennakkovalvontajärjestelmässä varsinaisen rakennuksen rakentamiseen, eräiden vähäisempien toimenpiteiden sekä maisemaan ja sen muuttumiseen vaikuttavien toimenpiteiden tekeminen edellyttää viranomaislupaa. Rakennukseksi määriteltävälle rakennushankkeelle edellytetään MRL 125 §:n mukaan haettavaksi rakennuslupa. Muiden hankkeiden lupatarvetta arvioidaan niiden maisemallisten tai kaupunkikuvallisten vaikutusten perusteella. Rakennuslupaa voi edellyttää varsinaisen rakennuksen lisäksi rakennelma, rakenne tai laitos, joka edellyttää viranomaisvalvontaa. Viranomaisvalvonnan tarve voi syntyä mm. turvallisuuden, terveellisyyden, viihtyisyyden tai maiseman valvonnan tarpeesta.<sup>224</sup>

Ellei rakennushankkeella ole edellä mainittuja maisemallisia tai ympäristöllisiä vaikutuksia, tulee rakennuslupamenettelyn sijasta sovellettavaksi toimenpidelupamenettely. Luonnonoloihin, alueen maankäyttöön tai kaupunki- tai maisemakuvaan vaikuttavien rakennelmien, rakenteiden tai laitosten rakentamiseen tulee saada toimenpidelupa. Uusi 27.11.2012 eduskunnan hyväksymä MRL 126a § (958/2012) sisältää aiemmin asetuksen puolella olleen tyhjentävän luettelon toimenpidelupaa edellyttävistä toimenpiteistä. Toimenpideluvan käsittely eroaa rakennusluvan käsittelystä siten, että tämä ennakkovalvonnan luonteinen valvonta kohdistuu pääasiassa vain ympäristöllisiin seikkoihin sekä naapurien ja hakijan oikeusturvan kysymyksiin eikä niinkään hankkeen teknisiin ominaisuuksiin. Rakentamisrajoitukset tai rakennuskiellot eivät koske toimenpidelupakohteita<sup>225</sup>.

MRL 126a §:ssä mainitaan lupaa edellytettävän mm. yleisörakennelma, liikuteltava ja erillislaitte, vesirajalaite, varastointialue, julkisivutoimenpide, mainostoimenpide, aitaaminen, kaupunkikuvajärjestely sekä huoneistojärjestely. Uusimpana lisäyksenä toimenpidelupaa edellyttäviin hankkeisiin on lisätty maalämpöjärjestelmien lupatarve. Luettelo on katsottu tyhjentäväksi<sup>226</sup>. Luettelo sinällään vaikuttaa yksiselitteiseltä, mutta luettelossa mainitun hankkeen kohdalla esimerkiksi mastot ja tuulivoimalat saattavat kokonsa ja maisemallisen vaikuttavuutensa perusteella kuulua joko toimenpidelupavelvoit-

---

<sup>224</sup> Hollo 2009, s. 364–365.

<sup>225</sup> Hollo 2009, s. 363.

<sup>226</sup> Savolainen 1999, s. 271.



teen tai varsinaisen rakennuslupavelvoitteen alaisiin hankkeisiin. Lupahakemusten käsittelyyn sisältyvä harkinta sisältääkin jokaisen kohteen vaikuttavuuden harkinnan jo sen vuoksi, että selvitetään onko kyseessä rakennusluvan tarve vai toimenpidelupamenettely.<sup>227</sup> Harkinta perustuu enemmän lupatyyppeihin kuin toimenpiteiden luettelomaiseen sääntelyyn<sup>228</sup>.

Maankäyttö- ja rakennuslain 129 § sisältää vielä kolmannen rakennushankkeita koskevan ennakkovalvontatyyppin. Ilmoitusmenettelyllä tarkoitetaan kunnalle annettua mahdollisuutta siirtää osa toimenpidelupaa MRL 126a §:ssä edellyttävä hanke ilmoituksella hoidettavaksi. Ilmoitusmenettely voi lisäksi koskea merkitykseltään vähäistä rakentamista kuten esimerkiksi talousrakennuksen rakentamista tai rakennuksen korjaus- ja muutostöitä saunarakennusta lukuun ottamatta. Menettelyssä rakennushankkeeseen ryhtyvä tekee kirjallisen ilmoituksen rakentamisesta. Rakennushankkeeseen voidaan ryhtyä, ellei viranomaisen 14 vuorokauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ole edellyttänyt toimenpideluvan hakemista.<sup>229</sup> Koska ilmoitusmenettelyyn ei sisälly varsinaisen lupapäätöksen tekemistä, soveltuu se rakennusjärjestyksen sisällöstä huolimatta vain tilanteisiin, joissa naapurien oikeusturva ei edellytä oikaisuvaatimusoikeuden tai valitusoikeuden olemassaoloa.

#### 5.4.2 Kunnan päätösvalta lupamuodon valinnassa

Valtuusto voi päätöksellään edellä kuvatusti MRL 129 §:n perusteella mahdollistaa rakentamisen lupajärjestelmien joustavoittamisen kunnan rakennusjärjestyksellä. Ilmoitusmenettelyyn siirryttäessä MRL 126a §:n toimenpidelupaluettelosta ilmoitusmenettelyyn valitut ja kokonaan lupavelvoitteesta vapautettavat toimenpiteet tulee yksilöidä tyypeittäin tyhjentävästi<sup>230</sup>. Toisaalta kunta voi itse valita siirtykö lainkaan käyttämään toimenpiteiden luvanvaraisuuden suhteen ilmoitusmenettelyä. Ilmoitusmenettelyyn

<sup>227</sup> Vrt. KHO 2012 T 391, jossa ilmalämpöpumpun ulkoyksikön lupatarvetta harkittiin silloisen MRA 62 §:n 1. momentin 7 kohdassa tarkoitettuun perusteisiin julkisivun muuttumiseen liittyvänä kysymyksenä. Merkitystä ei ollut sillä, ettei ilmalämpöpumppu sisältynyt toimenpidelupaa edellyttävien hankkeiden luetteloon.

<sup>228</sup> Savolainen 1999, s. 271.

<sup>229</sup> Savolainen 1999, s. 170.

<sup>230</sup> Ekroos & Majamaa 2000, s. 493.

siirtymisestä voidaan päättää vain rakennusjärjestyksen kautta. Mikäli rakennusjärjestys ei sisällä mainintaa ilmoitusmenettelyn käyttämisestä, ei sitä kunnassa voi soveltaa.<sup>231</sup>

Samalla tavoin maankäyttö- ja rakennuslaissa ennakkovalvonnan eli lupajärjestelmän piirissä olevan pienehkön muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamiseen voidaan päättää sovellettavan ilmoitusmenettelyä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 61 §:n mukaisesti. Ilmoitusmenettely voidaan ulottaa myös asemakaavoitetuille alueille. Kunnalla on yhtä lailla oikeus säätää ilmoitusmenettelyä noudatettavaksi lupamenettelyn sijaan vain osalla kunnan aluetta.<sup>232</sup> Kuitenkin huomionarvoista on, että käsitettä ”pienehkö talousrakennus” ei voi kunnan omalla päätösvalalla laventaa MRL 129 §:ssä tarkoitettusta, vaikka rakennusjärjestyksessä niiden kokoa tai muuta laajuutta koskevia kriteerejä voidaankin asettaa. Lupavelvoitteesta vapautettavan talousrakennuksen vähäisyys tulee arvioitavaksi hankekohtaisesti. Arviointi kohdistuu erityisesti hankkeen maankäyttöön vaikuttaviin vaikutuksiin sekä naapureihin kohdistuviin vaikutuksiin. Sauna rakennuksena vaatii kuitenkin aina rakennusluvan eikä kunta voi siirtää sen rakentamista ilmoituksen varaiseksi. Muut kuin vähäiset talousrakennukset jäivät edelleen ennakkovalvonnan eli varsinaisen lupamenettelyn piiriin. Lisäksi rakennusjärjestyksillä voidaan määrätä myös vähäisten rakennusosien sijoittamisesta tontin sisäisen rakennusalan ulkopuolelle.<sup>233</sup>

Kunnat ovat rakennusjärjestyksissään käyttäneet yleisesti oikeuttaan MRL 129 §:n ja nykyisen MRL 126a §:n perusteella käyttää ilmoitusmenettelyä merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäisten hankkeiden ennakkovalvontaan. Kunnat ovat vapauttaneet ilmoitusmenettelyn piiriin maatalouden talousrakennuksia jopa 300 m<sup>2</sup>:n kokoon saakka ja olevaan asuntoon kuuluvia talousrakennuksia 150 m<sup>2</sup>:n kokoon.<sup>234</sup> Korkein hallinto-oikeus on sittemmin tosin linjannut eräiden oikeustapausten kautta ainakin yli 100 m<sup>2</sup> suuruiset rakennukset MRA 61 §:ssä tarkoitettun pienehkön rakennuksen ulkopuolelle. Kevyeksi rakennelmaksi on sen sijaan oikeuskäytännön kautta katsottu mm. 10 m<sup>2</sup>:n suuruinen betonipilareille perustettu lautarakenteinen ja maalattialla oleva lämmittämätön puuvaja.<sup>235</sup> Samoin kevyenä rakennelmana on pidetty kooltaan 25 m<sup>2</sup>:n suuruista betonilaatalle rakennettua, mutta seinän yläosasta osin avonaista peltikattoista vajarakennelmaa.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 811.

