

# TIIVISTELMÄ

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Millä perusteilla rakentamismääräyskokoelman asettamasta asuinhuoneiston vähimmäiskoosta voidaan suurissa kasvukeskuksissa poiketa?

Tekijä: Kolehmainen Tuure Veikko Viljami

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: IX + 66

Vuosi: 2017

Tiivistelmä: Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä perusteita, joilla rakentamismääräyskokoelman osassa G1 määrätystä asuinhuoneiston 20 neliömetrin vähimmäiskoosta voidaan käytännössä poiketa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 171 §:n nojalla. Tehdyn tutkimuksen pohjalta esitetään johtopäätöksenä seikkoja, joihin poikkeamispäätöksen hakijan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Johtopäätöksissä keskitytään erityisesti seikkoihin, jotka tutkitun aineiston perusteella ovat vaikuttaneet myönteisesti poikkeamispäätöksen saamiseen. Alueellisesti tarkastelussa oleva kysymyksenasettelu on rajattu koskemaan kasvukeskuksia.

Tutkimusmetodina tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista tutkimustapaa, erityisesti tulkintalainoppia, jonka avulla tarkastellaan ja pyritään täsmentämään voimassaolevaa lainsäädäntöä. Tutkielmassa on myös vertailevia elementtejä.

Tutkielman pääasiallisena lähdeaineistona ovat vuoden 1917 jälkeen voimaan tulleet maankäyttöä, rakentamista ja asumista koskevat säädökset ja määräykset. Tulkintaa ohjaavina oikeuslähteinä käytetään ympäristöoikeuden oikeusperiaatteita, lainvalmisteluaineistoa sekä edellä mainittuja aihealueita koskevaa oikeuskäytäntöä. Heikosti velvoittavina oikeuslähteinä hyödynnetään myös erilaisia valtion tai viranomaisten julkaisemia ohjelmia, strategioita ja päätöksiä. Lisäksi tutkielmaa varten on tehty puolistrukturoituja teema-haastatteluja, joiden tarkoituksena on ollut hankkia mahdollisimman suoraa tietoa henkilöiltä, jotka ovat työskennelleet asuinhuoneiston vähimmäiskoosta poikkeavan hankkeen parissa.

Avainsanat: asuinhuoneisto; rakentamismääräyskokoelma; maankäyttö- ja rakennuslaki; tarkoituksenmukaisuusharkinta; oikeusharkinta; poikkeaminen

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön: X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi: X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi: X

(vain Lappia koskevat)

**MILLÄ PERUSTEILLA RAKENTAMISMÄÄRÄYSKOKOELMAN  
ASETTAMASTA ASUINHUONEISTON VÄHIMMÄISKOOSTA  
VOIDAAN SUURISSA KASVUKESKUKSISSA POIKETA?**

Tuure Kolehmainen  
Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Pro Gradu -tutkielma  
Kevät 2017

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>Lähteet</b> .....	IV
<b>1. Johdanto</b> .....	1
1.1 Tutkimuksen aihe .....	1
1.2 Tutkimuksen metodi, rakenne ja rajaus .....	4
1.3 Taustaa .....	6
1.3.1 Helsingin seutu kasvukeskuksena .....	6
1.3.2 Helsingin seutua koskevat ohjelmat ja strategiat .....	7
1.3.3 Pääkaupunkiseudun erityisasema .....	9
<b>2. Rakentamiseen liittyvät säädökset</b> .....	12
2.1 Suomen perustuslaki .....	12
2.2 Terveydensuojelulaki .....	12
2.3 Tarkemmin rakentamista koskevat säädökset .....	13
2.3.1 Johdanto .....	13
2.3.2 Maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön historia .....	14
2.3.3 Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki .....	17
2.3.4 Maankäyttö- ja rakennuslain muutos (HE 148/2015) .....	21
2.3.5 Maankäyttö- ja rakennusasetus .....	26
2.3.6 Rakentamismääräyskokoelma .....	27
2.3.7 Rakennusjärjestys .....	29
2.4 Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamisvalta .....	30
2.5 Asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskeva sääntely Ruotsissa .....	41

<b>3. Vantaan kaupungin tekemä poikkeamispäätös .....</b>	<b>48</b>
3.1 Taustaa .....	48
3.2 Vantaan kaupungin esittämät perustelut poikkeamispäätökselle .....	51
<b>4. Johtopäätökset ja laajentumismahdollisuudet .....</b>	<b>57</b>
4.1 Konseptin laajentumismahdollisuudet Helsingin seudulla .....	57
4.2 Perustellut johtopäätökset aineiston perusteella .....	58
4.2.1 Johdanto .....	58
4.2.2 Johtopäätökset .....	59
4.2.2.1 Täydennysrakentaminen .....	59
4.2.2.2 Alueen luonne .....	60
4.2.2.3 Kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus .....	60
4.2.2.4 Luonnonsuojelu ja ekologiset seikat .....	61
4.2.2.5 Oikeantyyppisen oikeudellisen instrumentin valinta .....	61
4.2.2.6 Suunnitteluvaatimus .....	61
4.2.2.7 Maankäytölliset syyt .....	62
4.2.2.8 Olennaiset tekniset vaatimukset .....	62
4.2.2.9 Lisätila, huonekorkeus ja viihtyvyys .....	63
4.2.2.10 Tarinan merkitys ja yhteistyö .....	63
4.2.2.11 Kokeileminen .....	64
4.2.2.12 Yhteydenpito kuntaan ja muihin osapuoliin .....	64
4.2.3 Lopuksi .....	65

## Lähteet

Lähdeluettelo sisältää tutkielman alaviitteissä mainitun kirjallisuuden. Tutkielmaan käytetty internetaineisto (verkkosivuilla vierailun päivämäärä hakasulkeissa) selviää alaviitteistä.

Kirjallisuus:

AF Bostäder, Tantumkök & OpenStudio arkitekter AB. *Tänk mindre. Bygg mer. BoKompakt - smart och hållbart studentboende*. 2013. Saatavilla internetistä osoitteesta:

[tantumkok.se/wp/wp-content/uploads/2013/04/Folder\\_BoKompakt\\_V3.pdf](http://tantumkok.se/wp/wp-content/uploads/2013/04/Folder_BoKompakt_V3.pdf)

Boverket. *Plan- och bygglagen i praktiken 2012*. Boverket. 2013.

Ekroos, Ari. *Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella*. Teoksessa Juh-lajulkaisu Vekko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999 (toim. Laaksonen, Kalevi). Jyväskylä. 1999. s. 17–36

Ekroos, Ari; Kumpula, Anne; Kuusniemi, Kari & Vihervuori, Pekka. *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Talentum. Helsinki. 2012.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita. Helsinki. 2015.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere. 2000.

Galligan, D.J. *Due Process and Fair Procedures. A Study of Administrative Procedures*. Oxford. New York. 1996.

Hallberg, Pekka; Haapanala, Auvo; Koljonen, Ritva & Ranta, Hannu. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Talentum. Helsinki. 2006.

Heinilä, Aleks. *Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset*. La-kimies 5/2003. s. 841–866.

Heinilä, Aleks. *Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus*. Ympäristöministeriön raport-teja 1/2014.

Helsingin kaupunki. Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). Saatavilla internetistä osoitteesta: [http://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/Hsyk/Hsyk\\_141014/asia1liite3.pdf](http://www.hel.fi/hel2/Helsinginseutu/Hsyk/Hsyk_141014/asia1liite3.pdf).

Helsingin kaupunki. *Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteentoteutusohjelma (MAL 2020)*. Hel-singin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2012:23. Helsinki. 2012.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. *Tutkimushaastattelu – teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopisto-paino. Helsinki. 2000.

- Hirvonen, Ari. *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Helsinki. 2012.
- Hirvonen, Kalervo. *Opas rakentamisen poikkeamishakemusten käsittelyyn*. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 58 | 2016. Verkojulkaisu.
- Hovila, Ilari. *Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla*. Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 7–69.
- Hovila, Ilari. *Maankäytön valtion ohjaus metropolialueella?* Yhdyskuntasuunnittelu 2016:3 vol 54.
- Hovila, Ilari. *Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisena perusteluina*. Ympäristöjuridiikka 2/2011. s. 8–39.
- Hollo, Erkki & Kuusniemi, Kari (toim.). *Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö*. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä. 1989.
- Holopainen, Toivo. *Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa*. Lakimies 1/1980. s. 517–531.
- Husa, Jaakko. *Johdatus oikeusvertailuun*. Lakimiesliito kustannus. Helsinki. 1998.
- Husa, Jaakko. *Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – >>oikeaa oikeusvertailua>>?*. Lakimies 5/2010. s. 700–718.
- Hyvönen, Mauri. *Maankäyttö- ja rakennusasiat hallinto-oikeudessa*. Defensor Legis N:o 4/2003. ss. 576.
- Jyränki, Antero. *Valta ja vapaus*. Talentum. Helsinki. 2003.
- Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi. *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen*. Rakennustieto Oy. Helsinki. 2010.
- Kulla, Heikki. *Asianmukaisen käsittelyn vaatimus hallintomenettelyssä*. Lakimies 6-7/1998. ss. 1144.
- Kuusniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka. *Ympäristöoikeus*. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy. Helsinki. 2013.
- Kotimäki, Jukka. *Asunnoksi kelpaavan rakennuksen ominaisuuksista rakentamislainsäädännössä*. Lapin yliopisto. Rovaniemi. 2005.
- Käenniemi, Anitta. *Rakennusjärjestys kunnallisen itsehallinnon välineenä*. Tampereen yliopisto. Tampere. 2013.

- Laakso, Seppo. *Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys. Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050*. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:3. Helsinki. 2012. Saatavilla internetistä osoitteesta: [http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/yos\\_2012-3.pdf](http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/yos_2012-3.pdf)
- Littow, Paavo. *Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia*. Maankäyttö 4/2006. s. 22–24.
- Merikoski, Veli. *Vapaa harkinta hallinnossa*. Vammala. 1969.
- Mäenpää, Olli. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita. Helsinki. 2008.
- Neuvonen, Petri (toim.). *Kerrostalot 1880–2000*. Rakennustieto Oy. Helsinki. 2006.
- Nyman, Kaj. *Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain?* Yhteiskuntasuunnittelu [2000] 2, vol. 38:2. s. 6–16.
- Prusi, Tuija. *Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa*. University of Tampere. 2013.
- Sato Oyj. *SATO Studiokoti - Laadukasta kaupunkiasumista edullisesti*. Microsoft Powerpoint-esitys. 20.1.2016. Saatavilla internetistä osoitteesta: <http://www.rakli.fi/media/tapahtumien-aineistot/vaets-yhdyshenkilopaiva-20.1.2016/miikka-karjaluoto.pdf>
- Seppälä, Tiina. *Täydennysrakentamisen haasteet ja talous-, energia ja ympäristövaikutukset*. Licensiaattityö. Aalto-yliopisto. Helsinki. 2013.
- Studentbostadsforetagen. *Byggregler som hindrar - Hur nuvarande byggregler hindrar byggandet av studentbostäder och hur studentbostadsbranschens vill förändra dem*. Januari 2013. Saatavilla internetistä osoitteesta: [studentbostadsforetagen.se/wp-content/uploads/2015/02/Byggregler-som-hindrar.pdf](http://studentbostadsforetagen.se/wp-content/uploads/2015/02/Byggregler-som-hindrar.pdf)
- Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton lausunto koskien hallituksen esitystä 148/2015. Dnro 55/03/2016.
- Suomen Luonnonsuojeluliitto. Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto koskien hallituksen esitystä 148/2015. Käsitelty mm. YmVL 19.2.2016.
- Sutela, Marja; Määttä, Tapio & Myrsky, Matti. *Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 5. Joensuun yliopisto. 2003.
- Tarasti, Lauri. *Rakentamismääräykset normihierarkiassa*. Ympäristöministeriön raportteja 10 | 2011. Ympäristöministeriö. Helsinki. 2011.
- Tuori, Kaarlo. *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki. 2007.
- Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto Raikukuja 4 asemakaavan muutosehdotuksesta (kaava nro 002257). Vastaus 20.4.2015 tehtyyn lausuntopyyntöön.

Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Poikkeamispäätösohje. 2014.

Vainio, Terttu. *Asuntotuotantotarve 2015–2040*. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. Verkkojulkaisu. 2016. Saatavilla internetistä osoitteesta: [www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2016/T247.pdf](http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2016/T247.pdf)

Valtioneuvoston kanslia. *Asuntopoliittinen toimenpideohjelmavuosille 2012–2015*. 3.5.2012.

Valtioneuvoston kanslia. *Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. 29.5.2015.

Vuola, Lasse & Wallgren, Matias. *KHO 2005:33: Poikkeaminen käyttötarkoitusta koskevasta kaavamääräyksestä ja toimivaltakysymykset*. Oikeustapauskommentti. Lokakuu 2005. Julkaistu Edilexissä 15.11.2005.

Ympäristöministeriö. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*. Suomen Ympäristö 1/2014.

Ympäristöministeriö. *Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat*. Ympäristöministeriön raportteja 15 / 2008.

Ympäristöministeriö. *Ympäristöministeriön Strategia 2020 – Yhdessä kestävään tulevaisuuteen*. Kesäkuu | 2012.

Örnhall, Hans & Koffman, Claes. *Utformning och säkerhet – Byggvägledning 1*. Svenskt Tryck AB. Stockholm. 1996.

#### Haastattelut:

*Autere Tuomas*, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ylitarkastaja, arkkitehti. 23.9.2016.

*Kallaluoto Timo*, Vantaan kaupungin aluearkkitehti. 15.9.2016.

*Karjaluoto Miikka*, investointipäällikkö, asuntosijoitusyhtiö SATO Oyj. 2.9.2015.

#### Virallislähteet:

Asemakaavalaki (145/1931)

Boverkets byggregler (Ruotsin asuntoviraston rakentamissäännöt)

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (439/1990, SopS 19)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ikäihmisten tarpeiden huomioon ottaminen" (valmistelevalausunto) (2009/C 77/26). Euroopan unionin virallinen lehti. C 77/115. 31.3.2009

Hallintolaki (434/2003)



Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnos. 10.12.2014

HE 101/1998

HE 148/2015

Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettu laki (1257/2010)

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettu laki (1265/2006)

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 22.6.2016

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Plan- och byggförordning (338/2011)

Plan- och bygglag (900/2010)

Pelastuslaki (2011/379)

PeVL 38/1998 vp.

Rakennusasetus (266/1959)

Rakennuslaki (370/1958)

Rakennussääntö (41/1932)

Rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi  
89/106/ETY

Suomen perustuslaki (731/1999)

Suomen rakentamismääräyskokoelma G1

Suomen rakentamismääräyskokoelma F1

Terveysturvallisuuslaki (763/1994)

Terveysturvallisuusasetus (1280/1994)

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu neuvoston direktiivi  
85/337/ETY

YmVL mietintö Nro 3/2016

Oikeustapaukset:

Apulaisoikeuskanslerin päätös, 11.4.2016. Dnro OKV/494/1/2015

KHO 1951 II 54

KHO 1962 I 18

KHO 1963 II 217

KHO 1979 A II 61

KHO 1980 A II 49

KHO 1984 A II 69

KHO 2003:37

KHO 2005:33

KHO 2008:1

KHO 2015:66

KHO 2016:89

Svea Hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen. Mål nr P 4012-12. Annettu 20.11.2012

Vantaan kaupunki. Kaupunkisuunnittelu. Poikkeamispäätös. 8.12.2015. Lupatunnus 17-0080-15-POP

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen aihe

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä perusteita, joilla rakentamismääräyskokoelman osassa G1 määrätystä asuinhuoneiston 20 neliömetrin vähimmäiskoosta voidaan käytännössä poiketa suurissa kasvukeskuksissa. Rakentamismääräyskokoelman (RakMK) osa G1 on oikeuslähdeopilliselta hierarkiatasoltaan ympäristöministeriön asetus, joten määräys on rakentamisvaiheessa velvoittava. Tehdyn tutkimuksen pohjalta esitetään johtopäätöksenä seikkoja, joihin poikkeamispäätöksen<sup>1</sup> hakijan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Johtopäätöksissä keskitytään erityisesti seikkoihin, jotka tutkitun aineiston perusteella ovat vaikuttaneet myönteisesti poikkeamispäätöksen saamiseen. Alueellisesti tarkastelussa oleva kysymyksenasettelu on rajattu koskemaan kasvukeskuksia.