<sup>232</sup> Kuusiniemi ym. 2001, s. 346.

<sup>233</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2003, s. 651–652.

<sup>234</sup> Ostramo 2003, s. 10–11.

<sup>235</sup> KHO 20.1.1981 T. 229.

<sup>236</sup> KHO 25.9.1979 T. 3924.

Keskenään samanlaisten rakennusten tai rakennelmien ympäristöllinen vaikutus on vahvasti riippuvainen sijaintipaikasta, rakentamisen tiheydestä alueella tai maaston avoimuudesta. Naapuruston oikeusturvan kannalta lupatarve määritetään MRL:iin sisältyvän vaikutusten arvioinnin kautta eikä yksinomaan rakennusjärjestykseen kirjattujen kokorajoitusten perusteella. Esimerkkinä voidaan mainita jo kooltaan noin 10 m<sup>2</sup>:n suuruisen 6-kulmaisen grillikodan olleen rakennuslupaa edellyttävä rakennus ranta-alueella<sup>237</sup>. Samoin edellytti rakennuslupaa 23 m<sup>2</sup>:n suuruinen verkkovaja ranta-asemakaavan alueella<sup>238</sup>. Tapauskohtaiseen tulkintaan on vaikuttanut ympäristöllisen vaikuttavuuden sekä teknisten ominaisuuksien lisäksi erityisesti se, että rakennukset eivät olleet olemassa olevien rakennusten talousrakennuksia sijoituessaan kiinteistölle, jolla ei ollut ennestään rakennuksia. Rakennusjärjestystä säädettäessä harkintaa tulee käyttää laista lähtevän rajauksen mukaisesti samoin kuin myöhemmin yksittäisen hankkeen lupatarpeen arvioinnissa. Arviointi perustuu hankkeen yleiseen vaikuttavuuteen mm. ympäröivän alueen maankäytön, luonnonolojen sekä kaupunki- ja maisemakuvan näkökulmasta.<sup>239</sup>

Rakennelmien luparajoja voidaan jossain määrin selvittää aiemman oikeuskäytännön kautta. Mainostaulurakennelma korkeudeltaan 4 m ja pituudeltaan 37,2 m oli laite, jonka rakentamiseen tarvittiin rakennustarkastajan lupa<sup>240</sup>. Korkein hallinto-oikeus ei taas pitänyt luonnonpuista rakennettavaa 20 m pitkää ja 10 m leveää veneiden telakointijärjestelmää lupaa edellyttävänä kevyenä rakennelmana<sup>241</sup>. Vuonna 2005 on todettu 50 m pitkän ja 3 m korkean aidan maavalleineen edellyttävän arvokkaalla kulttuurimaiseman alueella toimenpidelupaa. Kunnan rakennusjärjestys ei edellyttänyt haja-asutusalueella aidan rakentamiseen haettavaksi toimenpidelupaa. KHO katsoi kuitenkin, ettei aita maavalleineen tällöin voinut pitää kunnan ja sen olosuhteet huomioiden sellaisena rakennusjärjestyksessä tarkoitettuna vähäisenä toimenpiteenä, joka ei edellyttäisi luvan hakemista. Yksi tuomioistuimen jäsenistä piti käsittelyn kohteena olevaa aita jopa rakennuksena.<sup>242</sup> Myöskään kevyenä rakennelmana tai pienehkönä laitoksena ei enää pidetty peltistä 46 m pitkää ja korkeudeltaan 2,5 – 3,5 m korkeaa aita<sup>243</sup>. Rakennelman tunnusmerkistöstä riippuu se, koskeeko sitä rakennusluvan vai toimenpideluvan valvontajärjestelmä ja voidaanko sen perusteella lupavelvoitteesta säätää rakennusjärjestyksellä.

<sup>237</sup> KHO 2004:48.

<sup>238</sup> KHO 7.11.1996 T. 3468.

<sup>239</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 812–813.

<sup>240</sup> KHO 3.9.1985 T. 3768. Rakennuslain (370/1958) ja rakennusasetuksen (266/1959) aikana nykyistä toimenpidelupaa vastaavaa lupaa on nimitetty mm. rakennustöiden tai rakennustarkastajan luvaksi.

<sup>241</sup> Hollo & Kuusiniemi 1989, s. 798–800.

<sup>242</sup> KHO 25.11.2005 T 3072.

<sup>243</sup> KHO 3.12.1982 T 5434.

### 5.4.3 Tekniikan kehitys ja ympäristökysymykset haasteena määräyksille

Tuulivoimalat ovat uusinta tekniikkaa, joka tunkeutuu myös pientaloalueille. Kiinteistökohtaiset voimalat näkyvät maisemassa ja saattavat aiheuttaa häiriötä. Isot mastot ja tuulivoimalat ovat laajan ympäristöllisen sääntelyn alaisia ja MRL:n kannalta edellyttävät rakennuslupaa. Jo vuonna 1977 KHO katsoi 60 m korkean linkkitornin edellyttävän rakennuslupaa, kun taas vuonna 1983 todettiin 20 metrin korkuinen tuulivoimala pienehköksi laitokseksi.<sup>244</sup> Ratkaisuisaan KHO tutki hankkeiden lupatarvetta mm. maisemallisten seikkojen kannalta. Samalla tavoin kuin pienehkön talousrakennuksen lupatarpeen harkinnan edellä on todettu olevan tapauskohtaista, on myös uuden teknisen kehityksen mukana tullut rakentamista, jossa yksin rakennusjärjestyksen esittämin raja-arvoin ei lupatarve ole ratkaistavissa.

Ympäristön pilaantumiseen tai ympäristövaikutuksia koskeviin hankkeisiin voidaan joutua soveltamaan yhtäaikaisesti sekä MRL:n että YsL:n tai vaikkapa vesilain säädöksiä. Uusi tekniikka tunkeutuu myös maanalaiseen maailmaan. Kiinteistön ulottuvuus maanpinnan alapuolelle on kysymys, jota on ratkottu tapauskohtaisesti mm. korvauskysymyksenä<sup>245</sup>. Maalämpöjärjestelmien rakentamisen tultua toimenpideluvanvaraiseksi 1.5.2011 silloisen MRA 62 §:n muutoksella, on rakennusjärjestyksiin liitetty mm. lämpökaivon rajaetäisyyksiä koskevia määräyksiä. Kaivojen porauksen vinous saattaa johtaa rajan maanalaisen jatkeen ylittymiseen.

Yleisradion uutiset<sup>246</sup> uutisoi lokakuussa 2012 Vihtiläisestä kerrostaloyhtiöstä, jonka MRL:n mukaisen toimenpideluvan mukaisesti porattujen maalämpökaivojen rakennustyö I-luokan pohjavesialueella keskeytettiin, kun rakentamiseen ei ollut haettu vesilain mukaista vesitalouslupaa<sup>247</sup>. Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI) on myöhemmin päätöksellään 15.10.2012 evännyt taloyhtiöltä tämän hakeman luvan yhteensä 14 maalämpökaivon rakentamiseen ja määrännyt näistä 12 jo rakennettua rakenteiltaan poistettavaksi ja täytettäväksi<sup>248</sup>. Aiemmin täysin lupia edellyttämätön maalämpöjärjestelmä saattaa nyt edellyttää kahden toisistaan riippumattoman luvan hakemista eli MRL:n mukaisen toimenpideluvan ja vesilain mukaisen vesitalousluvan hakemista. Toisaalta kunta voi rakennusjärjestyksessään vapauttaa energiakaivon ja maalämmön keruuputkiston

<sup>244</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 816.

<sup>245</sup> Kuusiniemi ym. 2001. Vuoden 2005 jälkeen verkkojulkaisun päivitetty versio.

<sup>246</sup> Yle Uutiset 11.10.2012. Uutinen on luettavissa verkkosivulta :

<[http://yle.fi/uutiset/maalampo\\_teki\\_taloyhtiosta\\_viranomaisten\\_heittopussin/6330831](http://yle.fi/uutiset/maalampo_teki_taloyhtiosta_viranomaisten_heittopussin/6330831)>.

<sup>247</sup> Vesil 3:2 § ja 4 § 1. momentin kohta 2.

<sup>248</sup> Etelä-Suomen AVI, päätös nro 214/2012/2.

rakentamisen lupavelvoitteesta MRL 126a § mukaisesti. Tällöin rakentamisen valvonta tapahtuu vain vesilain näkökulmasta toimivaltaisen viranomaisen keinoin.

Kunnat ovat sisällyttäneet maalämpökaivojen sijoittamisen kieltoja viime aikoina vaihtelevasti sekä kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin että rakennusjärjestykseen. Määräyskokoelmien yhteen sovittaminen erityisesti ympäristönsuojelumääräysten kanssa edellytetään niin jätehuollon kuin jätevesien ja vesihuollon tai työmaan järjestämiseen liittyvien määräysten osalta. Rakennusjärjestys kattaa lähinnä rakentamista koskevia määräyksiä kun taas ympäristönsuojelumääräykset kohdistuvat rakentamisen valmistumisen jälkeiseen toimintaan. Keskenään ristiriitaisten määräysten asettaminen tai päällekkäinen valvonta on estettävissä määräyskokoelmien laadintavaiheen yhteistyöllä. Samalla tulee harkittavaksi myös kysymykset asetettavan määräyksen kohtuullisuudesta suhteessa maanomistajan oikeuksiin. Energiakaivon rakentamisen kierto pohjavesialueilla soveltuu tästä näkökulmasta paremmin ympäristönsuojelumääräyksiin kuin rakennusjärjestykseen, jossa toimenpidekieltoja voidaan pitää MRL 14 § 2. momentin vastaisena ja maanomistajan kannalta kohtuuttomina.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennetun ympäristön hoitoa koskevat säännökset ovat luvussa 22. Kunta voi rakennusjärjestyksessään antaa lakia täydentäviä määräyksiä, vaikka kunnat ovat toistaiseksi tavallisimmin päätyneet yleistasoiseen ohjaukseen. Jyväskylän kaupunki on rakennusjärjestykseensä yleislinjasta poiketen liittänyt määräyksiä koskien mm. öljysäiliöitä, varastointia, puiden kaatamista sekä julkisen kaupunkitilan kunnossapitoa<sup>249</sup>. Ilmastonmuutos on tuonut rakennusjärjestyksiin myös hulevesien käsittelyyn sekä riittävien lumitilojen osoittamiseen liittyviä määräyksiä. Sadannan ennustettu kasvaminen yhdessä taajamarakenteen tiivistämispyrkimyksen kanssa on tuomassa rakennusjärjestyksiin uudenlaisia määräyksiä.

Uudenlaisen sääntelyn tarpeen edessä maanomistajien sekä ammatinharjoittajien tasapuolinen kohtelu, määräysten kohtuullisuus tai suhteellisuus tavoitteeseen nähden aiheuttaa pohdintaa. Kuopion rakennusjärjestyksen uudistamisen yhteydessä vuonna 2011 luonnosvaiheessa esitettiin rakennusjärjestyksellä kiellettäväksi mm. veneen, asuntovaunun tai kuorma-auton säilyttäminen kiinteistöllä<sup>250</sup>. Kuorma-auton tai yhdistelmäajoneuvon

<sup>249</sup> Jyväskylä, rakennusjärjestys, s. 33–35.

<sup>250</sup> Yleisradion uutiset uutisoi 18.8.2011 Kuopion rakennusjärjestyksen luonnoksesta, jossa esitettiin alle 3000 m<sup>2</sup>:n tontilla kiellettäväksi kuorma- tai linja-auton, työkoneen, veneen tai asuntovaunun säilyttäminen. Uutinen on luettavissa yle uutisten verkkosivuilta: <[http://yle.fi/uutiset/uusi\\_rakennusjarjestys\\_kuumentaa\\_tunteita\\_kuopiossa/5408860](http://yle.fi/uutiset/uusi_rakennusjarjestys_kuumentaa_tunteita_kuopiossa/5408860)>, 11.10.2013.

säilyttämisen kieltä rakennuspaikalla saattaa kohdistua syrjivänä erityiseen ammatinharjoittajaryhmään. Toisaalta rumentavan varastoinnin osalta Keski-Suomen lääninoikeus on päätöksellään vuonna 1988 katsonut, ettei 7,7 m pitkän purjeveneen talvisäilyttämistä omakotitalon rakennuspaikalla voitu pitää rumentavana tai epäsiisteyttä aiheuttavana<sup>251</sup>.

Maatilarakentamisen voimakas muuttuminen 2000-luvulla on aiheuttanut kunnissa painetta uudenlaisten määräysten kehittämiseen toisaalta kooltaan suurien rakennusten sopeuttamiseksi maaseutumaisemaan sekä toisaalta eläinten ulkotarhojen sijainnin ja koon määrittämiseen. Kaikesta eläintenpidosta nähtävästi juuri hevonen katsotaan kunnissa naapuririitoja aiheuttavaksi, koska ulkotarhoja koskevat määräykset halutaan kohdistaa erityisesti hevosten tarhaukseen. Vaikka rakennusjärjestyksen määräyksiä voidaan ulottaa MRL 14 §:n mukaan koskemaan rakennuspaikkaa, määräysten tulee kohdella tasapuolisesti ammatinharjoittajia tai harrastustoimintaa. Tämän kaltaisen ennakkovalvonnan vaihtoehtona häiritsevään varastointiin tai naapurille aiheutuvaan häiriöön tai haittaan voidaan puuttua ympäristönsuojelumääräyksien tai muun lainsäädännön suoman toimivallan kautta jälkivalvontana tarpeen mukaan.<sup>252</sup> Paitsi, että juuri hevosiin kohdistettava määräystä voidaan pitää yleensä eläintenpitoon nähden tasapuolisuutta vaarantavana, voi toimintaan rakennusjärjestyksessä kohdistettu määräys rajoittaa kaikkien erityisalan toimijoiden toimintaa. Valtaosa harrastus- tai ammattimaisesta toiminnasta tapahtuu ilman naapurille tai ympäristölle aiheutuvaa haittaa.

## 5.5 Aluevalintojen mahdollisuus rakentamisen ohjaamisessa

### 5.5.1 Suunnittelutarvealue

Entinen ”taaja-asutus” terminä korvattiin maankäyttö- ja rakennuslaissa käsitteellä ”suunnittelutarvealue”. Suunnittelutarvealue pitää sisällään edelleen käsitteen alueesta, jolle taajahkon rakentamisen ansiosta on muodostumassa tarve teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen. Alueella saattaa olla tarve myös vapaa-alueiden järjestämiseen. Em. seikkojen järjestelemiseksi alueella on MRL 16 § 1. momentin suunnittelun tarve.

<sup>251</sup> Keski-Suomen lääninoikeus 18.11.1988 nro 1309.

<sup>252</sup> vrt. laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920) tai MRL 22. luku, joka koskee rakennetun ympäristön hoitoa.