Rakentamismääräyskokoelman sisältämästä määräyksestä huolimatta Suomen rakennuskanta sisältää pinta-alaltaan alle 20 neliömetrin kokoisia asuinhuoneistoja, jotka on rakennettu ennen asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskevan määräyksen voimaantuloa. Nämä asuinhuoneistot ovat edelleen laillisesti asuinkäytössä.

Useissa hallituksen ja Ympäristökeskuksen selvityksissä on pidetty tarkoituksenmukaisena, että yhteiskuntarakennetta tiivistetään kaavoitukseen liittyvillä uudistuksilla sekä täydentämiskäytöksillä<sup>2</sup>. Tämä lienee osa suurempaa yhteiskunnan muutosta, johon Suomessa vaikuttaa erityisesti jatkuva muuttoliike maaseudulta kasvukeskuksia kohti. Muuttoliike on Helsingin seudulla johtanut tilanteeseen, jossa etenkin pienistä asunnoista on pulaa<sup>3</sup>. Helsingin seudulle viime vuosina laadittujen väestöprojektioiden mukaan väestönkasvu tulee myös jatkumaan pitkälle tulevaisuuteen<sup>4</sup>.

MRL:n tavoitteiden toteutumista koskevan raportin päätelmänä asemakaavoituksen osalta oli, että

---

<sup>1</sup> Jos rakentaminen sisältää vähäistä suuremman poikkeamisen säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoitteista, on erityisessä poikkeamismenettelyssä ennakkoon ratkaistava poikkeamisen myöntäminen. Tämän prosessin tuloksena syntyvää päätöstä nimitetään *poikkeamispäätökseksi*, ja hakemukselle myönteisen lopputuloksen tilanteissa käytännössä myös poikkeamisluvaksi. Tarkemmin kts. Hyvönen, 2003. s. 577.

<sup>2</sup> Täydennysrakentamisen suosiminen on kunnalle nykyisellään kannattavaa erityisesti ennen 1990-lukua rakennetuilla alueilla. Täydennysrakentamisen perusta on kaupunkirakenteen tiivistäminen ja palveluiden monipuolistaminen. Sillä tavoitellaan palvelujen tuottamisen tehokkuutta. Tarkemmin kts. Seppälä, 2013. s. 172–174.

<sup>3</sup> Kts. mm. Yle Uutiset 17.4.2016. Saatavilla internetistä osoitteesta: <http://yle.fi/uutiset/3-8817272> [28.12.2016].

<sup>4</sup> Mm. Laakso, 2012. s. 14. Kts. myös Vainio, 2016. s. 18.

uusien alueiden kaavoittamisen sijaan jatkossa korostuu yhdyskuntien täydennysrakentaminen. Tämän vuoksi asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä tulisi kehittää täydennysrakentamista palvelemaan suuntaan. Lainsäädäntöä kehitettäessä juuri täydennysrakentamista ja hyvän elinympäristön tavoitetta tulisi tarkastella kokonaisuutena niin kaavoituksen, poikkeamista koskevien lupien kuin kansalaisten osallistumisenkin näkökulmasta.<sup>5</sup>

Ajatus tutkielmani aiheesta nousi mieleeni seurattessani uutisointia<sup>6</sup> asuntosijoitusyhtiö SATO:n rakennuttamista kerrostaloista Vantaan Martinlaaksoon. Valmistuessaan kerrostalot sisältävät 15,5 neliömetrin kokoisia asuinhuoneistoja, ns. *studiokoteja*. Mielestäni projekti on innovatiivinen esimerkki täydentämiskäytöstä. Kyseisen pilottiprojektin tarkoitus on kokeilla pienten asuntojen toimivuutta, ja mahdollisesti myöhemmin myös laajentaa kokeilua muihin pääkaupunkiseudun kasvukeskuksiin siitä huolimatta, ettei studiokotien rakentaminen täytä rakentamismääräyskokoelman asuinhuoneistolle asettamaa 20 neliömetrin vähimmäiskokoa<sup>7</sup>. Koska asuinhuoneistolle asetettu vähimmäiskoko ei täyty, piti SATO:n hakea rakentamiselle poikkeuslupaa. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 171 §:n mukaan lain säännöksistä voidaan erillisestä syystä poiketa.

Ensiksi poikkeamista yritettiin hakea muuttamalla asemakaavaa, mutta Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausunnon<sup>8</sup> mukaan asemakaava ei kuitenkaan ole sovellova poikkeamisväline. Näin ollen myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisesta poikkeamisesta ei voida määrätä asemakaavassa. Asemakaavamääräys ei saa olla ristiriidassa lain, asetuksen tai muun ylemmän asteisen säännöksen kanssa<sup>9</sup>. Näin ollen ainoa mahdollisuus studiokotien

<sup>5</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 38.

<sup>6</sup> Mm. Yle Uutiset 13.3.2015. Saatavilla internetistä osoitteesta <http://yle.fi/uutiset/3-7864719> [15.12.2016]. Kts. myös mm. HS 15.6.2015 ja HS 6.11.2016.

<sup>7</sup> *Karjaluoto*, haastattelu.

<sup>8</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto Raikukuja 4 asemakaavan muutosehdotuksesta.

<sup>9</sup> Tästä asiasta voidaan perustellusti esittää myös toisenlainen tulkinta. Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998) on lausuttu, että "Asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta poikkeaminen vähäistä enemmän vaatii sekin alueellisen ympäristökeskuksen myöntämän poikkeuksen. Tämän säännöksen eräänä tarkoituksena on myös se, että kun rakennusoikeudesta halutaan poiketa, tulisi pääsääntöisesti muuttaa kyseistä kaavaa. Kaavojen muuttaminenhan on tämän lain mukaisessa järjestelmässä kokonaisuudessaan kunnan omassa harkinnassa. Vähäinen poikkeaminen rakennusoikeudesta voidaan myöntää rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Tällöin toimivaltainen viranomais on kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Vähäisyyden arviointi on luonnollisestikin yksittäistapauksellista harkintaa." Näin ollen kaavaa voitaisiin tietyin ehdoin pitää perustellusti myös poikkeusvälineenä silloin, kun kyse on rakennusoikeuteen liittyvästä poikkeamispäätöksestä. Kts. tarkemmin myös Vuola & Wallgren, 2005.

rakentamiselle oli poikkeusluvan hakeminen siinä vaiheessa kun kerrostalolle haetaan rakennusvalvontavirastosta rakennuslupaa. Luvan saaminen on teoriassa mahdollista, jos sille vain on esittää riittävät perusteet. Tässä tutkielmassa on tarkoitus esitellä ja analysoida näitä perusteluja, jotka Vantaan kaupunki on 8.12.2015 tekemälleen myönteiselle poikkeamispäätökselle<sup>10</sup> antanut.

Valta poikkeamispäätöksen tekemisestä oli kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (ns. kokeilulaki, 1257/2010) nojalla siirretty Suomen kymmenessä suurimmassa kasvukeskuksessa ELY-keskuksilta kunnille. Valta ei kuitenkaan ollut rajaton. Niinpä istuvan pääministerin Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman<sup>11</sup> mukaisesti normeja on kuitenkin entisestään "purettu". Tämä tavoite alkoi näkyä MRL:n osalta erityisesti vuosina 2015–2016, kun hallitus esitti eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamista.<sup>12</sup> Käytännössä tämä tarkoitti ns. kokeilulain jäämistä voimaan ja lisäksi sen laajentamista niin, että lähes poikkeuksetta kaikki asiat kuuluvat nyt kunnan päätäntävaltaan.

MRL:n muutoksen tultua voimaan 1. päivänä huhtikuuta 2016, voi kunnanvaltuusto nykyisin hakeuksesta antaa luvan myös kohtalaiseen poikkeukseen rakentamismääräyskokoelman osan G1 määräyksestä koskien asuinhuoneiston vähimmäiskokoa. Päätösvalta on suhteellisesti kasvanut entisestään, mutta vaikutusta on edelleen myös ELY-keskuksen kannalla ja asiantuntijuudella. Juuri siksi Vantaan kaupunki luultavasti pyysikin ELY-keskuksen lausuntoa SATO:n Martinlaaksossa tapahtuvaan rakennusprojektiin liittyen.

Lopultahan ELY-keskus voi tämänhetkisen lainsäädännön pohjalta myös valittaa asiasta hallinto-oikeuteen, jos se ei näe asian edistävän ja toteuttavan ns. lain kirjainta. Uusimmassa MRL:a koskevassa lakimuutoksessa tätä ELY-keskuksen valitusoikeutta ehdotetaan kuitenkin edelleen pienennettäväksi. Ko. hallituksen esityksen luonnoksessa alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaus ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi vain vaikutuksiltaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin asioihin.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Vantaan kaupungin 8.12.2015 tekemä poikkeamispäätös.

<sup>11</sup> Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. s. 26–27.

<sup>12</sup> HE 148/2015, s. 1.

<sup>13</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. s. 1.

## 1.2 Tutkimuksen metodi, rakenne ja rajaus

Tutkimusmetodi on lainopillinen, joka on oikeustieteessä käytetyistä lähestymistavoista kaikkein tyypillisin<sup>14</sup>. *Kelsenin* mukaan lainopin (eli oikeusdogmatiikan) tehtävänä on kuvailla oikeusnormeja ja esittää niiden mahdollisia tulkintavaihtoehtoja, ottamatta varsinaisesti kantaa siihen mikä vaihtoehtoista on oikea. Lainoppi tutkii voimassa olevaa oikeusjärjestystä ja antaa oikeusdogmaattisen kuvauksen voimassaolevien normien kokonaisuudesta, jota kuvaus samalla täsmentää. Lainopin tehtävänä on lisäksi tuottaa sellaista tieteellistä tietoa oikeusnormeista, joka edistää parhaalla tavalla oikeustieteellisen tiedon kehittymistä. Lainoppi myös palvelee oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tuomareita sekä muita viranomaisia ja juridiikan harjoittajia. Tässä tutkielmassa menetelmänä käytetään erityisesti tulkintalainoppia.<sup>15</sup> Tutkielman pääasiallisena lähdeaineistona ovat vuoden 1917 jälkeen voimaan tulleet maankäyttöä, rakentamista ja asumista koskevat säädökset ja määräykset. Tulkintaa ohjaavina oikeuslähteinä käytetään ympäristöoikeuden oikeusperiaatteita, lainvalmisteluaineistoa sekä edellä mainittuja aihealueita koskevaa oikeuskäytäntöä. Heikosti velvoittavina oikeuslähteinä hyödynnetään myös erilaisia valtion tai viranomaisten julkaisemia ohjelmia, strategioita ja päätöksiä.

Lisäksi tutkielmaa varten on tehty teemahaastatteluja, joiden tarkoituksena on ollut hankkia mahdollisimman suoraa tietoa henkilöiltä, jotka ovat työskennelleet asuinhuoneiston vähimmäiskoosta poikkeavan hankkeen parissa. Teemahaastatteluja on tehty yhteensä kolme kappaletta, ja haastateltavina on ollut sekä hankkeen toteuttajan, että kunnan ja ELY-keskuksen palveluksessa olevia ns. avainhenkilöitä. Näin kerätty tieto hankkeen ympäriltä on ollut mahdollisimman laaja-alaista ja monipuolista. Teemahaastattelu on aineiston keräämisen menetelmänä ollut tarkoituksenmukainen, koska SATO:n hanke, jossa rakentamismääräyskokoelman asettamasta asuinhuoneiston vähimmäiskoosta on poikettu, on Suomen rakentamista koskevassa lähihistoriassa täysin ainutlaatuinen. Haastatteluja yhdistävä tekijä oli jokaisen haastatellun tahon korostama käytännönläheisyys, joka aineiston perusteella siten näkyy myös tutkielman painotuksen suhteen. Haastattelut suoritettiin käytännön syistä sähköpostin sekä puhelimen välityksellä ja menetelmä todettiin tutkielman kannalta hyvin riittäväksi.

---

<sup>14</sup> Sutela, Määttä & Myrsky, 2003. s. 7.

<sup>15</sup> Lainopin tulkintatoiminta ei suuntaudu lain soveltamiseen konkreettisiin tapauksiin, vaan se tutkii tyyppitapauksia. Tulkintalainopille, eli käytännölliselle lainopille tulkinta ei ole väline vaan päämäärä. Tulkintaan perustuen lainoppi antaa oikeusdogmaattisen kuvauksen voimassaolevasta laista, joka kuvaus samalla täsmentää, muotoilee ja uusintaa oikeusjärjestystä. Kts. Hirvonen, 2012. s. 138–139.

Haastattelu on yksi tiedonhankinnan perusmuodoista, ja teemahaastattelun etu on, että se ei sido haastateltavaa ennakolta. Teoreettisessa viitekehyksessä teemahaastattelu sijoittuu lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun väliin: käsittelyn yhdenmukaisuus on vähäisempää kuin ensiksi mainitussa, mutta silti haastattelurunko on standardisoidumpi kuin täysin strukturoimattomassa haastattelussa.<sup>16</sup> Tätä tutkielmaa varten toteutettujen teemahaastatteluiden kohdalla voidaankin periaatteessa siis puhua puolistrukturoidusta haastattelusta. Puolistrukturoimattoman haastattelun ajatuksena on, että kysymykset ovat kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata vapaammin<sup>17</sup>.

Tutkielma on rajattu koskemaan vain Rakentamismääräyskokoelman osan G1 määräystä asuinhuoneiston vähimmäiskoosta. Tutkimuksessa ei lyhyttä Ruotsin lainsäädäntöön kohdistuvaa osiota lukuun ottamatta oteta tarkemmin kantaa esteettömyyteen liittyviin kysymyksiin. Alle 20 neliömetrin asuinhuoneistoissa saattavat jäädä toteutumatta muutkin määräykset tai vaatimukset, mutta niihin ei tässä tutkimuksessa oteta kantaa.

Myös Euroopan Unionin tasolla säädetyt normit on pääsääntöisesti rajattu tässä tutkimuksessa toteutettavan tarkastelun ulkopuolelle. Tällä tasolla annetusta säädetyistä voidaan kuitenkin kootusti todeta, että mitään selkeästi juuri asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskevaa tai määrittelevää direktiiviä tai asetusta ei tätä tutkielmaa tehtäessä ollut voimassa.

Merkittävimmät ympäristöoikeuden alaa koskevat direktiivit ovat ympäristönsuojelua koskevat direktiivit (esimerkiksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY), jotka vaikuttavat toki osaltaan myös maankäytön suunnitteluun ja sitä koskevaan lainsäädäntöön. Rakentamisen alalla rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetulla neuvoston direktiivillä 89/106/ETY (ns. rakennustuotedirektiivi) on oma merkityksensä myös käytännön rakennustoiminnassa ja sitä koskevassa viranomaisvalvonnassa, mutta asuinhuoneiston vähimmäiskokoa ei siinäkään käsitellä tai määritellä.<sup>18</sup> Asuinhuoneistojen rakentamiseen vaikuttavana EU-tason sääntelynä voidaan lisäksi

---

<sup>16</sup> Hirsjärvi & Hurme, 2000. s. 11, 44 ja 47–48.

<sup>17</sup> Eskola & Suoranta, 2000. s. 86–87.

<sup>18</sup> HE 101/1998, s. 10.

mainita Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto sen puolesta, että uusien asuntojen suunnittelussa ja asunnoille asetettavissa vaatimuksissa on otettava huomioon mm. asukkaan fyysisten, kognitiivisten ja sensoristen kykyjen heikkeneminen.<sup>19</sup> Tämä on välillisesti kytköksissä kansallisella tasolla ilmeneviin rakentamisen esteettömyysvaatimuksiin.

Tutkimus rakentuu johdannon lisäksi kolmesta luvusta. Johdannossa esitellään Helsingin seutua yhtenä esimerkkinä erityisestä alueesta, jollaista poikkeamispäätöksen vaikutukset voisivat koskea, ja jolla Vantaalla tehdyn myönteisen poikkeamispäätöksen perusteluja voidaan analogian kautta mahdollisesti myös hyödyntää. Toisessa luvussa esitellään keskeiset säädökset ja määräykset, sekä peilataan niitä soveltuvin osin kaavoituksessa ja rakennusmääräyksissä omaksuttuihin toimintatapoihin. Toinen luku sisältää lisäksi valitun aiheen osalta lyhyen katsauksen Ruotsin lainsäädäntöön. Kyseisessä osiossa on lähdetty käytännön mahdollisuuksista laajentaa studiokoti-konseptia Pohjoismaissa, joten vertailukohteeksi on siten otettu vain Ruotsin lainsäädäntö.