Käsitteenä ”suunnittelutarvealue” on rakennuslain 4 § 1. momentin mukaista taaja-asutusaluetta laajempi alueellisesti<sup>253</sup>. Käsitteen laajuutta lisää se, että jo ensimmäinen suurempi laitos saattaa yksin muodostaa tarpeen arvioida yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia tekijöitä monipuolisemmin.<sup>254</sup> Edellisen lisäksi MRL 16 § 2. momentti antaa kunnalle valtuuden oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa 10 vuodeksi kerrallaan suunnittelutarvealueeksi muitakin alueita, joilla on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhteiskuntakehitystä tai joilla on tarpeen suunnitella maankäyttöä erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. Pääsääntöisesti suunnittelutarvealueella tarvitaan rakentamiseen asemakaava.<sup>255</sup>

Rakennuslain mukainen taaja-asutusaluetta koskeva poikkeuslupa ratkaistiin valtion hallinnossa – lääninhallituksessa. Poikkeuslupaa haettiin rakentamiseen, joka kohdistui taajaan rakennettuun alueeseen, jolla ei ollut voimassa yksityiskohtaista ja rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa. Poikkeuslupahakemukseen suostuminen riippui valtion lupaviranomaisen harkinnasta. Harkinnassa ei voitu niinkään ottaa huomioon kunnan omia tulevaisuuden yhdyskuntakehityksen linjauksia ja näin kunnan tulevaisuuden strategisen kehityksen tukemista ei päätöksistä voinut havaita. MRL:n mukaisen suunnittelutarveharkinnan suorittaa kunnan viranomaisen MRL 137 §:n perusteella. Rakentamisen vaikutus kaavoitukseen tai alueiden käytön muuhun järjestämiseen, haitalliseen yhdyskuntakehitykseen sekä mm. maisemalliseen sopivuuteen voidaan arvioida kunnan näkökulmista lähtien.<sup>256</sup> Siten kunnan alueen yhdyskuntakehitystä voidaan ohjata päätöksenteon kautta aiempaa selvemmin kunnan haluamaan kehityssuuntaan myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Rakennuslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1999) mukaan suunnittelun tarvetta aiheuttaa alueen odotettavissa oleva rakentaminen, joka suunnittelemattomasti toteutuessaan aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti ja ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Aluerajaus on joustava. Muutoksena rakennuslain taaja-asutus-käsitteeseen nähden on se, että itse rajaus jää kunnan harkintaan samoin kuin alueeseen kohdistuvan rakennusluvan erityisten edellytysten harkinta MRL 137 §:n perusteella.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Majamaa 2003, s. 599.

<sup>254</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 161.

<sup>255</sup> Savolainen 1999, 108. HE 101/1998.

<sup>256</sup> Majamaa 2003, s. 602–603.

<sup>257</sup> Hovila 2009, s. 177.

Suunnittelutarvealue myös joustavampana rakennusjärjestykseen liitettynä elementtinä reagoi nopeammin mm. muuttoliikkeen aiheuttamiin muutospaineisiin<sup>258</sup>.

Kun suunnittelutarveharkinta tehdään MRL 137 §:n rajaamin edellytyksin, ei alueille erikseen voida asettaa muita erityisiä rakentamista ohjaavia määräyksiä. Suunnittelutarvealueen taustalla on taajahko, suunnittelua edellyttävä alue tai myös tulevaisuuden kehityksen näkökulma asutuksen kehittymisestä, vaikka vielä suunnittelua vaativaa asutusta ei olisikaan<sup>259</sup>. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE101/1998) todetaan, että ”*Kun kunta päättää tässä momentissa tarkoitettusta suunnittelutarvealueesta, tulisi samalla esittää, miten alueella tarvittava suunnittelu hoidetaan*”. Aluevalinta edellyttää aina perusteluita, mutta erillisiä rakentamista ohjaavia määräyksiä ei rakentamiselle voida asettaa rakennusjärjestyksessä lupaharkinnan perustuessa MRL 137 §:n luvan myöntämisen edellytyksiin. Rakentamisen ohjaamisen tavoitteiden kannalta esimerkiksi kulttuurimaiseman arvojen säilyttämiseen tähtäävänä edistämiskeinona alueen suunnittelutarvealueeksi valitsemisella suojelu perustuu hakijoiden tahtoon enemmän kuin viranomaisen mahdollisuuteen ohjata rakentamista päätöksenteossa.

Rakennusjärjestyksiä uudistettiin kaikkialla Suomessa 2000-luvun alussa. Valtuustojen rakennusjärjestysten hyväksymistä koskevista päätöksistä valitettiin hyvin vähän. Tehdyt valitukset koskivat enimmäkseen kuntien suunnittelutarvealueita tavalla tai toisella koskevia päätöksiä, vaikka toisena kuntalaisten kannalta valituksia aiheuttavana aiheena ovat yleensä olleet rantarakentamisen määräykset. Ratkaisussaan 20.1.2005 T. 84 KHO katsoi, että Oulun kaupungin osoittaessa koko kaupungin alueen suunnittelutarvealueeksi päätös oli riittämättömästi selvitettyä lainvastainen. Oulun alueeseen kuului laajoja rakentamattomia alueita, joiden rakentamisen painetta aluevalinnan perusteena ei kaupunki pystynyt valitukseen antamassa vastineessaankaan perustelemaan.<sup>260</sup>

Suunnittelutarvealueen aluerajausta koskevasta toisesta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä on kuitenkin luettavissa, että MRL 16 § 3. momentti antaa kunnalle laajat mahdollisuudet määritellä suunnittelutarpeen ulottuvuutta odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen pohjalta. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 20.1.2005 T. 3 katsonut, että kunta oli esittänyt riittäviä perusteita määritellesään koko kunnan alueen suunnittelutarve-

<sup>258</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 30.

<sup>259</sup> Majamaa 2003, s. 603.

<sup>260</sup> KHO 20.1.2005 T. 84.



alueeksi samalla, kun kunnan lähivuosien ohjelmaan oli jo sisällytetty koko kunnan aluetta koskevan yleiskaavoituksen valmistelu.<sup>261</sup>

Edellä kuvattujen oikeustapausten perusteella rakennusjärjestys on viranomaisaloitteinen asia, joka johtaa jossain määrin käytönrajoituksiin. Viranomaisen harkintavalta koskee sitä, että viranomaisella on ollut mahdollisuus valita myös toisella tavalla. Alueiden ja arvojen kesken tapahtuva harkinta edellyttää viranomaiselta erityisen suuren vastuun perustelujen esittämiseksi ja kirjaamiselle. Suunnittelutarvealueiden samoin kuin erityisten luontokohteiden ja luonnonarvoiltaan erityisen kauniiden alueiden rajaaminen saattaa vaikuttaa maanomistajien oikeusturvaan rakennusoikeuden määrän, sijoittumisen tai teknisten vaatimuksen osalta. Viranomaisen tulee pystyä osoittamaan, ettei ratkaisulla loukata yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita kuten suhteellisuutta, yhdenvertaisuutta, tarkoitussidonnaisuutta tai objektiviteettia.<sup>262</sup>

### 5.5.2 Alueittaisesti erilaiset määräykset ohjauskeinona

Kunnassa valtuuston tehtäviin luetaan kunnan poliittinen ja strateginen johtaminen. Valtuuston hyväksymää strategiaa pidetään näkemyksenä kunnan kehittämisestä tulevaisuutta ajatellen ja sen odotetaan heijastuvan kaikkeen toimintaan. Maankäytön suunnittelu ja yhdyskuntarakenteen kehittymisen ohjaaminen poliittisesti hyväksytyyn suuntaan on olennainen osa strategian toteuttamista. Valtuuston tavoitteet voivat heijastua suunnitteluun uusina arvoina. Strateginen ajattelu näkyy esimerkiksi keskusta-alueen kehittämisen, keskustakuvan parantamisen tai rakennetun kulttuuriympäristön säilyttämisen tavoitteina.<sup>263</sup> Keskusta-alueen kehittäminen näyttäytyy kaavoituksen lisäksi myös rakennusjärjestyksen asemaakaavaa täydentävissä määräyksissä. Yhdyskuntasuunnittelun ja kunnan rakenteen kehittymiselle asetetut tavoitteet haja-asutusaluetta koskien on mahdollista siirtää rakennusjärjestykseen alueiden kesken erilaisina määräyksinä.

Rakennusjärjestyksiin on aiemminkin sisällytetty määräyksiä koskien asemakaavoitettuja alueita. Koko kaavan alue tai sen osa toimii tällöin aluevalintana. Määräykset ovat tosin olleet teknisluonteisia täydentäen asemakaavan määräyksiä. Kaavoitusta ei voida korvata

<sup>261</sup> Hallberg ym. 2006, s. 78–79.

<sup>262</sup> Junnila 1998, s. 106.