Kolmannessa luvussa käsitellään poikkeamispäätöksen lupaprosessi pääpiirteittäin, käydään läpi ELY-keskuksen ja Vantaan kaupungin perustelut koskien SATO:n konseptirakentamista, sekä esitellään poikkeusluvan saamiseen vaikuttavat seikat. Tutkielman viimeinen luku keskittyy päädyttyihin johtopäätöksiin sekä käytännön mahdollisuuksiin laajentaa konseptia.

## **1.3 Taustaa**

### **1.3.1 Helsingin seutu kasvukeskuksena**

*Helsingin seutuun* kuuluvat pääkaupunkiseudun kaupungit Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen sekä näitä ympäröivät 10 muuta kuntaa: Kirkkonummi, Hyvinkää, Pornainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti.<sup>20</sup> Tällä seudulla asuu yhteensä noin 1,4 miljoonaa asukasta, joka on noin 26 prosenttia Suomen väestöstä. Tulevaisuudessa muuttoliike Helsingin seudulle tulee vain kiihtymään, ja näin ollen myös asuminen keskittymään tälle alueelle yhä vahvemmin.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ikäihmisten tarpeiden huomioon ottaminen" (valmisteleva lausunto). s. 3.

<sup>20</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 18.

<sup>21</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaiksi lainsäädännöksi (luonnos). s. 7.



Väestömääränsä perusteella Helsingin seutu muodostaa selkeästi Suomen suurimman väestökittymän ja eroaa väestömäärältään ja -kasvultaan maan muista kaupunkiseuduista. Väestö on Helsingin seudulla kasvanut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana noin puolitoistakertaiseksi ja kasvu on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana selvästi muuta maata voimakkaampaa. Helsingin väestötiheys on lähes 2 900 henkeä neliökilometrillä, joka on lähes 150 kertaa korkeampi kuin koko Suomen keskiarvo.<sup>22</sup> Näin ollen myös asumisratkaisujen tulee tarjota ihmisille erilaisia asumisvaihtoehtoja, ja mielestäni niitä tulisi rohkeasti ja ennakkoluulottomasti etsiä esimerkiksi pilottihankkeiden muodossa.

Helsingin seudulla oli vuoden 2012 lopussa kaikkiaan 699 220 asuntoa, mikä on 24 % koko maan asuntokannasta. Seudun asunnoista 67 % on kerrostaloissa ja 32 % pientaloissa. Pääkaupunkiseudun kaupunkien asuntokannan voidaan siis sanoa olevan kerrostalovaltaista. Huoneistotyypistä mainittakoon, että pienehköjä yhden tai kahden huoneen asuinhuoneistoja on lähes puolet seudun asunnoista, kaikkiaan noin 336 000 asuntoa. Pienet asunnot sijaitsevat tyypillisesti keskeisellä paikalla, seudun ytimessä tai paikalliskeskuksissa. Pieniä asuntoja on kaikissa hallintamuodoissa, mutta talotyyppin osalta ne keskittyvät kerrostaloihin.<sup>23</sup> Pienten asuntojen tarpeen voidaan katsoa olevan ilmeinen, koska Helsingin seudun yleisin asuntokuntatyyppi on nimenomaan yhden hengen asuntokunta, joita on 42 % seudun asuntokunnista.<sup>24</sup>

Asuntostrategian mukaan Helsingin seudulla arvioidaan vuonna 2025 asuvan noin 1,6 miljoonaa asukasta. Vuoteen 2013 verrattuna tämä tarkoittaa noin vuosikymmenen aikana yli 200 000 asukkaan lisäystä, mikä puolestaan merkitsee, että seudulle tulee lähes Vantaan kokoisen kaupungin verran lisää asukkaita.<sup>25</sup>

### **1.3.2 Helsingin seutua koskevat ohjelmat ja strategiat**

Säädösten ja hallinnollisten päätösten ohella maankäyttöä ja rakentamista ohjataan ohjelmilla ja strategioilla.<sup>26</sup> Helsingin seudulla maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) seutuyhteistyö konkretisoituu niin sanotussa MAL-aiesopimuksessa sekä sitä seuranneessa toteutusohjelmassa MAL 2020.

---

<sup>22</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (luonnos). s. 25.

<sup>23</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 4.

<sup>24</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 7.

<sup>25</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 24.

<sup>26</sup> [http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Ohjelmat\\_ja\\_strategiat](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Ohjelmat_ja_strategiat) [5.5.2016].

MAL-aiesopimuksessa Helsingin seudun kunnat ovat sitoutuneet merkittävästi toteutunutta suurempiin asuntotuotantotavoitteisiin.<sup>27</sup> Helsingin seudun tulisi kansallisesti erityisenä alueena vastata erilaisten väestöryhmien asumistarpeisiin tarjoamalla edellytykset kohtuuhintaiselle ja monipuoliselle asuntotuotannolle. Asuntotuotannon edellyttämät kaavalliset, liikenteelliset ja yhdyskuntatekniset valmiudet tulisi varmistaa ja niiden kehittämiseen tulisi varautua aiempaa paremmin.

Helsingin seudun tämänhetkinen yhteistyö perustuu vuonna 2005 allekirjoitettuun yhteistyösopimukseen. Sopimuksessa hyväksyttiin yhteiset lähtökohdat Helsingin seudun MAL- yhteistyölle. Myöhemmin seudulle neuvoteltiin uusi aiesopimus vuosille 2012–2015. Aiesopimuksella pyrittiin erityisesti vahvistamaan Helsingin seudun toimivuutta ja kilpailukykyä, lisäämään asuntotuotantoa sekä vahvistamaan metropolipolitiikan tavoitteiden toteuttamista maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän kehittämisessä.<sup>28</sup>

MAL-toimintaohjelman onnistuminen on välittömässä yhteydessä seudun elinkeinopolitiikkaan sekä kestäväan kehitykseen. Huonosti toimivat asuntomarkkinat voivat olla elinkeinoelämän pullonkaula ja heikentää talouskasvua. Tämän lisäksi Helsingin seudulla harjoitettu asuntopolitiikka heijastuu volyyminsa vuoksi voimakkaasti koko Suomen elinkeinoelämään.<sup>29</sup>

Siitä huolimatta, että *riittävän asuntotuotannon edellytysten turvaaminen* on kirjattu MRL:n 5 §:ään, voidaan todeta, että Helsingin seudun asuntotuotanto ei ole vastannut riittävässä määrin alueen väestönkasvuun ja asuntojen kasvavaan kysyntään. Asuntomarkkinatilanteen on katsottu viime vuosina yleisesti haittaavan työmarkkinoiden toimintaa ja lisäävän entisestään yhdyskunta-rakenteen hajautumista sekä myös hidastavan väestönkasvua. Asuntojen hintataso ja riittämätön vuokra-asuntotuotanto ovatkin haasteena seudun kasville ja kilpailukyvyille. Kohtuuhintaisten asumisratkaisujen riittämättömyys erityisesti pääkaupunkiseudulla vaikuttaa negatiivisesti seudun kilpailukykyyn, työmarkkinoiden toimintaan ja lisää asuinalueiden eriytymistä sekä segregaaation uhkaa.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 1.

<sup>28</sup> Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma (MAL 2020). s. 10–11.

<sup>29</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 42.

<sup>30</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (luonnos). s. 38–39.

Asuntotuotantoa tarvitaan myös työvoiman liikkuvuuden kannalta, koska Helsingin seutu muodostaa nykyisin Suomen merkittävimmän yhtenäisen työssäkäyntialueen. Seudulla asuu noin 29 prosenttia koko maan työllisistä. Suomen 2,3 miljoonasta työpaikasta seudulla sijaitsee noin 750 000, eli kutakuinkin kolmannes. Seutu muodostaa selkeän ja yhtenäisen työssäkäyntialueen, jonka työpaikat ovat suurilta osin keskittyneet Helsingin kantakaupunkiin, liikenteen pääväylien solmukohtiin ja raideliikenteen asemaseutujen työssäkäyntikeskittyymiin.<sup>31</sup>

Ympäristöministeriön asettama strategia ulottuu yli Suomen työmarkkinoiden suurimman murroksen. Onnistuakseen strategian tavoitteiden toteuttamisessa Suomi tarvitsee laajapohjaista yhteistyötä keskeisten toimijoiden kesken, rohkeutta muutoksiin ja uudenlaisia toimintatapoja. Yksi strategian päämäärinä onkin, että asuinolot vastaavat ihmisten asumistarpeita ja asuntomarkkinat ovat toimivat.<sup>32</sup>

### 1.3.3 Pääkaupunkiseudun erityisasema

*Pääkaupunkiseutuun* kuuluu neljä kaupunkia: Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen.<sup>33</sup> Näiden kaupunkien alueilla muuttoliike ja työvoiman liikkuvuus on erityisen vahvaa. Maapoliittisessa lainsäädännössä onkin jossain määrin pyritty ottamaan huomioon tiettyjen nopeasti kasvavien alueiden erityistarpeita. Lainsäädäntöön sisältyy normitasolla instrumentteja, joilla pääkaupunkiseutu on asetettu muuhun Suomeen verrattuna erityisasemaan.<sup>34</sup> Näiden instrumenttien käyttäminen on myös hyväksytty oikeuskäytännössä.<sup>35</sup>

Pääkaupunkiseudun erityisasemaa perustelevia reaalisia argumentteja on useita. Ensinnäkin alueella tapahtuvaa asuntojen ja tonttimaan hintatasojen nousua on pyrittävä hillitsemään. Toiseksi yhdyskuntarakentamiseen soveltuva raakamaa on saatettava aktiiviseen käyttöön. Kolmanneksi voidaan puhua kuntien välisestä yhteistyöstä, joka on erityisen tärkeää pääkaupunkiseudun maankäyttöä suunniteltaessa ja toteutettaessa. Neljänneksi on todettava, että Helsingin seudulla tapah-

<sup>31</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (luonnos). s. 25.

<sup>32</sup> Ympäristöministeriön strategia 2020 - Yhdessä kestävään tulevaisuuteen.

<sup>33</sup> [http://www.helsinginseutu.fi/hki/HS/Selkosivut/Selkosivut/Kaupungit/P\\_\\_kaupunkiseutu](http://www.helsinginseutu.fi/hki/HS/Selkosivut/Selkosivut/Kaupungit/P__kaupunkiseutu) [2.3.2016].

<sup>34</sup> Hovila, 2011. s. 9.

<sup>35</sup> Kts. mm. KHO:2008:1. KHO viittasi perustelujensa tueksi myös valtioneuvoston hyväksymiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joissa Helsingin seutu on asetettu muuhun maahan verrattuna erityiseen asemaan.

tuvalla tasapainoisella maankäytön suunnittelulla ja toteutuksella on merkitystä koko Suomen kehitykselle.<sup>36</sup>

Esimerkkejä ympäristöoikeudellisista erityisistä instrumenteista, joissa pääkaupunkiseutu on asetettu erikoisasemaan tai joiden käyttämisen edellytykset ovat juuri pääkaupunkiseudulla poikkeavat, ovat esimerkiksi etuoston lievemmat edellytykset, rakentamattomalle rakennuspaikalle asetettu pakollinen korotettu kiinteistövero sekä pääkaupunkiseudun ydinkuntien velvollisuus yhteiseen yleiskaavaan. Nämä instrumentit ilmentävät osaltaan Helsingin seudun erityisiä alueidenkäyttötavoitteita, joilla pyritään vaikuttamaan ja vastaamaan muun ohella myös väestönkasvusta aiheutuviin haasteisiin.<sup>37</sup>

Eräänä pääkaupunkiseudun maankäytön ohjauksen ongelmana on juuri yhdyskuntarakenteen hajautuminen. *Hovilan* mukaan metropolialueen maankäytössä tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon toiminnallinen kokonaisuus, joka on kuntarajoja laajempi. Nykyisellään ohjauskeinoilla ei ole kyetty puuttumaan maankäytön ohjausta koskeviin ongelmiin. Pääkaupunkiseudun kokonaisvaltaisen kehittämisen tueksi tulisi kehittää nykyistä vahvempia oikeudellisia ja taloudellisia ohjauskeinoja. Eräs mahdollisuus ylikunnallisen suunnittelun vahvistamiseen pääkaupunkiseudulla olisi valtion ohjauksen kasvattaminen, jolle voidaan esittää myös vahva tarkoituksenmukaisuusperustelu, koska pääkaupunkiseudun kunnat eivät nykyisellään ole pystyneet ratkaisemaan maankäyttöön liittyviä ongelmiaan.<sup>38</sup>

Johtopäätöksenä voidaan siis todeta, että pääkaupunkiseudusta on muodostunut alue, jolla on ympäristöoikeuden alalla tarvetta erityisille ohjauskeinoille. Tämä johtuu suurelta osin pääkaupunkiseudun kehitystarpeista. Pääkaupunkiseutua voidaan näin ollen käsitellä oikeudellisessa suhteessa alueena jolla on myös tiettyjä oikeudellisia erityispiirteitä, kunhan huomioon otetaan yhdenvertaisuus ja siihen liittyvä riski yhdenvertaisuuden loukkaamisesta muihin Suomen kasvukeskuksiin nähden.

Suomen suurimmilla kaupunkiseuduilla korostuvat esimerkiksi yhdyskuntarakenteen seudullinen

---

<sup>36</sup> Hovila, 2011. s. 37.

<sup>37</sup> Hovila, 2011. s. 15–25.

<sup>38</sup> Hovila, 2016.

hallinta ja kaupunkiseudun toimivuuteen liittyvät kysymykset. Tämä erottaa suuret kaupunkiseudut muista alueista. Myös alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen tarve nousee suurimmilla kaupunkiseuduilla selkeästi esiin. Verrattuna muihin alueisiin, alueidenkäytön ohjauksen tarve on siis näin ollen kaupunkiseuduilla erilainen.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 51.

## 2. Rakentamiseen liittyvät säädökset

### 2.1 Suomen Perustuslaki

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslaki ei aseta rajoituksia sille, minkä tyyppisessä asumuksessa henkilö asuu. Ihminen voikin perustuslain valossa asua millaisessa asumuksessa tahansa.<sup>40</sup> Näin ollen perustuslaillista estettä myöskään kokeellisille asumisratkaisuille – esimerkiksi pilottihankkeiden muodossa – ei ole olemassa.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilöllä on myös oikeus vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Rakentamisen ja asumisen suunnittelua valmisteltaessa tuleekin näin ollen ottaa huomioon kaikki asiaan osalliset ja asian vaikutusalueella olevat. Tätä kautta perustuslaki tukee ihmisten välittömiä vaikuttamismahdollisuuksia rakentamisen kontekstissa. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

### 2.2 Terveysuojelulaki

Huoneiston tai yksittäisen huoneen sisäkorkeudella, pinta-alalla ja valaistuksella sekä ilmanvaihdolla on kuitenkin yleisen elämäkokemuksen mukaisesti vaikutusta tilan käyttäjän terveyteen. Liian matala tai pinta-alaltaan liian pieni huone ei voi sisältää tarpeeksi hengityskelpoista ilmaa asukkaalle terveellisen oleskelun takaamiseksi. Myös riittävä luonnonvalo on yleisesti todettu terveyttä edistäväksi seikaksi. Tällaista yleistä sanallista tasoa ei kuitenkaan ole pidetty kyllin täsmällisenä sääntelemään rakentamista. Niinpä asuinkäyttöön otettavien tilojen turvallisuuden takaamiseksi lainsäätäjät onkin katsonut perustelluksi määritellä ne vähimmäismitat ja -olot, joiden on katsottu takaavan asukkaille riittävän terveelliset olosuhteet asuinhuoneistossa tai sen yksittäisissä huoneissa.<sup>41</sup>

Periaatteet terveelliselle ympäristölle ja asumiselle on määritelty terveydensuojelulaissa (763/1994). Terveysuojelulain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ehkäistä ennalta, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä,

---

<sup>40</sup> Kotimäki, 2005. s. 6.