<sup>263</sup> Ympäristöministeriö 2004, s. 20. Markku Axelssonin ja Ulla Hurmerannan artikkeli ”Rakennusjärjestyksen rooli paikallisen elinympäristön ohjauksessa.”

määrämällä rakentamisesta rakennusjärjestyksessä. Sääntöjen hierarkia myös määrittää kaavamääräyksen rakennusjärjestyksen määräystä vahvemaksi silloin, kun ne ovat keskenään ristiriitaisia.<sup>264</sup> Suomen Kuntaliiton selvityksen mukaan määräykset ovat vielä 2010-luvulla yleisesti koskeneet lähinnä autopaikkojen määrää, rakennusalan rajan ylittämisen mahdollisuutta tai talousrakennuksia ja julkisivumateriaaleja<sup>265</sup>. Asemakaavojen vanhentuminen ja elinympäristön viihtyisyyden vaatimusten muuttuminen lisää tarvetta kehittää aiempia määräyssisältöjä. Yhtenäisesti toteutuneiden korttelialueiden määräysten täydentäminen korjausrakentamisen varalta, pyöräilyn lisääntymisen huomioiminen tai hulevesien sekä lumen määrän lisääntymiseen varautuminen määräyksiä täydentämällä saattaa olla tarpeen.<sup>266</sup>

Kulttuuriperinnön hoitamisen, säilyttämisen ja kehittämisen alueita löytyy runsaasti muualtakin kuin asemakaavoitetuilta alueilta. Kulttuurihistoriallisesti merkittäviä alueita on usein valittu rakennusjärjestyksiin suunnittelutarvealueiksi samoin kuin taajamien lievealueita. Suunnittelutarvealueen valinnan problematiikkaa on käsitelty jo edellä erillisenä kysymyksenä. Mikäli rakentamista halutaan ohjata kaavaa kevyemmällä välineellä, on kaavoitukseen tähtäävän suunnittelutarvealuevalinnan vaihtoehtona valita kulttuuriarvoja omaavat alueet rajatulla aluevalinnalla. Rakentamista voidaan siinä tapauksessa ohjata aluekohtaisilla rakentamistapaohjeilla tai arvoja säilyttävillä täsmällisemmällä määräyksillä. Arvoalueiden inventointi, säilyttämisen tavoitteiden asettaminen ja määräysten sisällön tason harkinta sisältyvät rakennusjärjestyksen laatimisen prosessiin silloin samalla tavoin kuin kaavoituksen prosessiin.

Vuoden 2000 jälkeen laadituissa rakennusjärjestyksissä on yleisesti huomioitu rakennuspaikan koon vaatimuksissa kiinteistön mahdollisuus liittyä vesihuoltolaitoksen<sup>267</sup> vesi- ja viemäriverkostoon. Kiinteistön liittäminen verkostoon mahdollistaa yleensä kooltaan pienemmän rakennuspaikan muodostamisen<sup>268</sup>. Kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän yhdessä puhtaan veden järjestelmän kanssa katsotaan vaativan suuremman koon rakennuspaikalta kuin liittyminen rakennettuun runkolinjaan. Vesihuoltolain mukaan kunta hyväksyy vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen. Päätöksellään kunta määrittelee verkostojen piiriin

<sup>264</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 158.

<sup>265</sup> Ostramo 2003, s. 60.

<sup>266</sup> Suomen Kuntaliitto ry 2013, s. 7.

<sup>267</sup> Vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan vesihuoltolain 3 §:n mukaan laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta

<sup>268</sup> Vrt. Pälkäneen kunnan rakennusjärjestys 2010, s. 8. Luettavissa: <<http://www.palkane.fi/media/rakennusjarjestys.pdf>>.

liitettävät alueet.<sup>269</sup> Yhdessä rakennusjärjestykseen liitetyn rakennuspaikan pienemmän kokovaatimuksen kanssa vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymistä koskevasta päätöksestä tulee merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen vaikuttava aluerajaus. Näin muodostuvaa aluevalintaa koskevia paikallisia määräyksiä on mahdollista edelleen laajentaa tai aiempaa tarkoituksenmukaisemmin käyttää hyväksi yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa.

---

<sup>269</sup> Tepora ym. 2002, s. 62.

## 6 KUNNAN EDELLYTYKSET RAKENNUSJÄRJESTYKSEN LAATIMISEEN

### 6.1 Asiantuntijuus ja toimivalta osana laatimisen prosessia

Alkujaan rakentamisen luvittaminen oli kaupungeissa vailla rakennusteknistä osaamista olevien maistraattien tehtävänä. Sitten rakennustarkastajien ammattikunta syntyi maistraatin jäsenten sijaan. Maistraattien rakentamiseen liittyvät tehtävät siirtyivät järjestysoikeudelle, jonka apuna toimivat rakennustarkastuksen ammattilaiset. Maaseudulla rakennusluvista päättivät rakennuslautakunnat. Myöhemmin vuonna 1978 rakennuslautakunnat tulivat maistraattien ja järjestysoikeuksien tilalle kaikkiin kuntiin. Nykyisin MRL:n mukaisen monijäsenisen rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä hoitaa kunnissa usein rakennuslautakunnan tai ympäristölautakunnan nimikkeellä toimiva toimielin, jolla on lakiin perustuva erityinen toimivalta. Luottamuselimen toimivalta on oikeudellisesti selvästi erilainen kuin kunnan varsinainen itsehallintotehtävä. Monijäsenisen toimielimen kanssa toimii aina myös ensi asteen ratkaisuvaltaa saaneet rakennusvalvonnan viranhaltijat.<sup>270</sup>

Rakennusjärjestyksen laatiminen ja sen ajantasaisuuden seuraaminen on pitkän perinteen kautta ollut juuri rakennusvalvonnan tehtävänä. Rakennusvalvonta kuuluu kunnan organisaatioon ja on osaltaan edistämässä kunnan yhteisiä tavoitteita. MRA 4 §:ssä säädetään rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä. Tehtävät painottuvat teknisluonteiseen suuntaan, vaikka niiden kautta valvotaan yleisen edun toteutumista. Hyvän elinympäristön kehittämistyön sekä nykyisin korostuvan rakentamisen laadun nostamiseen liittyvässä valvontatyössä on laaja tehtäväkenttä. Oman haasteensa monipuolisiin tehtäviin luo rakennetun ympäristön valvonnan tehtävä kaikkine pakkotoimiasioineen. Jatkuvaa kouluttautumista edellyttää säädösten nopean kehittymisen lisäksi jatkuva tekninen kehittyminen.<sup>271</sup> Suurimmassa muutoksessa on viime aikoina ollut energian tuottamiseen liittyvä tekniikka. Kehitys heijastuu yhdessä ilmastonmuutokseen varautumisen sekä Euroopan unionin määräysten kanssa rakentamisen energiamääräyksiin.

Rakennusvalvontaan liittyvä lainsäädäntö kaikkineen on ollut jatkuvassa muutoksessa. Yhdessä monimuotoistuvan yhteiskunnan muutoksen kanssa rakennusjärjestyksen ajan tasalla pitäminen edellyttää tietotaitoa. Rakennuslautakunta on lähes poikkeuksetta ollut kunnissa vastuussa rakennusjärjestyksen laatimisesta tai muuttamisesta. MRL 15 §

---

<sup>270</sup> Vihervuori 2012. Puhe rakennustarkastusyhdistyksen neuvottelupäivillä 21.3.2012.