<sup>41</sup> Kotimäki, 2005. s. 64.

jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Terveysuojelulain tarkoituksena on siis *terveydensuojelu*. Laissa *terveyshaitalla* tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyttä.<sup>42</sup>

Terveysuojelulain seitsemännessä luvussa määritellään vielä tarkemmin asuntoa tai muuta oleskelutilaa koskevat terveydelliset vaatimukset. Asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee lain mukaan olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Asunnossa ja muussa oleskelutilassa ei saa myöskään olla eläimiä eikä mikrobeja siinä määrin, että niistä aiheutuu ihmisille terveyshaittaa. Asuinhuoneistojen huonejärjestelyiden osalta säädöksessä mainitaan, että asunnossa tai muussa oleskelutilassa tai niiden välittömässä läheisyydessä on oltava tarkoituksenmukainen wc-tila.<sup>43</sup> Asunnon ja muun oleskelutilan terveellisuuden valvontaa säätelee terveydensuojeluasetus (1280/1994).<sup>44</sup>

## 2.3 Tarkemmin rakentamista koskevat säädökset

### 2.3.1 Johdanto

Suurin osa rakentamista koskevasta sääntelystä perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 132/1999) ja sen nojalla valtioneuvoston asetuksena annettuun maankäyttö- ja rakennusasetukseen (MRA, 895/1999) sekä ympäristöministeriön asetuksina annettuihin rakentamismääräyksiin. Rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta Suomessa vastaa ympäristöministeriö.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen nojalla annetussa asetuksessa määritellään rakentamista koskevat yleiset edellytykset, olennaiset tekniset vaatimukset sekä rakentamisen lupamenettely ja viranomaisvalvonta. Rakentamismääräyksistä kuitenkin siis vain osa on MRL:ssa ja MRA:ssa, koska pääosa määräyksistä on alemmanasteisissa säännöksissä. Tarkemmat asetuksena annettavat raken-

<sup>42</sup> Terveysuojelulain (763/1994) 1 §.

<sup>43</sup> Terveysuojelulain (763/1994) 26 § ja 30 §.

<sup>44</sup> Terveysuojeluasetuksen (1280/1994) 15 §.

tamisen säännökset sekä niitä täydentävät ministeriön ohjeet on koottu Suomen rakentamismääräyskokoelmaan (RakMK).<sup>45</sup> Rakentamisen teknisessä ohjauksessa ympäristöministeriön ylläpitämällä Suomen rakentamismääräyskokoelma onkin keskeinen osa. Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat sitovia, mutta RakMK antaa määräysten lisäksi myös ohjeita, jotka taas eivät ole sitovia, vaan niissä on esimerkinomaisesti esitetty yksi tapa tehdä hyväksytty ratkaisu.

Edellisten oikeuslähteiden lisäksi jokaisella kunnalla on myös rakennusjärjestys, joka sisältää perusteet kunnallisen maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseen. Rakennusjärjestys on luonnollisesti voimassa vain kyseisen kunnan alueella tai vain osassa sitä. Myös muuta ohjaavaa materiaalia on runsaasti tarjolla.<sup>46</sup>

Rakentamisen ohjauksen ja sääntelyn tavoitteena on nykyisin varmistaa, että rakentaminen täyttää olennaiset tekniset vaatimukset, että rakentamisen laatu on korkeatasoista, ja että rakentaminen on turvallista, terveellistä sekä esteettisesti korkeatasoista. Samoin tavoitteena on, että rakennus soveltuu käyttäjien tarpeisiin koko sen elinkaaren ajan, että rakennus sopii rakennettuun ympäristöön, ja että maisemaan suunnittelussa ja rakentamisessa korostuvat vastuu sekä hyvä ammattitaito. Edellisten lisäksi tavoitteena on, että rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet otetaan huomioon, ja että rakentamisessa toteutuu myös kestävän kehityksen periaate.<sup>47</sup>

### **2.3.2 Maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön historia**

Voimassa olevaa rakentamiseen liittyvää lainsäädäntöä tulkitessa on kokonaiskuvan kannalta tarpeen tarkastella myös säännöstön varhaisempia vaiheita. Kumotut säädökset myös selventävät minikälaisten normien ohjaamana rakennuskantamme on syntynyt, ja miksi siihen edelleen sisältyy myös alle 20 neliömetrin kokoisia asuinhuoneistoja.

Ensimmäinen Suomen itsenäisyyden aikana säädetty rakentamista koskeva laki oli asemakaavalaki

---

<sup>45</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 749–754.

<sup>46</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 82–90.

<sup>47</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 18–24.



(AKL, 145/1931). Lakia valmisteltiin pitkään vuosien 1919 - 1931 välillä kunnes se viimein tuli voimaan tammikuussa 1932<sup>48</sup>. Lain tarkoitus oli lähinnä ohjata ja edistää kaupunkien muodostumista ja antaa lakisääteiset rajat etenkin kaupungeissa tapahtuvalle rakentamistoiminnalle. Kaupunkiin kuuluvien kaavoittamattomien alueiden rakentamistoimintaa laki ei enemmälti ohjannut, vaan niitä voitiin ohjata asemakaavan kaltaisilla määräyksillä sekä rakennussäännöllä ja rakennusjärjestyksellä.<sup>49</sup> AKL ei sisältänyt määräyksiä asuinhuoneiston vähimmäiskoosta.

Samaan aikaan AKL:n kanssa voimaan tuli rakennussääntö (RS, 41/1932). Rakennussääntö sisälsi rakennusteknillisiä määräyksiä, joiden tarkoituksena oli edistää terveellisyyden, tulenvarmuuden, kestävyden, viihtyisyyden ja kauneuden yleisiä vaatimuksia sekä ylipäänsä yleistä etua. Rakennussääntö määritteli myös ensimmäisen kerran *asuinhuoneen* käsitteen sekä asetti sille vähimmäisvaatimukset.<sup>50</sup> Rakennussäännön 58 §:n mukaan asuin- ja työhuoneen lattiapinnan tuli olla vähintään 7 neliometriä ja keskileveyden vähintään 1,8 metriä. Määräyksiä asuinhuoneiston vähimmäispinta-alasta ei kuitenkaan ollut, ellei 58 §:n asettamaa 7 neliometriin vedettyä rajaa sitten pidetä sellaisena.

Seuraava rakentamista sääntelevä laki oli rakennuslaki (RakL, 370/1958), joka tuli voimaan heinäkuussa 1959. Uusi laki korvasi RS:n muutoksineen. Olennainen RakL:n määräys oli, että rakentamisen ohjaaminen tapahtuisi jatkossa kaavoittamalla. Tarkempia määräyksiä ohjaukseen liittyen voitiin lisäksi antaa asetuksella ja paikallisilla rakennusjärjestyksillä. Rakentamisen kontrollin painopiste oli tähän aikaan ennakovalvonnassa, ja ongelmaksi muodostui rakennusluvan jälkeen tapahtuvan valvonnan toteuttaminen. Epäkohtaan puututtiinkin myöhemmin vuoden 1975 lakimuutoksella 674/1975.<sup>51</sup>

RakL:n 122 §:n mukaisesti rakennuksen edellytettiin tyydyttävän lujuutensa, terveellisyytensä, paloturvallisuutensa ja kauneutensa osalta kohtuulliset vaatimukset. Laki ei sisältänyt asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskevia säännöksiä. RakL:n järjestelmän eräs merkittävimmistä piirteistä oli myös laaja poikkeamisvalta yksittäisissä tilanteissa, joissa pakottava rakentamismääräys osoittautui epäasialliseksi. Laki salli poikkeamisen kaikista rakentamismääräyksistä, edellyttäen kuitenkin, ettei

---

<sup>48</sup> Littow, 2006. s. 22–24.

<sup>49</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 26–36. Kts. myös Kotimäki, 2005. s. 14.

<sup>50</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 26–36. Kts. myös Kotimäki, 2005. s. 15.

<sup>51</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 26–36. Kts. myös Kotimäki, 2005. s. 19–21.

poikkeamisen havaita tuottavan haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle. Rakennuslaissa asuinhuoneen määritelmää täsmennettiin, mutta sen sisältö pysyi käytännössä samana kuin se oli ollut jo rakennussäännössä.<sup>52</sup>

Jo rakennuslain aikaisessa oikeuskäytännössä on linjattu, että poikkeamispäätöstä koskevaa harkintaa tehtäessä, tarkoituksenmukaisuusharkinta ei voi olla mielivaltaa. Sellaisia hylkäysperusteita, joilla ei ole ollut pohjaa asiakirjoissa tai fakta-aineistossa, ei ole hyväksytty. Perusteluina joita on voitu käyttää poikkeamispäätöksen epäämiseen oikeuttavina, on käytetty mm. hankkeen vastustamista naapureiden osalta.<sup>53</sup> Tämän perusteen voidaan mielestäni uudistuneenkin MRL:n pohjalta katsoa edelleen olevan osaltaan voimassa, koska naapureita on myös voimassa olevan lain mukaan kuultava.

Kaavoituksen hitauden sekä rakentamisen käytännön sujuvuuden vuoksi poikkeuslupajärjestelmällä oli jo rakennuslain aikana suhteellisen korostunut asema. Tarkoituksenmukaisuusharkinta on siksi ollut rakennuslain voimassaoloaikana esillä sekä rakentamista koskevassa oikeuskäytännössä, että oikeuskirjallisuudessa. Rakennuslain aikaisessa poikkeuslupamenettelyssä nousi usein pohdittavaksi kysymys siitä, missä määrin suunniteltu rakentaminen estäisi tai huomattavasti vaikeuttaisi kyseessä olevan alueen kaavoitusta tai muuta järjestämistä.<sup>54</sup>

Huomattava ero vanhan rakennuslain ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain välillä on, että rakennuslaki edellytti poikkeamispäätösharkinnassa huomioon otettavan kaavoituksellisen haitan olevan *huomattavaa*, kun taas maankäyttö- ja rakennuslain mukaan jo pelkästään kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle aiheutuva haitta johtaa käytännössä poikkeamispäätöshakemuksen hylkäämiseen.<sup>55</sup> Ainakin tämän kriteerin osalta sääntelyn voidaan siis katsoa ajan kuluessa tiukentuneen.

Ensimmäisen kerran asuinhuoneiston vähimmäispinta-alaa koskeva säännös mainitaan RakL:n nojalla annetussa rakennusasetuksessa (RakA, 266/1959). RakA:n 82 §:n mukaan asuinhuoneiston huoneistoala ei saanut olla 20 neliometriä pienempi. Näin ollen ennen vuotta 1959 Suomessa voitiin rakentaa alle 20 neliömetrin asuinhuoneistoja, eikä niitä asetuksen voimaantulon jälkeen tarvinnut

---

<sup>52</sup> Kotimäki, 2005. s. 19–21 ja 24–25.

<sup>53</sup> Hollo & Kuusniemi, 1989. s. 119–120. Kts. myös KHO 1984 A II 69.

<sup>54</sup> Hovila, 2010. s. 32.

<sup>55</sup> Kuusniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori, 2013. s. 930.

purkaa tai poistaa asuinkäytöstä, vaan ne jäivät rakennuskantaamme ilmeisen käytännöllisinä huoneistoina. Vuonna 1994 sama 20 neliömetrin vähimmäiskokoa koskeva vaatimus kirjattiin ensimmäistä kertaa RakMK:n asuntosuunnittelua koskevaan osaan G1.

Vaikka vuosien 1959–1999 välillä olikin siis mahdollista rakentaa kohtalaisen pienikokoisia, jopa 20 neliömetrin kokoisia asuinhuoneistoja, ei niitä siltikään juuri rakennettu. Tämä johtui kysynnän hiipumisesta, johon osasyynä olivat tuolle ajalle tyypillinen tuotantotekniikka sekä ajanjaksona vallinneet arkkitehtuuri-ihanteet. 1960- ja 1970-luvuilla asunnot olivat Suomessa 1950-lukua väljempinä. Asuntotuotanto oli ollut pienasuntovaltaista ja kysyntää oli nyt isommille asunnoille. Asiaan vaikutti myös, että esimerkiksi keittiöiden varustelutaso sekä kiinteiden kalusteiden ja laitteiden määrä kasvoi, joka vaikutti oleellisesti myös pinta-alan tarpeeseen. Pinta-alan tarve oli ilmeinen myös 1980-luvulla, kun huoneistosaunat alkoivat yleistyä, ja 1990-luvulla yksioihinkin alettiin sijoittaa saunoja. 1990-luvulla myös esteettömyyteen alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota ja tämä kasvatti hygienia-tilojen vaatimaa pinta-alaa entisestään.<sup>56</sup>

### 2.3.3 Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki

Rakennuslain (370/1958) oltua voimassa lähes 40 vuotta sen korvasi nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena oli perusoikeussäädösten ohjaamana lisätä kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksia oman ympäristönsä kehittämisessä. Samalla laki vahvisti kunnan itsehallinnollista oikeutta oman yhdyskuntarakenteensa kehittämiseen.<sup>57</sup> Uuden lain rakenne ja suunnittelujärjestelmä poikkeavat aiemmista rakentamista ja maankäyttöä koskevista säädöksistä siinä, että MRL painottaa suunnittelun kokonaisprosessia sekä kuntien vastuuta. Joustavat normit antavat päätöksiä tekeville kunnille aikaisempaa paremmat harkintamahdollisuudet.<sup>58</sup>

MRL:ssa esiintyvät *joustavat normit* sopivat hyvin moderniin yhteiskuntaan, jossa on syntynyt tarve yhä avoimempaan ja väljempään sääntelyyn. Yhteiskunta onkin kiihtyvässä muutostilassa. Koska lainsäädännön muutokset eivät tapahdu hetkessä, tarvitsee yhteiskunta sisällöltään avoimempia

<sup>56</sup> Neuvonen, 2006. s. 109, 179 ja 227.

<sup>57</sup> Käenniemi, 2013. s. II.

<sup>58</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 110.

normeja. Joustavat normit ovat lisääntyneet juuri kansallisen oikeuden materialisoitumisen ja suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointivaltioillistumisen myötä. Joustavan normin sisältö konkretisoidaan, täsmennetään tai ääritapauksissa jopa luodaan tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa ja viranomaisten soveltamiskäytännöissä. Tämän lisäksi joustavien normien sisältö ja merkitys on löydettävissä myös lakien esitöistä, oikeuskirjallisuudesta sekä toimintakäytänteistä. *Määttä* on kuitenkin katsonut, ettei joustavien ja tarkkarajaisten normien eroa kuitenkaan tulisi liioitella. Oikeustieteellinen tutkimus on osoittanut, etteivät joustavat normit välttämättä ole kaikissa tapauksissa niin avoimia ja tulkinnanvaraisia kuin ensivaikutelma antaa ymmärtää.<sup>59</sup>

Kuten aiemmin mainittuja säädöksiä, käsitellään myös maankäyttö- ja rakennuslakia tässä vain tutkimuksen kannalta oleellisin osin. Perustuslain jokaiselle kansalaiselle takaamat vaikutusmahdollisuudet omaan elinympäristöönsä ilmenevät laajennettuina MRL:n 1 §:ään kirjatuista tavoitteista. Lain tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävissä olevissa asioissa. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että lain ensisijaisena tarkoituksena on hyvällä suunnittelulla tuottaa ja säilyttää hyvää ympäristöä ja parantaa huonoa ympäristöä<sup>60</sup>.

Myös tehdyn poikkeamispäätöksen tulisi turvata edellä mainittuja tavoitteita. Eräs tapa etsiä poikkeamispäätöstä tukevia erityisiä syitä onkin tarkastella seikkoja, jotka poikkeamispäätöstä tehtäessä tukevat MRL:n 1 §:ään kirjattuja tavoitteita. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että poikkeamispäätöksen tekemisen tulisi korostetusti aina edistää MRL:n tavoitteiden saavuttamista.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan MRL:n 1 §:n 2 momentti juuri määrittelee itse toimintatapaa ja toimintakulttuuria koskevan tavoitteen. Tavoitteena momentti korostaa jokaisen osallistumismahdollisuuksia, suunnittelun laatua, vuorovaikutusta, avoimuutta ja asiantuntijuutta. MRL:n 1 §:n 2 momenttia täydentää kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskeva MRL:n 8 luku. MRL onkin keskeinen laki päätöksentekoon vaikuttamisen kannalta. Ohjausjärjestelmän lisäpiirteenä on sen yhteensovittava luonne, koska päätöksenteossa korostuu usein erilaisia, ristiriitaisiakin

---

<sup>59</sup> Hirvonen, 2012. s. 68–69.

<sup>60</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 104.

tavoitteita, joiden osalta on löydettävä keskitien ratkaisu. MRL:n 1 §:n 2 momentti liittyy myös keskeisesti perusoikeuksien toteuttamiseen, erityisesti perustuslain 20 §:n osalta.<sup>61</sup> Pykälän sisältöön on ollut vaikuttamassa *kansanvaltaisuuden* käsite, johon kuuluu olennaisena osana yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.<sup>62</sup> MRL:n säännöksiä tarkoitus on alusta asti ollut, että niillä saavutettaisiin uusi taso kunnallisessa demokratiassa. Uudella tasolla kansanvalta tarkoittaisi enemmän kuin pelkkää kunnallisten hallintoelinten suorittamaa hallintointia.<sup>63</sup>

MRL:n 1 §:n tavoitesäännösten merkitystä on osaltaan käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Tavoitesäännösten tarkoitus on, että niiden toteutumista edistetään MRL:n mukaisessa toiminnassa. Kun MRL:n 1 §:ään kirjattuja tavoitteita käytetään oikeuslähteenä, tulee niiden luonne ottaa huomioon. Luonteen vuoksi voidaan perustellusti katsoa, että tavoitesäännökseen vetoaminen ei voi oikeudellisessa mielessä olla kovinkaan tehokasta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei pelkästään tällainen tavoitetta tukeva seikka ole vielä riittävä edellytys sille, että kunta voisi perustellusti tehdä poikkeamispäätöksen. Kuitenkin juridisessa argumentoinnissa tavoitteita voidaan käyttää tausta-apuna, ns. toisen tason juridisina auktoriteetteina. Tällöin tavoitesäännöksillä voi olla merkitystä punnittaessa erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja myös poikkeamispäätöksen tekemisen kohdalla.<sup>64</sup>

Jo MRL:a valmisteltaessa lähdettiin tietoisesti aiempaa lakia joustavammasta sääntelymallista. Tämä vaikutti erityisesti kaavoitukseen. Rakenteelliset muutokset ja painotukset johtivat siihen, että MRL:n kaavoitusta ja rakentamista ohjaava laatutaso muodostuu suurilta osin MRL:n 1 §:n tavoitesäännösten pohjalta. Tämänkaltaisessa sääntelyssä voidaan nähdä refleksiivisen oikeuden piirteitä, eli säännöksillä annetaankin vain puitteet päätöksenteolle. MRL:n rakenteen yksinkertaistaminen ja ohjauksen aiempaa suurempi joustavuus tarkoittavat, että suunnittelun vaatimustaso voidaan nyt entistä paremmin asettaa suunnitelutarpeen mukaisesti.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 17–20.

<sup>62</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 103.

<sup>63</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 110–111.

<sup>64</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 22–23.

<sup>65</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 47.

Rakennuksen rakentaminen vaatii pääsäännön mukaan aina kunnan rakennusvalvontaviranomaisen myöntämän luvan.<sup>66</sup> Lupaviranomainen voi olla kunnan lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, mutta toimivalta on mahdollista siirtää myös kunnalliselle viranhaltijalle, esimerkiksi kunnan aluearkkitehdille.<sup>67</sup>

Rakennuslupahakemusta käsiteltäessä arvioidaan luvan myöntämisen edellytykset, ja arvioinnissa kyse on nimenomaan oikeusharkintaisesta päätöksenteosta. Asemakaava-alueella vaatimuksena on, että hanke on ensinnäkin asemakaavan mukainen. Toiseksi rakentamisen on täytettävä MRL:ssa tai sen nojalla säädetyt edellytykset, kuten rakentamismääräyskokoelman määräykset. Kolmanneksi rakennuksen on sovellettava rakennuspaikalle ja paikalle on oltava tie tai mahdollisuus tien järjestämiseen. Neljäntenä vaatimuksena on, että vesi- ja viemäriputket on voitava järjestää paikalle vaatimusten mukaisesti. Viimeisenä edellytyksenä on, ettei rakennus häiritse kohtuuttomasti naapureita tai naapurikiinteistön rakentamista.<sup>68</sup> Pääsääntönä on myös, että lupapäätöksen tulee olla lainvoimainen ennen kuin rakentaminen aloitetaan.<sup>69</sup>

Harkinnalla tarkoitetaan yleisemmin päätöksentekoa edeltävää osaa, joka suoritetaan riittävän selvityksen ja tarpeellisen tulkinnan jälkeen. Harkinnan oleellinen elementti on päätöksentekijän asian suhteen suorittama hyvä ja perusteellinen arviointi.<sup>70</sup>

MRL:n 16 luvussa säädetään rakentamista koskevista määritelmistä. 113 §:n mukaan *rakennus* on asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisyteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin MRL:n tavoitteisiin liittyvistä syistä. Rakennuksena ei kuitenkaan pidetä kooltaan vähäistä ja kevytrakenteista rakennelmaa tai pienehköä laitosta, ellei sillä ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia.

MRL:n 117 § – 117 i §:ssä säädetään tarkemmin rakentamiselle asetettavista vaatimuksista. Pykälien

---

<sup>66</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 125 §.

<sup>67</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21 §.

<sup>68</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 385–387.

<sup>69</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 390.

<sup>70</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 18.

mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopuuhaisuuden vaatimukset. Rakennuksen tulee lisäksi sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla täyttää rakenteiden lujuuden ja vakauden, paloturvallisuuden, hygienian, terveyden ja ympäristön, käyttöturvallisuuden, meluntorjunnan sekä energiatalouden ja lämmöneristyksen perusvaatimukset (ns. *olennaiset tekniset vaatimukset*). Rakennuksen tulee lisäksi olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä – sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää – soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Itse asuinhuoneiston numeraaliseen neliömetreissä määritellyyn kokoon ei kuitenkaan MRL:ssa oteta kantaa.

Olennaisista teknisistä vaatimuksista asuinhuoneiston pinta-alaa koskee erityisesti terveydensuojelulain 26 §:ssäkin osaltaan käsitelty *terveellisyys*, josta säädetään myös MRL:n 117 c §:ssä. Pykälää on tarkennettu ympäristöministerön asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on muun ympäristölainsäädännön tapaan yleispiirteinen ja joustava. Kunnilla on lakimuutoksen jälkeen laaja harkinta- ja poikkeamisvalta. Lain säännösten joustavuuden ja kuntien itsenäisen harkintavallan käänttöpuolena ja mahdollisena ongelmana voidaan nähdä rakentamista koskevien säädösten epäyhtenäinen soveltaminen. Säädösten tulkinnassa on merkittäviä kuntakohtaisia eroja eivätkä tulkinnat ole aina ennustettavissa. Tämä on asettanut kuntalaiset ja kunnissa toimivat rakennusalan yritykset osaltaan eriarvoiseen asemaan.<sup>71</sup> Tilannetta ei näin ollen voi pitää yhdenvertaisuuden kannalta kaikilta osin tyydyttävänä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 23. luvussa on asetettu edellytykset poikkeamiselle MRL:n säännöksistä. Poikkeamista koskeviin kysymyksiin ja edellytyksiin palataan tarkemmin tämän tutkielman kappaleessa 2.4.

#### **2.3.4 Maankäyttö- ja rakennuslain muutos (HE 148/2015)**

Hallituksen esityksessä todetaan MRL:n 171 §:n mukaisen poikkeamisen myöntämiseen vaikuttavien *erityisten syiden* osalta, että kyseisiä syitä ei luetella laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan

---

<sup>71</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 121.

joka kerta tapauskohtaisesti, *in casu*.<sup>72</sup> Hallituksen esityksessä kuitenkin luetellaan joukko poikkeamisen edellytyksiä, joita voidaan mielestäni pitää eräänlaisina *poikkeamisen vähimmäisvaatimuksina*. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että *erityisen syyn* sisältö vaihtelee sen mukaan, minkä tyyppisestä poikkeamisesta on kysymys<sup>73</sup>.

Ensinnäkään poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Toisekseen poikkeamisharkinnassa on kiinnitetty huomiota maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, ja kansalaisten yhdenvertaisuuden takaa myös perustuslain 6 §. Kolmas poikkeamispäätöksen edellytys on, että päätöstä tehtäessä on huomioitava luonnonsuojelulliset tavoitteet sekä rakennetun ympäristön suojelu. Neljänneksi tulee huolehtia siitä, ettei poikkeamispäätöksen tekeminen johda merkittävään rakentamiseen. Viidenneksi on edellisten lisäksi varmistuttava siitä, että poikkeamisella edistetään jo olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa. Tämä tarkoittaa käytännössä myös sitä, että esimerkiksi naapureiden ja muiden, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakentaminen saattaa vaikuttaa, kuuleminen on järjestettävä asiallisella tavalla. Vielä näidenkin ehtojen täytyessä kunta voi tehdä poikkeamispäätöksen ehdollisena ja siihen voidaan sisällyttää myös muita tarpeellisia määräyksiä sekä ohjeita.<sup>74</sup>

Hallituksen esitys MRL:n muuttamisesta ei tule täysin yllättäen, koska jo kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (ns. kokeilulaki, 1257/2010) tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä miten sääntelyä keventämällä voidaan vaikuttaa kasvukeskuksissa tapahtuvaan asuntorakentamiseen kustannustehokkuutta lisäävällä tavalla. Kokeilulain 3 §:ssä säädetyistä poikkeamistoimivallan siirrosta ELY-keskuksen ja kunnan välillä on MRL:n muutoksen myötä kokonaan luovuttu. Ennen lakimuutosta ELY-keskuksen toimivaltaan vielä kuului poikkeamisluvan myöntäminen mm. rantarakentamista koskevissa asioissa, mutta käytännössä kaikissa muissa tapauksissa päätösvalta oli jo siirretty kunnille. Myös nykytilanteessa kunta voi tuki päätösvaltaansa huolimatta aina pyytää ELY-keskuksen lausunnon, ja sillä on siihen myös velvollisuus jos asia koskee *merkittävästi* ELY-keskuksen toimialaa.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> HE 148/2015. s. 3.

<sup>73</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 660.

<sup>74</sup> HE 148/2015. s. 5–7.

<sup>75</sup> HE 148/2015. s. 9.



Päätösvallan siirtäminen kokonaan kunnille tarkoittaa esitöiden mukaan parannusta ELY-keskuksen tekemään ohjaukseen ja valvonnan vaikuttavuuteen. ELY-keskus voi suunnata resurssejaan enemmän sinne missä vaikutus on suurin, eli kuntien strategisen alueidenkäytön suunnitteluun sekä terveen ja kestäväällä pohjalla olevan yleiskaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen edistämiseen. Lupaprosessiin liittyvä ELY-keskuksen ja kunnan tekemä päällekkäinen työ (ja tästä asetelmasta mahdollisesti kumpuavat tulkintaongelmat) on nyt saatu poistettua. Päätösvalta on nykyisin yksiselitteisesti kunnilla.<sup>76</sup>

MRL:n muutokselle oli olemassa hyvät perustelut, koska ELY-keskuksilta ja kunnilta kerätyn tiedon perusteella kokeilulain elementit olivat toimivia. Poikkeamistoimivallan siirtäminen vain kuntien päätösvaltaan on selkeyttänyt asioiden käsittelyä. Näin ollen myös käsittelyajat ovat lyhentyneet ja viranomaisten resurssit osaltaan vapautuneet muuhun.<sup>77</sup> Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että jo vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa annettiin kunnille paljon lisää valtaa päättää alueidensa maankäytöstä.<sup>78</sup> Näin ollen lakimuutosten perusteella voidaan nähdä, että trendi kunnan vallan lisäämisessä maankäytännöllisissä asioissa on koko 2000-luvun ollut nouseva.

Eräänä vaarana hallituksen esityksessä nähdään poikkeamisedellytysten yksityiskohtaisempi sääntely. Tämä tarkoittaisi poikkeamispäätösten mekaanisempaa käsittelyä, joka voisi johtaa liian heppoisin perustein tehtyihin myönteisiin poikkeamispäätöksiin.<sup>79</sup> Tämän tutkielman kannalta on siis selvää, ettei MRL:ssa todettuja *erityisiä syitä* voida määritellä eksaktisti, vaan ne muuntautuvat aina tapauskohtaisten elementtien ja olosuhteiden kautta.

Kuten todettua, kaikki lakimuutoksen jälkeen tehdyt poikkeamispäätökset ovat siis yksin kunnan päätösvallan alla. Kunnille siirtyivät aiemman päätösvallan lisäksi myös mm. rantarakentamista koskevat poikkeamispäätökset sekä rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä tehtävät poikkeukset. ELY-keskukselle jäi kuitenkin MRL:n mukainen oikeus valittaa kunnan poikkeamispäätöksistä hallinto-oikeuteen. Kunnalla on myös joissain tapauksissa edelleen velvollisuus pyytää ELY-

---

<sup>76</sup> HE 148/2015. s. 9.

<sup>77</sup> HE 148/2015. s. 9–10.

<sup>78</sup> Nyman, 2000. s. 7.

<sup>79</sup> HE 148/2015. s. 10.

keskukselta lausunto.<sup>80</sup>

On kuitenkin tärkeää huomata, että lakimuutoksella ei muuteta itse poikkeamisen edellytyksiä. Poikkeamisen edellytykset ovat sinällään joustavia, ja niiden pohjalta on syntynyt tietyn tyyppisiin kysymyksiin myös ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Poikkeamisen edellytysten täsmentäminen voi kuitenkin hallituksen esityksen mukaan tulla tulevaisuudessa ajankohtaiseksi.<sup>81</sup>

Eräänä lakimuutoksen yhteiskunnallisena vaikutuksena hallitus pitää rakentamismahdollisuuksien helpottumista. Vaarana taas on poikkeamistoimivallan hajaantuminen sillä tavoin, että poikkeamisen myöntämisen edellytyksiä tulkitaan eri kunnissa liian erilaisella tavalla. Tätä uhkaa – joka voisi pahimmassa tapauksessa käytännössä konkretisoitua esimerkiksi kuntien välisenä kilpailuna veronmaksajista, joka taas voisi heijastua päätösten laatuun – oli käsitelty jo useissa lausunnoissa joita hallitus pyysi hallituksen esityksen luonnoksesta eri tahoilta.<sup>82</sup> Samankaltaisena uhkana saatettiin nähdä myös maankäyttöllisiin päätöksiin tarvittavan asiantuntijuuden puute, jota oli tosin käsitelty jo MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2000.<sup>83</sup> Kaikissa Suomen kunnissa ei välttämättä ole aiheesta yhtä laajaa osaamista ja oikeuskäytännön tuntemusta. Kuntien vaihtelevat resurssit sekä osaaminen saattavatkin myös tulevaisuudessa johtaa siihen, että valtaa siirtyy tarkoitusharkinnan muodossa asiantuntijoilta entistä enemmän kuntapolitiikoiden suuntaan<sup>84</sup>.

Toisaalta lakimuutosta koskevasta hallituksen esityksestä annetun lausunnon mukaan päätösten valmistelu sekä sovellettavat säännökset olivat kunnille jo ennestään tuttuja.<sup>85</sup> Tätä vastaan tosin puhuu valitusprosessien yleisyys, joiden perusteella kuntien ennen vuotta 2016 myöntämät poikkeusluvut olivat ELY-keskusten myöntämiin lupiin verrattuna kestäneet huomomin hallinto-oikeudessa. Poikkeamispäätöksissä ELY-keskusten tekemiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituk-

---

<sup>80</sup> HE 148/2015. s. 10–12.

<sup>81</sup> HE 148/2015. s. 10–12.

<sup>82</sup> HE 148/2015. s. 14–15. Kts. myös mm. Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto koskien hallituksen esityksestä 148/2015.

<sup>83</sup> Nyman, 2000. s. 8–9.

<sup>84</sup> *Jyrängin* mukaan tyypillinen piirre poliittiselle vallalle on, että se on vain osittain oikeussääntöjen sitomaa eli siihen sisältyy merkittävä määrä myös vapaata harkintaa. Kts. Jyränki, 2003. s.56.

<sup>85</sup> Kts. Kuntaliiton lausunto koskien hallituksen esitystä 148/2015.

sista hylättiin 87 % ja hyväksyttiin 9 %, kun taas kuntien tekemiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 43 % ja hyväksyttiin 44 %.<sup>86</sup> Näin ollen kuntien päätösten pysyvyys hallintotuomioistuimissa oli huomattavasti heikompi kuin ELY-keskusten. Päätösten substanssikysymyksiin ei tosin tässä tutkielmassa ole edes aiheen tasolla mahdollisuuksia ottaa sen suuremmin kantaa.