<sup>271</sup> Hurmeranta 2013, s. 11–13.

määrittää laatimisen prosessin pääpiirteissään samanlaiseksi kaavoitusprosessin kanssa ja rakennusjärjestyksen hyväksyjäksi valtuuston. Toisaalta Suomen Kuntaliitto on tutkimuksessaan todennut rakennusjärjestysten olevan keskenään hyvin samankaltaisia ja sisältävän lähinnä teknisluonteisia määräyksiä<sup>272</sup>. Rakennusvalvonnan tehtävänä ei suoranaisesti ole ollut kunnan maankäytön suunnittelu, vaikka Ulla Hurmeranta toteaaakin artikkelissaan *Rakennettu Ympäristö* –lehdessä kaavoituksen ja rakennusvalvonnan vuoropuhelun olevan molempia osapuolia hyödyttävää. Varsinaisesti rakennusvalvonnan tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista.<sup>273</sup>

Rakennusjärjestys on tulkittavissa osaksi maankäytön ohjausjärjestelmää. Osittain pitkän perinteen johdosta rakennusjärjestyksen laatiminen on vakiintunut rakennusvalvonnan tehtäväksi. Sen ulkopuolella rakennusvalvonnan tehtäviin ei niinkään ole kuulunut maankäytön suunnittelu vaan suunnitelmien noudattamisen valvonta. Rakennustarkastajien on enemminkin katsottu olevan operatiivisia, julkista valtaa käyttäviä viranhaltijoita<sup>274</sup>. MRA 4 §:ssä rakennustarkastajan kelpoisuudeksi asetetaan ”tehtäviin soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto” sekä kokemusta rakennussuunnittelusta ja rakennustyön suorittamiseen liittyvistä tehtävistä. MRA 3 § säätelee kaavoittajan kelpoisuudeksi suunnittelutehtäviin soveltuvan korkeakoulututkinnon sekä riittävän kokemuksen. Rakennustarkastajien pätevyysvaatimus sekä asiantuntemuksen suuntautuminen rakentamisen teknisiin vaatimuksiin ovat todennäköisesti olleet osaltaan ohjaamasta rakennusvalvonnan tehtäväksi jääneen rakennusjärjestyksen kehittymistä enemminkin teknisiä määräyksiä sisältäväksi kuin maankäyttöä ohjaavaan suuntaan.

---

<sup>272</sup> Axelsson 2005, s. 2.

<sup>273</sup> Hurmeranta 2013, s. 12.

<sup>274</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 757.

## 6.2 Valtakunnalliset mallit rakennusjärjestyksen kehityksen ohjaajina

Rakennusjärjestyksen laatiminen on kunnissa pääsääntöisesti perustunut kuntien keskusjärjestöjen laatimisiin rakennusjärjestyksen malleihin. Vaikka ensimmäiset rakennusjärjestykset ovat peräisin jo 1800-luvulta, laati Kaupunkiliitto omat mallimääräykset kaupungeille 1930-luvun lopussa. Myöhemmin Maalaiskuntien liitto laati malleja 1960-luvun alusta lähtien. Mallien muodossa annettuja suosituksia on uusittu tuon jälkeen lähes säännöllisesti 10 vuoden välein.<sup>275</sup> Viimeisin mallin muotoon kirjoitettu, mutta muuttumassa olevaa lainsäädäntöä aiempaa tarkemmin selittävä, julkaisu<sup>276</sup> ilmestyi vuonna 1999 juuri ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa. Kunnat perustivat rakennusjärjestyksensä lähes yksinomaan annettujen mallien varaan, vaikka niiden sisältö olikin rajallinen.

Rakennusjärjestys on siis yleisesti laadittu rakennusvalvonnan viranhaltijoiden toimesta, vaikka hyväksyjänä onkin ollut valtuusto. Rakennusvalvonnan henkilöstöllä ei suurempia kaupungeja lukuun ottamatta ole ollut käytössään lakimiehen asiantuntemusta. Toisaalta ennen Internetin tietoaikakautta ei tietoa muiden kuntien käytännöistä ollut saatavilla vertailuaineistoksi. Käytettävissä olevien henkilöresurssien rajoittuneisuus asetti samalla rajoituksia rakennusjärjestyksen laatimiseen käytettävälle ajalle varsinkin, kun lainsäädännön ja yleensä yhdyskuntakehityksen nykyistä muutosta hitaampi edistyminen ei asettanut nykyisen kaltaista sääntöjen muuttamisen vaatimusta. Rakennusjärjestykset laadittiin valmiin mallin mukaisesti. Mallin asettamisessa sanamuodoissa pysyminen turvasi rakennusjärjestyksen määräyksien lainmukaisuuden. Näin rakennusjärjestyksistä tuli yleisesti toistensa kaltaisia.

Suomen Kuntaliitto yhdessä ympäristöministeriön kanssa on julkaissut keväällä 2013 oppaan rakennusjärjestyksen laatimiseen. Opas on saatavana verkkojulkaisuna<sup>277</sup>. Aiemmasta mallin muodosta on luovuttu ja siirrytty huomattavasti laajempaan kokonaisuuteen, joka sisältää sekä ohjeita koskien laatimisen prosessia ja määräysten laajuutta että myös yksittäisten määräysten malleja. Oppaan kattama määräysten ala on laajentunut ja sisältää viimeisimpien lain muutosten esittelyä sekä viimeisimmän tekniikan kehittymisen tuomia asiakokonaisuuksia. Oppaan avulla on pyritty kannustamaan kuntia oman näköisensä rakennusjärjestyksen

<sup>275</sup> Axelsson & Hurmeranta 2004, s. 18.

<sup>276</sup> Luettavissa osoitteesta:

<[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Documents/rakennus%C3%A4rjestyksenmalli\\_1999.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Documents/rakennus%C3%A4rjestyksenmalli_1999.pdf)>. 5.10.2013.

<sup>277</sup> Luettavissa osoitteesta:

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/rakennusjarjestys/Sivut/default.aspx>>. 5.10.2013.

laatimiseen.<sup>278</sup> Samalla, kun oppaan asiasisältö on laajentunut edeltävistä mallien tyyppisistä sisällöistä, on myös kunnan vastuu tekemistään valinnoista kasvanut. Mallimääräysten valinta ja muokkaaminen omaa tarvetta ja asetettuja tavoitteita vastaavaksi aiheuttaa enemmän pohdintaa ja edellyttää aiempaa enemmän asiantuntemusta kokonaisuuden hallitsemiseksi. Oppaasta ja malleista huolimatta harkinnan pohjalle tarvitaan myös aiempaa laajempi selvitysaineisto huomioiden valintojen riittävän perustelun tarve.

### 6.3 Kunnallispolitiikka ohjaa laillisuusharkintaista prosessia

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta tarkasteltaessa politiikan ja hallinnon suhde on muuttunut yhdeksi toiminnoksi ja symbioosiksi. Viranhaltijat toimivat asiantuntijoina, joiden asiantuntemuksen poliitikot voivat siirtää poliittiseksi menestykseen. Kunnallinen edustuksellinen demokratia on vahva ja edelleen puolustuskykyinen. Yleisesti tulosjohtamisen ideaalimallin voidaan katsoa osoittautuneen toimimattomaksi poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa.<sup>279</sup> Markku Axelsson on vuonna 2005 Rakennettu Ympäristö – lehden artikkelissaan todennut sekä rakennusvalvonnan että kaavoituksen henkilöstöineen toimivan kunnassa sen yhteisöllisen kulttuurin osana. Lainsäädäntö antaa toiminnalle kehykset kuntien itse laatiessa sovellutukset.<sup>280</sup>

Kaavojen laatimisen yhteydessä oikeudellisen harkinnan kannalta säännöksessä asetettuun vähimmäisvaatimustasoon ylttäminen on riittävä hyväksynnän kannalta. Poliittisesta tahdosta ja päättäjien arvovalinnoista riippuu se, pyritäänkö suunnittelussa minimitasoa korkeammalle.<sup>281</sup> Kunnianhimoisemman kaavan toteutuminen riippuu vain kunnan omista päätöksistä ja suunnittelulle itse asettamistaan vaatimuksista. Kaavojen alistusvelvollisuuden poistumisen jälkeen vastuu lopputuloksesta on yksin kunnan. Päätösharkinnassa on mahdollista käyttää oikeusharkinnan eli tuomioistuimen harkintavallassa olevan lain minimivaatimustason yli menevää suunnittelutavoitetta, jotta ympäristöä parantavia muutoksia saataisiin aikaan.<sup>282</sup> Rakennusjärjestykselle asetettujen tavoitteiden ja siihen sisällytettyjen määräysten osalta voidaan puhua samasta asiasta. Kunta voi itsehallintonsa nojalla pitäytyä tekniluonteisissa määräyksissä ja laatia niistä yhteneviä naapurikuntien

<sup>278</sup> Suomen Kuntaliitto ry 2013, s. 13.

<sup>279</sup> Ryyänen 2006, s. 131.

<sup>280</sup> Axelsson 2005, s. 16.

<sup>281</sup> Jääskeläinen 2004, s. 61.

<sup>282</sup> Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 377.

kanssa. Vastaavasti kunta voi niin halutessaan asettaa oikeudellista vähimmäisvaatimustasoa korkeammat tavoitteet määräysten sisällölle.

Maankäytön strategian tulisi heijastua rakennusjärjestykseen saakka. Erilaiset strategiat ovat luonteeltaan lähinnä ohjaavia ilman oikeudellista velvoittavuutta. Ne ovat poliittisia tahdonilmauksia ja luokitellaankin siitä syystä poliittisiksi. Maankäytön strateginen suunnitelma vaikuttaa kuitenkin toimeenpanoon niin valittujen toteuttamiskeinojen kuin itse konkreettisen suunnittelun kuten kaavoituksen välityksellä. Siten sillä on oikeudellinen puolensa ja sen velvoittavuus voi kunnallishallinnossa olla suurempi poliittisen tahdon vahvuuden vuoksi kuin oikeussäännöllä, jonka noudattamiseen ei ole tahtoa. Kunnat ovat laatineet pientaloalueselvityksiä, maapoliittisia ohjelmia, alueidenkäytön strategioita, kehityskuvia tai strategiakarttoja.<sup>283</sup> Ympäristöministeriön vuonna 2002 laatiman selvityksen mukaan lähiympäristön rakenteellisista ratkaisuista on keskusteltu kuitenkin vähän. Ympäristöministeriö on edellyttänyt selvitysaineistojen kytkemistä vuorovaikutteiseen suunnitteluprosessiin.<sup>284</sup> MRL edellyttää yhtä lailla selvityspohjaa paikallisuutta ja ominaispiirteitä korostavien rakennusjärjestyksen säännösten taustalle. Selvitysten tarpeellisuus ja merkitys korostuu strategisesti maankäyttöä ohjaavan rakennusjärjestyksen laadinnassa.

Lakien implementaatio ei ole mekaanista tai ongelmattomaa säädösten toimeenpanoa, vaan laki toteutuu viranomaisten, tuomarien ja lainlaatijoiden harkinnan kautta. Säännösten sisäanajo vaatii tiedotusta ja koulutusta. Organisaation halu ja kyky sopeutua uuteen toimintatapaan eivät ole itsestään selvyys ja uudenlaista asiantuntemusta edellyttävien prosessien ja toimintatapojen muotoutuminen vie aikansa.<sup>285</sup> MRL:n voimaantulon muuttamaa maankäytön suunnittelun prosessia on käytetty jo lähes 14 vuotta säännöllisesti kaavamennettelyissä. Edelleen rakennusjärjestys laaditaan pääsääntöisesti rakennusvalvontaviranomaisen toimesta ja kaavat kaavoittajan toimesta. Maankäyttöä ohjaavia määräyksiä laaditaan näin kunnan asettamien tavoitteiden mukaisesti kahdessa eri viranomaisessa. Lainsäädäntö ei näyttäisi asettavan estettä sille, että myös rakennusjärjestyksen valmistelu tapahtuisi samassa viranomaisessa jo rutiineiksi muodostunein menettelyin kuin kaavoittaminen.

---

<sup>283</sup> Hovila 2013, 1-7.

<sup>284</sup> Ympäristöministeriö 2002, s. 33 – 34.

<sup>285</sup> Tala 2005, s. 185–186.



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Rakennusjärjestyksen pitkä historia kunnallisen rakentamisen ohjaamisessa heijastuu nykyisiin rakennusjärjestyksiin niiden vahvana samankaltaisuutena. Yhdenmuotoisuutta on lisännyt laadinnan perustuminen yleisesti Suomen Kuntaliiton julkaisemiin mallirakennusjärjestyksiin. Olemassa olevan lainsäädännön nojalla kunnalla on vahva itsehallinnollinen asema. Perustuslain antamisen yhteydessä nähtiin tärkeäksi lisätä ihmisten vaikutusmahdollisuuksia oman ympäristönsä suhteen. Antaessaan maankäyttö ja rakennuslakia eduskunnalle hallitus on asettanut lain tavoitteeksi kaavajärjestelmän ja rakentamisen ohjauksen yksinkertaistamisen ja ohjauksen sovittamisen aiempaa paremmin tarpeen mukaan. Toistaiseksi kunnat ovat käyttäneet vain osittain mahdollisuuttaan määrätä rakennusjärjestyksellään rakentamisesta alueellaan.

Tarve paikallisten määräysten antamiseen on odotettavissa olevan kuntien sisäisen alueiden erilaistumisen sekä myös kuntien keskinäisen erilaistumisen vuoksi olemassa. Kunnalla on vahva itsehallinnollinen valta ohjata omaa yhdyskuntakehitystään. Kyse ei tutkimuksen mukaan välttämättä ole niinkään tarjottujen keinojen vähäisestä määrästä vaan enemmänkin kyvystä ja taidosta käyttää keinovalikoimaa. Poliittisesti asetetut strategiset tavoitteet saattavat useinkin jäädä vaille yhteistä sitoutumista. Maankäytön ohjaamisen näkökulmasta rakennusjärjestys on joustava väline toisaalta haja-asutuksen vapaan sekä sen myötä sattumanvaraisen rakentumisen ja toisaalta yleiskaavalla tapahtuvan ohjaamisen välimaastossa.

Perustuslain uudistus korosti kaikkien vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä samalla, kun vahvistettiin ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Rakennuslainsäädännön uudistaminen vuosituhaten vaihteessa toteutti perusoikeusuudistuksen linjaa ja vahvisti kunnallista päätösvaltaa oman yhdyskuntarakenteensa ohjaamisessa. Valtion valvonta lieveni muuttuen ohjauksen luonteiseksi sekä valitusoikeuden kautta jälkivalvonnaksi. Valitusoikeus liittyi laillisuusharkintaan enemmän kuin tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Lain tavoitteena oli myös painottaa kunnan asiantuntemuksen riittävyyttä.

Kunta voi siis ohjata yhdyskuntakehitystään ja rakentamista alueellaan itselleen asettamien tavoitteiden mukaisesti lainsäädännön suomalla itsehallinnollisella oikeudella. Lain

periaatteiden vastaista ei ole laatia naapurikuntien kanssa yhdenmukaista rakennusjärjestystä. Laatimisvaiheen yhteistoiminta hyödyttää kaikkia osapuolia, koska keskustelujen kautta tapahtuu oppimista, löydetään hyviä käytäntöjä, vaalitaan tasapuolisuutta. Vähäisimpänä hyötynä ei voida pitää laatimisen tehostumista. Kritiikki voi tällöin kohdistua enemmänkin kuntien imagojen erottautumisen vaikeutumiseen ja paikallisuuden arvojen väistymiseen. Toisaalta vähintäänkin kuntakohtainen suunnittelutarvealueiden valinta rakennusjärjestyksen kautta erottelee sisältöä, eikä täysin identtisiä rakennusjärjestyksiä ole syytäkään tavoitella.

Rakennusjärjestys voi olla parhaimmillaan kaavoituksen esiaste. Sen avulla voidaan säädellä rakentamisen sijoittumista, sen taajuutta sekä rakennusoikeuksien kautta myös rakennusmassojen vaikuttavuutta. Aluevalinnan välineellä voidaan ohjata rakentamista kulttuurihistoriallisten vaatimusten kannalta yhdellä alueella ja taajamarakennetta tiivistävästi toisaalla. Yhdyskuntakehityksen kannalta hyödyntää voidaan puhtaan veden ja viemärin siirtolinjojen toiminta-aluetta tai keskittää rakentamista nauhamaisesti kyläkeskusten tai kuntakeskusten välillä yhtä hyvin kuin säästää luontoarvoja.

Viime aikoina yleisesti on käyty keskustelua maankäytön suunnittelun joustavoittamisesta. Välineen etsintä on kohdistunut yksinomaan kaavoitukseen, jota maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden tarkastelussa on pidetty laadintaprosessiltaan raskaana. Laatimisen ja muuttamisen prosessin raskaus tekee kaavasta myös hitaan reagoimaan kuntien usein äkillisiinkin kehitystarpeisiin. Rakennusjärjestyksen kehittämisen mahdollisuutta ei tästä näkökulmasta ole nostettu esiin eikä aiemmin tutkittu.