MRL:a koskeva lakimuutos tuli voimaan 1. päivänä huhtikuuta 2016. Kuten todettua, itse poikkeamispäätöksen edellytykset eivät lakimuutoksen myötä kuitenkaan muuttuneet. Poikkeamispäätös on edelleen perusteltava hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisesti, myös tilanteissa joissa poikkeamisen edellytykset täyttyvät. MRL:n mukainen poikkeamispäätös siis säilytti rationsa muutoksen jälkeen. Perustuslakivaliokunta (PeVL) on lisäksi alkuperäistä MRL:a koskevaa hallituksen esitystä vuonna 1999 arvioidessaan lausunut, että yhdyskuntasuunnittelussa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on selvästi antanut painoarvoa sille, että poikkeamista koskeva päätös on aina viimekädessä saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>87</sup>

Lähtökohtaisesti perustuslaki takaa yhdenvertaisuuden lisäksi myös viranomaisten johdonmukaisen päätöksenteon. Tämä tarkoittaa, että yhdenvertaisuus toteutuu osaltaan johdonmukaisen päätöksenteon kautta. Kun päätösvalta poikkeamispäätösten suhteen siirtyi kunnille, oli vaarana päätöksenteon liiallinen eriytyminen. Lain muutosta koskeneissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve päätöksentekijöiden riittävästä opastuksesta ja koulutuksesta kunnissa. Poikkeamistoimivallan siirtämisen yhtydessä kunnissa tuli olla riittävä osaaminen poikkeamispäätösten tekemiseen, sekä riittävä ymmärrys *erityisiä syitä* koskevasta oikeuskäytännöstä, jotta päätöksenteko pysyisi muutoksesta huolimatta yhtenäisenä. Opastuksen ja koulutuksen tarve tuodaan esille myös MRL:n muutokseen liittyvässä eduskunnan ympäristövaliokunnan (YmVL) mietinnössä 3/2016. Mietinnössä valiokunta toteaa, että poikkeamistoimivallan siirron vaikutuksia tulee seurata ja arvioida, onko edellytysten täsmentäminen lain tasolla mahdollisesti myöhemmin tarpeen, jotta yhdenmukainen oikeuskäytäntö asian suhteen voidaan turvata.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Suomen luonnonsuojeluliiton lausunto hallituksen esityksestä 148/2015.

<sup>87</sup> PeVL 38/1998 vp.

<sup>88</sup> YmVL mietintö Nro 3/2016. Kts. myös Hirvonen, 2016. s. 39.

### 2.3.5 Maankäyttö- ja rakennusasetus

Maankäyttö- ja rakennusasetusta (MRA, 895/1999) edelsi rakennusasetus (RakA, 266/1959). Vuoden 1959 asetuksen vaikutus onkin aistittavissa myös uudemmassa vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennusasetuksesta, sillä *asuinhuone* määritellään käsitteenä edelleen vanhan RakA:n 82 §:n mukaisesti huonetilaksi, joka on ensisijaisesti tarkoitettu jatkuvaan asumiskäyttöön. Yksittäisen asuinhuoneen vähimmäispinta-ala on uudessa maankäyttö- ja rakennusasetuksessa myös määrätty olevaksi aina vähintään 7 neliometriä. Vanhemmassa asetuksessa todetaan asuinhuoneiston pinta-alasta selkeästi, ettei huoneistoala saa olla 20 neliometriä pienempi.<sup>89</sup> Tämä asetus on kuitenkin siis korvattu uuden maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta annetulla maankäyttö- ja rakennusasetuksella (895/1999).

Voimassa olevassa MRA:ssa *asuinhuoneiston* käsite määritellään asetuksen 51 §:ssä. Tullakseen luokitelluksi asuinrakennukseksi, tulee rakennuksen ensinnäkin täyttää MRA:n asuinrakennusta koskevat määräykset, jolloin luonnonolosuhteet ja ympäristötekijät on otettava rakennuksen tilojen järjestelyn ohella huomioon. Asumiseen tarkoitettujen tilojen on oltava tarkoituksenmukaisia, viihtyisiä, toimivia ja soveltuvia erilaisiin muuttuviin asumistarpeisiin sekä saatava riittävästi luonnonvaloa.<sup>90</sup>

Rakennuksen käyttöturvallisuudesta säädetään MRA:n 50 §:ssä, ja tämän lisäksi on hyvä huomioida, että rakennuksen käyttöturvallisuutta määrittää myös pelastuslaki (2011/379). Pelastuslaissa säädetään mm. rakennusten uloskäytävistä (10§), laitteiden kunnossapidosta (12§), pelastussuunnitelmasta (15 §), palovaroittimista (17 §) sekä poistumisturvallisuudesta (18 - 21 §). Tämänkaltaiset seikat luonnollisesti vaikuttavat siihen millaisia asuinhuoneistoja Suomessa on mahdollista rakentaa.

Rakentamisen osalta MRA täsmentää MRL:n säännöksiä, eikä juuri sisällä sellaisia painotuksia tai vaikutuksia, joita ei olisi huomioitu jo MRL:a koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998). Eri-tyistä huomiota asetuksessa on oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan kiinnitetty ekologiin seikkoihin, rakennuksen pitkäikäisyyteen ja suunnitelmalliseen kunnossapitoon.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Rakennusasetuksen (266/1959) 82 §.

<sup>90</sup> MRL 51 §:n määrittelystä tarkemmin Kts. Kotimäki, 2005. s. 11.

<sup>91</sup> Kotimäki, 2005. s. 44.

Tämän tutkielman kannalta huomionarvoista on, että MRA:n 14. luvussa täsmennetään MRL:n 23. luvun mukaista poikkeamistoimivaltaa käytännössä. Luvussa käsitellään tilanteita liittyen itse poikkeuksen hakemiseen kunnalta, poikkeamista koskevan hakemuksen johdosta tapahtuvaan kuulemiseen sekä poikkeamispäätöksen lähettämiseen ja tiedoksiantamiseen. Kyse on siis hyvin käytännönläheisistä normeista.

Määräaikojen osalta on tärkeää huomata, että kunnan tekemässä poikkeamispäätöksessä on MRA:n 87 §:n mukaan määrättävä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on kunnalta haettava. Tämä aika voi olla enintään kaksi vuotta. MRA:n perusteluissa on todettu, että aikamääre on tarpeellinen, koska poikkeamispäätös on yksittäistä hanketta koskeva päätös. Ajan kuluessa tapahtuneet muutokset voivat lisäksi asettaa hakemuksen tarkastelun erilaiseen valoon. Tämän vuoksi poikkeamispäätöksen voimassaololle on lainsäätäjän mielestä ollut tarpeen asettaa selkeä raja. Jos joku kuntalaisista valittaa myönteisestä päätöksestä, tulee valitusviranomaisen huolehtia siitä, että poikkeamispäätöksen hakijalle jää kahden vuoden aikamääreen valossa riittävästi aikaa itse rakennuspiirrustusten laatimiseen.<sup>92</sup>

### 2.3.6 Rakentamismääräyskokoelma

Nykyiset rakentamismääräykset on annettu ympäristöministeriön asetuksina maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n nojalla. Rakentamismääräyskokoelma on kehittänyt asemaansa itsenäisenä oikeuslähteenä rakennusalalla jo 1970-luvulta lähtien. Rakentamismääräyskokoelmalla onkin sen käytännöllisyyden vuoksi hyvin vakiintunut asema.<sup>93</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n mukaan ympäristöministeriö ylläpitää Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, johon kootaan MRL:n nojalla annetut rakentamista koskevat säännökset ja rakentamismääräykset sekä ministeriön ohjeet. Rakentamismääräyskokoelmaan voidaan tosin koota myös valtion muiden viranomaisten antamia rakentamista koskevia määräyksiä. Kaikki rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat siis velvoittavia, mutta rakentamismääräyskokoelmassa esitetyt ohjeet sen sijaan eivät ole, vaan muitakin kuin niissä esitettyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne

<sup>92</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 936.

<sup>93</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 94.

vain täyttävät rakentamiselle asetetut muut vaatimukset.<sup>94</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 13 § ja 117 § luovat yhdessä pohjan suurimmalle osalle rakentamismääräyskokoelman sääntelystä.

Rakentamismääräyskokoelma sisältää asiakokonaisuuksittain rakentamisen terveellisyttä, turvallisuutta, energiatehokkuutta, käyttöturvallisuutta, esteettömyyttä, ääneneristävyyttä sekä vesi-, viemäri- ja lämmityslaitteistoja koskevat olennaiset tekniset vaatimukset sekä niihin liittyvät ohjeet ja selostukset.<sup>95</sup>

RakMK:n osio G1 määrittelee sekä *huoneistoala* -käsitteen<sup>96</sup>, että lisäksi asuinhuoneen vähimmäiskoon ja -korkeuden. Asuinhuoneiston huoneistoalan tulee RakMK:n mukaan olla vähintään 20 neliometriä. Asuinhuoneiston tilojen ja pohjaratkaisun tulee olla – huomioon ottaen aiottu käyttäjämäärä, asuntojen yhteiset tilat ja käyttötarpeiden muutokset – asumisen kannalta tarkoituksenmukaisia. Asuinhuoneistossa tulee määräysten mukaan olla riittävästi tilaa lepoa, oleskelua ja vapaaajan viettoa, ruokailua ja ruoan valmistusta, hygienian hoitoa sekä asumiseen liittyvää välttämättömyshuoltoa ja säilytystä varten.<sup>97</sup>

Mielestäni rakennusta ja rakentamista koskevien RakMK:n määräyksien ja ohjeiden hierarkkinen säätämistaso antaa periaatteessa mahdollisuuden reagoida tekniikan kehitykseen nopeassakin aikataulussa. Määräyksiä ei luonnollisesti ole yhtä hankala muuttaa tai päivittää kuin lakeja. Tässä asiassa on mielestäni huomioitu myös rakennusteollisuuden tarpeet.

RakMK:n käyttämiseen oikeuslähteenä liittyy kuitenkin myös ongelmia. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan asetuksena annetun RakMK:n *ohjeellinen* status on osaltaan korostunut tarpeettomasti. Sääntelyä on voitu pitää ongelmallisena myös sen yleispiirteisyyden vuoksi. Maankäyttö- ja rakennuslain rakentamista koskevat säännökset ovatkin muun ympäristölainsäädännön tapaan yleispiirteisiä ja joustavia. Vaarana on näin ollen säännösten epäyhtenäinen soveltaminen, jos tulkinnanvaraa on liikaa. Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan osa suunnitteli-

<sup>94</sup> Tarasti, 2011. s. 3.

<sup>95</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 95.

<sup>96</sup> *Huoneistoala* on ala, jota rajaavat toisaalta huoneistoa ympäröivien seinien, toisaalta huoneiston sisällä olevien kantavien seinien ja muiden rakennukselle välttämättömien rakennusosien huoneiston puoleiset pinnat.

<sup>97</sup> Suomen rakentamismääräyskokoelma G1.

joista myös pitää rakentamismääräyksiä jopa tietyin paikoin puutteellisina, epäselvinä, liian yksityiskohtaisina tai runsaslukuisina.<sup>98</sup>

### 2.3.7 Rakennusjärjestys

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan jokaisessa Suomen kunnassa tulee olla rakennusjärjestys, joka ohjaa rakentamista kunnan alueella. Rakennusjärjestyksen juuret sääntelyinstrumenttina ulottuvat 1800-luvulle saakka<sup>99</sup>. Nykyisin menettelysäännökset rakennusjärjestyksen laatimiseen määritellään MRA:n 6 §:ssä.

Rakennusjärjestyksellä voidaan antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä alueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä, ja sen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla. Rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea ennen kaikkea 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 paikallista rakentamista koskevia seikkoja.<sup>100</sup>

Voimassa olevassa MRL:ssä rakennusjärjestyksen asema määräyskokoelmana on säilytetty perinteisessä muodossa. Kunnissa pakollisena säilyvän rakennusjärjestyksen päätehtävä on täydentää MRL:a ja MRA:a sekä toimia eräänlaisena paikallisten määräysten kokoelmana. Tätä on aiempaan rakennuslakiin nähden jopa korostettu.<sup>101</sup>

MRL:n esitöiden mukaan paikallisuuden korostamista on pidettävä tärkeänä, koska kuntien on elinvoimaisuutensa lisäämiseksi pohdittava keinoja yritystoiminnan kehittämiseksi ja työpaikkojen lisäämiselle. Rakennusjärjestystä voidaan käyttää kuntien eroista johtuvan ja erilaisten olosuhteiden vaatiman tarpeellisen jouston järjestämiseen rakentamisen ohjauksessa.<sup>102</sup> Yhteenvetona voidaan

<sup>98</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 95.

<sup>99</sup> Käenniemi, 2013. s. II.

<sup>100</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 2 § ja 14 §.

<sup>101</sup> Käenniemi, 2013. s. 33–34.

<sup>102</sup> Käenniemi, 2013. s. 33–34.

siis todeta, että rakennusjärjestys toimii sääntelyinstrumenttina enemmän paikallisella tasolla. Rakennusjärjestyksen määräysten tuleekin siksi lähtökohtaisesti olla paikallisten olosuhteiden vaatimia<sup>103</sup>.

Tämän tutkielman kannalta huomionarvoista on, että rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskoelmassa on määrätty asiasta toisin.<sup>104</sup> Näin ollen tässä tutkielmassa keskitytäänkin rakennusjärjestystä oikeushierarkiassa korkeammalla oleviin normeihin ja säädöksiin.

Voidaan tosin todeta, että rakennusjärjestys voi nykyisenkin sääntelyn turvin olla joissain tilanteissa perinteistä kaavoitusta joustavampi ohjausväline tai toimia suunnittelun esiasteena<sup>105</sup>. Koska oikeushierarkiassa korkeammalla olevat normit kuitenkin kumoavat ristiriitatilanteessa rakennusjärjestyksen normit, ei rakennusjärjestyksen normeja näin ollen voida kunnassa käyttää MRL:n 171 §:n mukaisen poikkeamispäätöksen tekemiseen tai sen perustelemiseen.

## **2.4 Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamisvalta**

MRL:n 171 §:ssä säädetään yleisestä poikkeamisvallasta. Se mahdollistaa poikkeamisen MRL:n, MRA:n, RakMK:n sekä rakennusjärjestyksen säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja rajoituksista. Käytännössä hakija jättää poikkeamishakemuksen yleensä kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, joka ratkaisee asian ja tarvittaessa toimittaa sen tiedoksi ELY-keskukselle.<sup>106</sup>

MRL 171 § sisältää siis säännöksen, jonka nojalla on mahdollista poiketa lähes kaikista niin MRL:n kuin myös sen nojalla annetuista säännöistä ja määräyksistä. Poikkeamisoikeutta koskevan järjestelmän taustalla on tarve käyttää kaavoitusta nopeampaa ratkaisukeinoa yhdyskuntarakenteen nopean kehityksen tarpeisiin. Erilaisista poikkeamispäätöksistä onkin tullut kunnissa lupakäytännön arkipäivää.<sup>107</sup> Oikeuskirjallisuudessa poikkeamista koskevia säännöksiä on pidetty kunnallisen päätösvalan vahvistamisena.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 144.

<sup>104</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 14 §.

<sup>105</sup> Käenniemi, 2013. s. II.

<sup>106</sup> Kotimäki, 2005. s. 53–54.

<sup>107</sup> Käenniemi, 2013. s. 22–23.

<sup>108</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 659.



Poikkeamisen myöntämisen perusteet on kirjattu tarkemmin MRL 172 §:ään. Myönteisen ratkaisun edellytykset pohjautuvat sekä *oikeusharkintaan* eli sidottuun harkintaan, että *tarkoituksenmukaisuusharkintaan* eli vapaaseen harkintaan. Näiden kahden eroa voidaan lyhyesti kuvata niin, että oikeusharkinnalla on ainakin teoriassa mahdollista päästä loogisesti yhteen ja ainoaan oikeaan ratkaisuun, kun taas tarkoituksenmukaisuusharkinnan kautta voidaan päätyä useaan erilaiseen lopputulokseen, jotka ovat kaikki osaltaan yhtä oikeita ja loogisesti perusteltavissa<sup>109</sup>. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan poikkeamisen edellytyksenä ei periaatteessa voi olla vain hankkeen yleinen tarve tai muukaan yhteiskunnallisesti merkittävä yksittäinen olosuhde<sup>110</sup>.