Rakennusjärjestyksellä ei voida korvata kaavoittamista. Sillä ei voida määrätä alueiden käyttötarkoituksesta tai ohittaa suunnittelun tarvetta ylipäätään. Mutta mikä tekee siitä ylipäätään kunnan omien linjausten mukaista yhdyskuntakehitystä ja rakentamista ohjaavan välineen? Laatimisvaiheeseen liittyvä kuntalaisten osallistaminen ja luottamushenkilöorganisaation mahdollisuus päättää rakentamisen ohjaamisesta omassa paikallisympäristössä antaa mahdollisuuden kehittää niin työ- kuin asuinympäristöjä. Kaavoilla on kiistaton paikkansa suunnittelun kokonaisuudessa. Yhtä hyvin se, ettei rakennusjärjestyksellä voida osoittaa alueelle käyttötarkoitusta, voi oikein käytettynä olla osaltaan luomassa joustavuutta ohjaamiseen. Äkillisesti muodostuneen yksittäisen elinkeinoelämän tuomaan rakentamisen tarpeeseen saattaa olla helpompi vastata rakennusjärjestyksen kuin kaavan kautta.

Valtakunnallisesti ollaan yksimielisiä siitä, että tulevaisuuden alueet erilaistuvat, tekninen kehitys edistyy harppauksin ja ympäristönsuojelu sekä ekologisuuden merkitys kasvaa samanaikaisesti sääntelyn ekspansion kanssa. Samaan aikaan ympäristön viihtyisyydeltä odotetaan yhä enemmän. Kyläkaavat ja kyläsuunnitelmat ovat valtaamassa omaa paikkaansa suunnitteluvälineenä. Kun rakentaminen on keskittymässä kaupunki- ja kuntakeskuksiin, on kyläkeskusten rakentamisen paine väistämättä hiipumassa. Rakennusjärjestyksen määräyksillä sekä sitovilla tai ohjaavilla rakentamistapaohjeilla saattaa olla mahdollista ohjata rakentamista rauhalliseen tahtiin rakentuissa kyläkeskuksissa joustavammin kuin oikeusvaikutteisella kaavalla.

Rakennusjärjestys voi monipuolisuudessaan nykyisen sääntelyn turvin ulottua myös täydentämään asemakaavan määräyksiä nykykäytäntöä laajemmin. Väline voi olla käyttökelpoinen jollakin vanhentuneen kaavan osalla tai määräyksiä voidaan asettaa ohjaamaan tulevaa täydennysrakentamista. Alueellisten rakentamistapaohjeiden laatiminen vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa lisää oikeudellisesti sitomattoman ohjeen noudattamista ja helpottaa myös suunnittelijoiden työtä. Rakentamistapaohjeita on toistaiseksi rakennusjärjestykseen liitetty Suomessa hyvin vähän ja kaavoihin liittyvänä täydennyksenäkin ne ovat harvoin käytettyjä. Paikallisuuden ja omaleimaisuuden arvot syntyvät vähitellen rakentumisen ja käytön seurauksena ja näin myös ohjaus voi joustavasti kehittyä vähitellen.

Rakennusjärjestyksellä rajatun rakennusoikeuden määrästä poikkeaminen on kunnan toimivallassa toisin kuin poikkeaminen kaavalla osoitetusta rakennusoikeuden enimmäismäärästä. Rakennusjärjestyksen laatimisen aikana määräysten valintaan liitetyt perustelut saattavat yksinkertaistaa poikkeamispäätösten käsittelyä. Poliittinen tahto on helpommin huomioitavissa päätöksen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa määräysten ollessa kunnan itsensä asettamia. Yhdyskuntakehityksen nopeus saattaa muuttaa alueiden kehittämisen tarvetta ja edellytyksiä. Kun alueita ei ole käyttötarkoitukseltaan lukittu kaavalla, antaa rakennusjärjestyksen kevyempi ohjausvaikutus enemmän liikkumavaraa päätöksenteolle.

Rakennusjärjestyksen perinteet, tutkimuksen vähäisyys sekä Suomen Kuntaliiton ja sen edeltäjien laatimat mallit ovat olleet osaltaan vaikuttamassa määräyskokoelman nykymuotoon. Määräysten laatimisvastuu on pääsääntöisesti kunnassa ollut rakennusvalvonnan viranhaltijalla. Kun lainsäädäntökin aiempina vuosikymmeninä uudistui hitaasti, myös kunnallisen määräyskokoelman ajantasaistaminen tapahtui harvoin. Rakennusvalvonnan

kannalta laaditussa rakennusjärjestyksessä ei ole aiemmin pyrittykään ranta-alueiden rakentamista lukuun ottamatta tietoisesti ohjaamaan yhdyskuntakehitystä.

Maankäytön ohjaus on viime vuosikymmeninä painottunut kaavoittamalla ohjaamiseen. Tehtävä on kunnissa annettu yleisimmin siihen erikoistuneelle toimielimelle kuten kaavoituslautakunnalle. Pienissä kunnissa kunnanhallitus toimii kaavoittajana ja kaava laaditaan konsulttityönä, jolloin paikallinen asiantuntemus kaavan teknisestä laatimisesta on rajoittunutta. Rakennusjärjestyksen hyväksymisen prosessi on MRL 15 §:n mukaisesti soveltuvien osin yhteneväinen kaavan hyväksymisen prosessin kanssa. Kaavoitusprosessien kautta on saatu kokemusta projektimaisesta työskentelytavasta ja laajan asiantuntijajoukon yhteistyöstä yhtä lailla myös paikallisuuden arvojen osalta. Samaa tutuksi tullutta asiantuntemusta edellyttää myös rakennusjärjestyksen paikallisten määräysten tarpeen arviointi sekä tarpeellisten määräysten kehittäminen. Maankäytön tarkentuvan suunnittelun tavoitteen mukaan eriasteisten kaavojen ja rakennusjärjestyksen määräysten koherenssi edistää suunnitelmallista kehittymistä.

Mikäli kunnassa halutaan ohjata vastaisuudessa yhdyskuntakehitystä myös rakennusjärjestyksen määräyssidältöä kehittämällä, tulee laatimisesta päävastuussa olevan viranomaisen hallita kaavoitusprosessiin liittyvien selvitysten kaltaisten asiakirjojen laadinnan periaatteet yhtä lailla kuin lain laatimisen pääperiaatteet. Rakennusjärjestyksen laadinta laajempine selvitystöineen edellyttää kehittyessään samalla laatimiseen taloudellisten panosten kohdistamista suunnitteluketjun alkupäähän aiempaa enemmän. Toisaalta maankäytön suunnitteluun liittyviä osa-alueita ei yleensä ole syytä hajauttaa eri viranomaisille. Maankäytön paikallisen ohjauksen apuvälineeksi tarkoitetun rakennusjärjestyksen laadintavastuu onkin mahdollista siirtää kaavoituksesta vastaavalle viranomaiselle nykyisen lainsäädännön nojalla. Tehtäväkentän sektorointi siten, että maankäytön suunnittelu kokonaan hoidettaisi yhdessä siihen erikoistuneessa viranomaisessa parantaa toiminnan tehokkuutta sekä selkeyttää lopputulosta.

Rakennusjärjestyksellä voi kehittyessään olla merkittävä asema kunnan maankäytön ohjauksen kokonaisuudessa. Nykyisen lainsäädännön suomalla valtuutuksella rakennusjärjestyksiä voidaan käyttää huomattavasti nykyistä tehokkaammin rakentamisen ohjauksessa paikallisesti merkittävien tavoitteiden toteuttamiseen. Lainsäädännön kehittämistä tai muutosta ohjaustason muutos ei edellytä. Muutos edellyttää enemmänkin poliittista tahtoa, kunnallisen organisaation toimintatavan muutosta ja ennen kaikkea asiantuntijuuden

kehittämistä. Vaikka lainsäädäntö nykyisellään turvaa kunnan itsehallinnollisen oikeuden maankäytön suunnitteluun alueellaan, antaa se myös oikeudellisia rajoja ohjaamiseen. Oikeudellisten rajojen tunteminen sekä määräysten laadinnan tekninen ja oikeudellinen osaaminen yhdistettynä tulevaisuuden monimutkaistuvan yhdyskuntarakenteen ja tekniikan kehittymisen ymmärtämiseen edellyttää tietotaidon vahvistamista ja uuden oppimista. Uusi toimintatapa edellyttää jatkuvaa kouluttautumista ja se puolestaan kunnan aktiivista panostusta.