Poikkeamispäätöksen tekemiseen liittyy muuta MRL:n mukaista lupaharkintaa vahvemmin juuri tarkoituksenmukaisuusharkinta, joka taas perustuu tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden punninnan kautta hakemuksen tosidekkoihin. Kunnan kannalta tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuus sekä hakemukseen perusteluiksi liitetyt erityiset syyt joustavoittavat päätöksentekoa, vaikka poikkeamispäätösten tuleekin perustua lain 172 §:n antamiin rajoihin.<sup>111</sup> Poikkeamisasioissa korostuu kunnan asiaan liittyvä oma toimivalta.<sup>112</sup>

Kunnan sisällä kunta saa määritellä poikkeuksen myöntävän viranomaisen vapaasti, omaan organisaatioonsa sopivalla tavalla. Kunnallisen viranomaisen valinnassa tulee MRL:n esitöiden mukaan oikeusturvatekijöiden ohella kiinnittää riittävästi huomiota myös siihen, miten kunnan poikkeamismenettely nivoutuu rakentamista ja toimenpiteitä koskevan ennakovalvonnan järjestämiseen. Tavallisimmin poikkeuksen myöntävä viranomainen on kunnanhallitus tai kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Poikkeamisvalta on myös mahdollista siirtää johtosäännöllä jollekin kunnan viranhaltijalle.<sup>113</sup> Asiantuntemuksen sekä asioiden joustavan ja joutuisan käsittelyn kannalta kunnan rakennusvalvontaviranomainen vaikuttaisi kuitenkin luontevimmalta ratkaisulta.

Viranomaisen puolelta erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että hakijan oikeusturvaan liittyvät

---

<sup>109</sup> Merikoski, 1969. s. 35–48.

<sup>110</sup> Käenniemi, 2013. s. 22–23.

<sup>111</sup> Käenniemi, 2013. s. 22–23.

<sup>112</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 140.

<sup>113</sup> Heinilä, 2003. s. 844–845.

näkökohdat otetaan riittävässä määrin huomioon. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävän hoitaminen vaatii puolueetonta ja riippumatonta menettelyä. Kuten todettua, kunnalla on kuitenkin valta päättää siitä, kuinka asia kunnassa sisäisesti järjestetään. Lähtökohtaisesti sen viranomaisen, joka poikkeamisesta päättää, ei pitäisi juurikaan vaikuttaa itse poikkeamispäätöksen sisältöön, eli päätöksenteon tulisi ainakin jollain tasolla olla hajautettua. Poikkeamisen oikeudelliset edellytykset ovat aina samat riippumatta poikkeamispäätöksen tekevästä viranomaisesta. Kyse on riittävästä ennakkovalvonnasta.<sup>114</sup>

*Heinilä* on pohtinut, muuttuuko tarkoituksenmukaisuusharkinta joissain tapauksissa osin kohtuusharkinnaksi, kun erilaiset intressit ja arvot saavat poikkeamispäätöstä koskevassa päätöksenteossa erilaisia painoarvoja. Heinilän mukaan vaarana on, että päätöksentekijän valinnalla on lopputuloksen kannalta merkitystä. Joissain kunnissa taloudellisille perusteluille, esimerkiksi elinkeino- ja työllisyyspoliittisille syille, voidaan antaa enemmän painoarvoa kuin toisissa, ja joissain kunnissa taas kohtuusnäkökohdille saatetaan antaa enemmän painoarvoa kuin toisissa. Tämänkaltaiset riskit tulisi kunnissa minimoida. Lain yhdenmukaisen soveltamisen vuoksi voitaisiinkin ehkä esittää perusteluja kuntien poikkeamismenettelyjen yhdenmukaistamiselle.<sup>115</sup> Päätösvallan siirtyminen pääsääntöisesti kunnille on merkinnyt entistä heterogenisempää lupakäytäntöä.<sup>116</sup> Juuri siksi myös tässä tutkielmassa on tarpeen selvittää kuntien tekemiä poikkeamispäätöksiä koskevia yhdenmukaisia linjoja sekä menettelytapoja.

Käytännössä kuntien päätökset eivät välttämättä ole kansallisella tasolla aina täysin yhdenmukaista linjaa noudattavia. Ympäristöoikeutta onkin kutsuttu *konfliktioikeudeksi*, jossa ratkotaan keskenään ristiriitaisten intressien painoarvoa. Tämä ei toki ole kaukana kunnallispoliittisesta toiminnasta. Kun ympäristöoikeuden tulkinnassa sovitetaan yhteen keskenään ristiriitaisten tavoitteiden välisiä painoarvoja, on näin ollen ilmeistä, että toimintaympäristössä kulloinkin vaikuttavat arvot ja intressit vaikuttavat ratkaisuun. Kunnallispoliittinen ympäristö vaikuttaa erilaisten intressien painoarvoon, mistä johtuen ympäristöoikeudelliset ratkaisut voivat olla eri kunnissa erilaisia.<sup>117</sup> Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko on joustavien ja avoimien normiensa vuoksi vahvasti tilannesidonnaista.<sup>118</sup>

<sup>114</sup> Heinilä, 2003. s. 844–845.

<sup>115</sup> Heinilä, 2003. s. 845–846.

<sup>116</sup> Heinilä, 2003. s. 865.

<sup>117</sup> Prusi, 2013. s. 47.

<sup>118</sup> Hovila, 2011. s.12

Oikeudellisessa keskustelussa on esitetty, että vuonna 2000 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksella maankäyttö olisi muuttunut avoimesti kunnallispoliittiseksi valtakysymykseksi. Tämän kaltainen kehitys johtaa helposti myös tilanteeseen, jossa eri kuntien välillä tehdään samankaltaisista lähtökohdista keskenään ristiriitaisia päätöksiä. Vaarana suunnittelun politisoitumisessa on, että ainoaksi tunnisteutusti suunnitteluun vaikuttavaksi seikaksi muodostuu raha ja kunnan elinkeinoelämän tukeminen.<sup>119</sup>

Vaikka päätökset voivat olla erilaisia, on jokaisen perustuttava lakiin. Se, täyttyvätkö tapauksessa MRL:n 171 §:ssä säädettyt poikkeamisen edellytykset ratkaistaan laillisuusharkinnalla. Näin ollen poikkeamishakemuksen tueksi on aina esitettävä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n tarkoittamia *erityisiä syitä*. Lähtökohtaisesti hakijan tulisi esittää erityiset syyt hakemuksessaan, mutta päätöksentekijän tulee kuitenkin myös oikeudellisesti perustella erityisten syiden puuttuminen tai olemassaolo. Viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja asian selvittämisvelvollisuus, joten käytännössä asian valmistelija joutuu myös viran puolesta osittain selvittämään, onko asiaan liittyen olemassa joitain erityisiä syitä.<sup>120</sup>

Erietyiset syyt eivät voi olla esimerkiksi henkilökohtaisia eli puhtaasti henkilöön liittyviä. Näin ollen perinnönjako, yksityisoikeudellinen sopimus, taloudellinen tilanne tai perhesyyt eivät voi olla lain tarkoittamia erityisiä syitä, koska niille ei voida antaa merkitystä myöskään kaavoituksen yhteydessä. Yhteisenä nimittäjänä erityisille syille voidaan pitää sitä, että niiden on liityttävä jollain tavalla maankäytön tavoitteisiin sekä MRL:n tavoitteiden saavuttamiseen. Kaikki maankäytölliset seikat voivatkin periaatteessa olla mahdollisia erityisiä syitä. Erietyisiä syitä voivat olla mm. kaavan vanhentuneisuus, alueen olosuhteiden muutokset tai poikkeamisen vähäinen vaikutus alueen muuhun maankäyttöön. Pelkästään kunnan puoltavaa lausuntoa hankkeesta ilman lainmukaisia perusteluja ei voida pitää MRL:n tarkoittamana erityisenä syynä. Lähtökohtaisesti mitään syytä, minkä kuka tahansa voisi missä vain tapauksessa esittää, ei voida pitää MRL:n mukaisena erityisenä syynä. Poikkeamisen luonteesta johtuen jokaisen hakemustilanteen tulee olla yksilöllinen ja ainutkertainen. Tästä johtuen myös hakemuksen hyväksymistä puoltavan erityisen syyn voidaan olettaa olevan sen

---

<sup>119</sup> Nyman, 2000. s. 7.

<sup>120</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4. Lisäksi Hirvonen, 2016. s. 13, 27 ja 66–67.

verran ainutlaatuinen, että se osoittaa perusteen poikkeuksen myöntämiseen ilman, että kyseinen päätös muodostaisi myöhemmin *de facto* perusteen poikkeamiseen myös yleisemmin päätöksen tehneen kunnan alueella.<sup>121</sup>

Oikeuskirjallisuuden mukaan *erityiset syyt* voivat olla mitä moninaisimpia. Niiden esittäminen on välttämätöntä, jotta kunnan mahdollisesti myöntämä poikkeamispäätös olisi tehtävissä. Hakijan tehtävä on osoittaa, että hänen hankkeensa ei vaaranna sitä päämäärää, johon kattavammalla suunnittelulla ja säännönmukaisella menettelyllä yleensä pyritään. Erityisten syiden tulee aina olla arviotavissa objektiivisella tasolla. Viime kädessä viranomaisen arvioi seikkojen painoarvoa, eli sitä onko niistä oikeudellisiksi perusteiksi poikkeamispäätöksen tekemiseen. Oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan poikkeamispäätöksen tekijän (eli käytännössä kunnan) on pystyttävä päätöksen jälkeen oikeudellisesti perustelemaan sekä erityisten syiden puuttuminen, että niiden olemassaolo. Poikkeamista koskevaa päätöstä harkittaessa tulee kunnan myös arvioida, voitaisiinko poikkeamispäätöstä koskeva hanke ottaa huomioon mahdollisessa tulevassa kaavassa tai kaavan muutoksessa.<sup>122</sup>

Erityisillä syillä hakija osoittaa, että hanke jonka vuoksi hän poikkeamispäätöstä hakee, on toteutettavissa vaarantamatta kaavasta, määräyksistä tai säännöksistä johtuvien tavoitteiden saavuttamista. Kun poikkeuksen hakija on hakemuksessaan esittänyt erityisiä syitä, on kunnan tehtävä sen jälkeen arvioida toteutuuko edellytys vaaditulla tavalla.<sup>123</sup>

Erityiset syyt riippuvat myös aina siitä, mistä seikasta poikkeusta haetaan. Erityiset syyt saattavat liittyä esimerkiksi jonkin kiellon, määräyksen tai rajoituksen vanhentumiseen tai yleisyyteen. Asia voi myös liittyä poikkeuksen vähäiseen merkitykseen tai rakennushankkeen, toimenpiteen tai rakennuskohteen laadullisiin ominaisuuksiin. Myös hankkeen erityinen merkitys hakijalle voidaan ottaa huomioon.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4. Lisäksi Hirvonen, 2016. s. 13, 27 ja 66–67.

<sup>122</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 395–396. Myös Kuusniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori, 2013. s. 921–922.

<sup>123</sup> Kuusniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori, 2013. s. 921–922.

<sup>124</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 662.

Oikeuskäytännössä erityisenä syynä rakentamismääräyskokoelmaan kirjatusta ohjeesta poikkeamiselle on pidetty esimerkiksi sitä, että esteettömyyssäännökset toteutuvat poikkeamispäätöksen myötä jopa rakentamismääräyskokoelmassa anettua ohjetta paremmin. Apulaisoikeuskanslerin tutkimassa tapauksessa kyse kuitenkin oli, kuten todettua, vain ohjeesta ja sitä koskevasta päätöksestä.<sup>125</sup> Poikkeamispäätöksessä esteettömyyssäännösten kattavaa toteutumista on kuitenkin pidetty *erityisenä syynä* ohjeesta poikkeamiselle, joten voidaan perustellusti ajatella, että samaa menettelyä voitaisiin mahdollisesti soveltaa myös poikkeamiseen rakentamismääräyskokoelmaan kirjattua määräyksestä.

Poikkeamisen edellytyksistä säädetään MRL:n 172 §:ssä. Edellä mainittujen erityisten syiden *lisäksi* poikkeamisen edellytyksenä on, että hankkeeseen suostuminen ei saa: 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) vaikeuttaa luonnon-suojelun tavoitteiden saavuttamista ja 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeamista ei saa myöntää myöskään, jos se johtaa vaikutuksiltaan *merkittävään rakentamiseen* tai muutoin aiheuttaa *merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia*. Tämä on ehdoton luvan myöntämisen este. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, kuten kerrostalon rakentamista pientaloalueelle tai suuren varastorakennuksen rakentamista asuinalueelle. Merkittäville ympäristö- tai muilla vaikutuksilla taas viitataan rakentamiseen, joka vaikutustensa vuoksi edellyttää kaavallista suunnittelua.<sup>126</sup>

Itse poikkeamisen menettelyn kulusta säädetään MRL:n 173 §:ssä. Nämä menettelysäännökset liittyvät sekä asianosaisten, että laissa luodun henkilöryhmän, osallisten, kuulemiseen. Myös viranomaisia on kuultava. Tärkeää on, ettei poikkeusmenettelyllä kokonaan syrjäytetä esimerkiksi kaavaa laadittaessa edellytettyä vuorovaikutusmenettelyä, joka kuitenkin poikkeamispäätöksen kohdalla suhteutetaan hankkeen laadun mukaan usein suppeammaksi.<sup>127</sup>

Poikkeusmenettelyä koskevaan käytännön prosessiin liittyviä tarkempia säännöksiä on annettu MRA:n 14 luvussa, eikä niitä ole tarpeen käydä tässä tutkielmassa yksityiskohtaisesti läpi. Voidaan kuitenkin todeta, että poikkeusmenettely tulee vireille kunnalle tehtävästä hakemuksesta, jossa

<sup>125</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös. Dnro OKV/494/1/2015. s. 5.

<sup>126</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4.

<sup>127</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 675.

esitetään arvio poikkeamista koskevan hankkeen keskeisistä vaikutuksista sekä hakemuksen perustelut. Juuri hakemuksen perustelut käsittävät *erityiset syyt*. Lisäksi hakemukseen tulee liittää ympäristökartta, rakennuspaikan hallinnan osoittavat asiakirjat sekä selvitys kuulemisesta, jos se on jo suoritettu<sup>128</sup>. Muussa tapauksessa asian vireille tuloa seuraa kuulemis- ja lausuntovaihe<sup>129</sup>. Yksityiskohtaisempia ohjeita hakemuksen käsittelystä ja päätöksen tekemiseen tarvittavasta asiakirja-aineistosta on saatavilla esimerkiksi paikalliselta ELY-keskukselta<sup>130</sup>.

MRL:n 173 §:n mukaan 171 §:ssä säädettyä poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Hakemuksesta on kunnan toimesta tarvittaessa tiedotettava naapureille ja muille tahoille, esimerkiksi museovirastolle, ilmailuhallinnolle tai tiehallinnolle, jos asia koskee niiden toimialaa<sup>131</sup>. Tiedottaminen naapureille ja muille asianosaisille voidaan MRA 85 §:n mukaan lähettää tavallisena kirjeenä. Tällaisessa tapauksessa lähettäjällä tosin on vastuu siitä, että kirje on tullut perille. Näin ollen tiedoksiannon suhteen voidaankin suositella esimerkiksi kirjatun kirjeen käyttämistä.

Kuten todettua, naapureille ja muille asianosaisille on varattava tilaisuus kirjallisen *muistutuksen* tekemiseen. Tätä ennen kunta ei voi ratkaista poikkeamispäätöstä koskevaa asiaa. *Naapureilla* tarkoitetaan ainakin viereisen ja vastapäisen rakennuspaikan omistajia ja haltijoita. Lisäksi asianosaisia ovat muut, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa.<sup>132</sup> Koska oikeuskirjallisuudessa asianosaisina on pidetty juuri *työntekoon* ja *asumiseen* liittyvää *huomattavaa* vaikutusta, täytyy vaikutuksen siis aina olla vähäistä suurempi ja vaikuttaa suoraan elämisen kannalta välttämättömiin seikkoihin.

Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on kunnan MRL:n 173 §:n mukaan tarvittaessa pyydettävä alueellisen ympäristökeskuksen, museoviraston, liikenneviraston, muun valtion viranomaisen tai maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa.

<sup>128</sup> Todettakoon, että tällainen vaihtoehtoinen menettely, jossa hakija suorittaa kuulemisen, ei kuitenkaan voi laajavaikeutteisissa hankkeissa korvata kunnan toimittamaa kuulemismenettelyä. Kts. Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 399.

<sup>129</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 397–398.

<sup>130</sup> Kts. mm. Hirvonen, 2016.

<sup>131</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 676.

<sup>132</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 398.

Lisäksi jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, on asiasta pyydetty naapurikunnan lausunto. Vaikka poikkeamispäätöksen tekevä kunta ei olekaan sidottu näihin lausuntoihin, on niille oikeuskirjallisuudessa annettu huomattava merkitys ratkaisutoiminnassa.<sup>133</sup>

Poikkeamispäätöksen hakijan on hyvä tiedostaa, että poikkeamispäätös on kunnan laatima päätös, johon voidaan hakea oikaisua tai muutosta valittamalla. Valitukseen oikeutetut on lueteltu MRL:n 193 §:ssä. Hakijan lisäksi muutoksenhakuun ovat oikeutettuja muun muassa naapurit ja ELY-keskus sekä toimialasta riippuen myös muut kunnan ulkopuoliset viranomaiset ja rekisteröityneet yhdistykset. Muutoksenhakekeinona on joko oikaisuvaatimus tai valitus hallinto-oikeuteen, ja valitusosoitus on liitettävä tehtyyn päätökseen. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa ja valitus 30 päivän kuluessa päätöksen julkipäivästä. Sekä kielteinen että myönteinen poikkeamispäätös on aina perusteltava hallintolain (434/2003) 45 §:n<sup>134</sup> edellyttämällä tavalla. Perusteluissa on arvioitava hankkeen keskeiset vaikutukset ja ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Perusteluissa on pohjimmiltaan kyse ennakkollisesta oikeusturvasta, etenkin hakijan oikeusturvan toteuttamisesta, mutta hyvin perusteltu päätös lisää myös ratkaisun ymmärrettävyyttä ja pysyvyyttä muutoksenhaussa.<sup>135</sup>

Poikkeamispäätökset kuuluvat monestakin syystä sellaiseen hallintopäätösten ryhmään, jossa riittävää perustelemista on pidettävä ensiarvoisen tärkeänä. Perustelun tulee olla yksityiskohtaista ja konkreettista. Tämä tarkoittaa, että perustelujen on oltava sellaisia, että myös luvanhakija ne ymmärtää ja voi halutessaan esittää päätöksen perusteluja koskevat vastaväitteensä. Pelkästään tekniseen kaavoitusterminologiaan perustuvat abstraktit perustelut eivät siten ole riittäviä.<sup>136</sup>

Poikkeamispäätöksen edellytysten arviointi sisältää oikeusharkintaa, mutta ratkaisu perustuu kuitenkin aina kokonaisharkintaan, jossa hanketta puoltavia ja kieltäviä tekijöitä punnitaan keskenään.

<sup>133</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 399.

<sup>134</sup> Hallintolain 45 § mukaan: *Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos: 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista; 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia; 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin; 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.*

<sup>135</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4.

<sup>136</sup> Holopainen, 1980. s. 527.

Poikkeamispäätöksen tekijän on tuotava esiin kaikki harkinnan kannalta oleelliset seikat. Päätös on rakennettava siten, että se sisältää lähtökohtatiedot ja niistä johdetun varsinaisen perusteluosan sekä sovelletut säännökset. Perusteluosassa on tuotava selkeästi ilmi, ovatko oikeudelliset edellytykset ja erityiset syyt poikkeuksen myöntämiselle olemassa. Vaikka edellytykset olisivatkin olemassa, poikkeamista ei ole pakko myöntää. Päätösharkinta siis sisältää tältä osin myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Päätös on tällöinkin perusteltava lain edellyttämällä tavalla.<sup>137</sup>

Koska ELY-keskuksen aiemmin MRL:n 171 §:n perusteella tekemistä poikkeamista koskevista päätöksistä on nähtävissä ELY-keskuksen poikkeamispäätöksille muodostamat perustelut, voidaan niitä käyttää osittaisena lähteenä kriteereille, joihin hakijan tulisi kiinnittää huomiota poikkeamispäätöstä hakiessaan. Päätöksissään ELY-keskus on käyttänyt poikkeamista puoltavina seikkoina esimerkiksi rakennuspaikan soveliaisuutta, alueen maankäytön vakaata tilaa sekä maanomistajien ja muiden kansalaisten yhdenvertaista kohtelua.<sup>138</sup>

Yhdenvertainen kohtelu ei kuitenkaan tarkoita, että yhden poikkeamispäätöksen varjolla voitaisiin tehdä samantyyppisissä tilanteissa poikkeamispäätöksiä vain muodollisen harkinnan kautta. Vaikka yhdenvertaisuuden periaate on yksi hallinnon johtavista periaatteista, periaate vaatii hallintoa kohtelemaan kansalaisia samalla tavalla vain *samanlaisissa tilanteissa*. Saman tilanteen vaatimus taas on johdettavissa paikallisista olosuhteista tapauskohtaisesti. Kun yhdenvertaisuutta eritellään tarkemmin, voidaan puhua sen *alueellisesta ulottuvuudesta* sekä *ajallisesta ulottuvuudesta*. Alueellinen ulottuvuus tarkoittaa, että kansalaisia on kohdeltava samanlaisessa asiassa yhdenvertaisesti vain tietyllä suunnitelmallisesti rajatulla alueella. Ajallinen ulottuvuus taas tarkoittaa, että yhdenvertaisuusperiaate ei edellytä tekemään samanlaisessa asiassa samanlaisia päätöksiä ikuisesti.<sup>139</sup> Oikeuskäytännössä on sekä kaavoituksen, että poikkeamislupien yhteydessä toistuvasti tuotu esille, että perustuslain 6 §:n mukainen vaatimus yhdenvertaisuudesta koskee lähtökohtaisesti vain *keskenään verrannollisessa asemassa olevia*.<sup>140</sup>

Kunta voi tehdä MRL:n 171 §:n mukaisen poikkeamispäätöksen myös ehdollisena. Ehtoja käytetään silloin, kun poikkeamislupaa ei ilman niitä voida myöntää. Ehtoja voidaan antaa sellaisista asioista,

<sup>137</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4.

<sup>138</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 5–17.

<sup>139</sup> Hollo & Kuusniemi, 1989. s. 435.

<sup>140</sup> Hirvonen, 2016. s. 13.



joista kaavoituksessakin voitaisiin määrätä. Ehdot voivat koskea esimerkiksi rakennuksen etäisyyttä rannasta, puuston säilyttämistä, rakennuksen kerroslukua, jätevesien käsittelyä tai rakennukselle järjestettävää kulkuyhteyttä.<sup>141</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu poikkeamisharkinnan perusteista, joihin kuuluu kunnan oikeus olla tekemättä myönteistä poikkeamispäätöstä, vaikka oikeudelliset edellytykset olisivatkin käsiteltävillä. Oikeudellisten edellytysten ohella kunta ratkaisee omassa harkinnassaan, onko poikkeaminen tarkoituksenmukaista kunnan kannalta. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajanvetoa selvitettiin 1900-luvulla esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä tapauksissa KHO 1951 II 54, KHO 1962 I 18 ja KHO 1963 II 217. Kyse oli harkintavallan aste-eroista. Tarkkaa erottelua ei pidetty absoluuttisena, vaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan katsottiin esiintyvän myös limittäin. Oikeuskäytännön ohjaamana alettiin katsoa, että poikkeuslupa-asioissa esiintyy viranomaisen puolesta sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, että oikeusharkintaa.<sup>142</sup>

Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan ero tuli käytännössä esille viimeistään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2 §:n mukaisissa tilanteissa. Laki nimittäin velvoittaa korkeimman hallinto-oikeuden siirtämään päätettävänä olevan asian hallituksen (eli käytännössä ympäristöministeriön) ratkaistavaksi, jos ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Hallinto-oikeudet eivät siis periaatteessa itse erottele tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkintaa päätöksen oikeellisuutta tutkiessaan.<sup>143</sup> Poikkeusluvan epääminen siitä huolimatta, että luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset on todettu olevan olemassa, näyttää korostavan maankäytön suunnittelun ja yleisen edun ensisijaisuutta luvanhakijan intressiin verrattuna.<sup>144</sup>

Nykyisin päätöksenteko poikkeamispäätösten suhteen lähtee yhä enemmän käytännön tosi-seikoista, koska kyse poikkeamispäätöstenkin kohdalla on usein yksittäisistä rakennushankkeista. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuutta ei myöskään ole syytä tarpeettomasti korostaa, koska kaikessa virkatoiminnassa on hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen aina noudatettava

---

<sup>141</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 1038–1045.

<sup>142</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 661.

<sup>143</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 990.

<sup>144</sup> Holopainen, 1980. s. 523.

voimassa olevaa lainsäädäntöä. Poikkeamisvallan käyttämiselle (ja näin ollen myös hakemuksen hylkäämiselle) on siten oikeus odottaa riittäviä perusteluja<sup>145</sup>. Oikeuskäytännössä onkin vakiintunut kanta, jonka mukaan poikkeamispäätöstä koskevan hakemuksen hylkääminen ei voi perustua pelkästään tarkoituksenmukaisuusharkinnan yleisten periaatteiden nojalla tehtyyn päätökseen.<sup>146</sup>

Näin ollen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala jää varsin vähäiseksi, koska poikkeamisen aineellisoikeudellinen harkinta on säännelty huomattavasti tarkemmin. Joustavien normien sisällä kunnan harkintavaltaa rajoittavat lainalaisuusperiaatteen lisäksi myös muut hallinto-oikeudelliset periaatteet, joista voidaan mainita ainakin yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.<sup>147</sup> Näitä periaatteita voidaan kutsua myös *harkintavallan rajoitusperiaateiksi*. Viranomaiselle jää siis poikkeamispäätösharkintaa koskevien erityisten syiden arvioinnissa runsaasti harkintavaltaa, mutta sen ei ole oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan varsinaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa sen puhtaimmassa mielessä. Viranomaisen on arvioitava kaikkien seikkojen painoarvo kyseessä olevassa tapauksessa sekä toimittava hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden luoman oikeudellisen viitekehyksen luomissa puitteissa.<sup>148</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate muodostuu hallinnollista toimintaa ajatellen kahdesta elementistä: viranomaisen on ensinnäkin kohdeltava kansalaisia tasapuolisesti ja lisäksi hallintotoiminnan on oltava johdonmukaista. Johdonmukaisuus on nähtävissä myös luottamuksensuojana, koska jos viranomaiselle on esimerkiksi muodostunut alueellinen käytäntö tietyn asian suhteen, voi kansalainen lähtökohtaisesti myös luottaa tällaisen toiminnan käytännön jatkuvuuteen. Yhdenvertaisuusperiaatteelle ympäristöoikeuden toimintaympäristö on haasteellinen, koska joustavat säännökset ja käsitteet voivat saada tilanteesta riippuen erilaisia merkityksiä.<sup>149</sup>

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimet on pidettävä tavoiteltuun päämäärään nähden oikeassa suhteessa.<sup>150</sup> Suhteellisuusperiaatetta on käsitelty tarkemmin esimerkiksi päätöksessä KHO:2015:66.

---

<sup>145</sup> Kts. KHO 1979 A II 61

<sup>146</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 662.

<sup>147</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori, 2012. s. 393. Kts. myös Ekroos & Majamaa, 2015. s. 988.

<sup>148</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 988–989.

<sup>149</sup> Hovila, 2010. s. 51–52.

<sup>150</sup> Hovila, 2010. s. 52.

Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan, ettei hallintoiminta saa perustua epäasiallisiin tai hallinto toiminnalle muutoin vieraisiin perusteisiin, joita voivat olla esimerkiksi päätöksentekijän ystävien suosinta, henkilökohtainen hyöty tai räikeä kunnan taloudellisten etujen tavoittelu.<sup>151</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää viranomaiselta velvollisuutta käyttää toimivaltaa yksinomaan lailla perusteltaviin tarkoituksiin. Periaate sisältää samalla kiellon käyttää harkintavaltaa väärin.<sup>152</sup> Näin ollen useimmiten poikkeamista koskevassa harkinnassa tuleekin käytettäväksi juuri tarkoitussidonnaisuuden periaate. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista olisi esimerkiksi perustella poikkeamishakemuksen hylkäämistä vain sillä, että poikkeaminen on vastoin kunnan elinkeinopolitiikkaa tai sillä, että hakija ei ole vakavarainen.<sup>153</sup>

## 2.5 Asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskeva sääntely Ruotsissa

Koska oikeusvertailua koskevassa tutkimuksessa ei käytetä erityisen tarkasti määriteltyjä teoreettisia raameja, ei oikeusvertailu siten yleisesti ole niin tarkkarajaista kuin esimerkiksi joitain tiettyjä oikeudenaloja koskeva tutkimus Suomessa kansallisesti on. Lyhyesti kuvattuna oikeusvertailu on yhteiskuntaa tutkiva tiede, jonka kohteena on oikeus.<sup>154</sup> Tästä kohtalaisen väljästä teoreettisesta kehiksestä huolimatta on selvää, että oikeusvertaileva tutkimus vaatii huomattavaa perehtymistä vertailtavaan oikeusjärjestelmään ja -järjestykseen kokonaisuutena, sekä ns. *tertium comparationis* eli vertailuun käytettävän käsitteellisen kehikon muodostamista.<sup>155</sup>

Tämä tutkielman jakso ei siten ole *oikeusvertailua* sanan varsinaisessa merkityksessä<sup>156</sup>, vaan jaksossa on tarkoitus lyhyesti avata sitä, miten asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskeva sääntely on verrattuna Suomen lainsäädäntöön toteutettu Ruotsin lainsäädännössä. Tehtyjä huomioita käytetään palvelemaan tutkielman lähtökohtia ja tarpeita.

<sup>151</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 989.

<sup>152</sup> Hovila, 2010. s. 53.

<sup>153</sup> Kuusniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori, 2013. s. 922.

<sup>154</sup> Husa, 1998. s. 11–12.

<sup>155</sup> Husa, 2010. s. 707.

<sup>156</sup> Husan esittämässä jäsentelyssä oikeusvertailu jaetaan ensimmäisen, toisen, kolmannen, neljännen ja viidennen asteen vertailuun. Näistä ensimmäisen, eli keveimmän asteen oikeusvertailuna voidaan pitää toimintaa, jota harjoitetaan lainvalmistelun yhteydessä, kun esimerkiksi etsitään malleja oman oikeuden kehittämiseen ja kritiikkiin. Kts. tarkemmin Husa, 2010. s. 715.

Jaksossa vierasta oikeutta käytetään rikastamaan lainoppia sekä tuomaan lisänäkemyksiä. Kyse on tarkastelusta, jonka puitteissa keskitytään huomioihin vain ns. *käytännön tasolla*<sup>157</sup>, eli asuinhuoneiston kokoa koskeviin eroihin ja yhtäläisyyksiin Suomen rakentamismääräyskokoelman sekä sitä Ruotsissa käytännössä vastaavan *boverkets byggreglerin* (suom. asuntoviraston rakentamissäännöt) välillä. Käytännön vertailua toteutetaan esimerkkien kautta ja kyse on lyhyestä katsauksesta Ruotsin oikeusjärjestykseen. Jakson tarkoitus on edellä esitetyllä tavalla tehdä huomioita ja tuottaa yleistä oikeudellista tietoa.

Kuten Suomessa ja useimmissa Euroopan maissa, myös Ruotsissa maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevat säännökset on kerätty yhteen säädökseen, joka koskee sekä kaavoitusta, että rakentamista. Ruotsissa edellä mainittuja asiaryhmiä säätelee vuonna 2010 voimaan tullut *plan- och bygglag* (PBL, 900/2010). Muutoksia tarkasteltaessa voi huomata, että laki on suurimmilta osin säilynyt alkuperäisten periaatteidensa mukaisena, vaikka joitain muutoksia onkin vuosien saatossa luonnollisesti tehty. Plan- och bygglagin lisäksi rakentamista säädellään *plan- och byggförordningilla* (PBF, 338/2011) ja määräyksiä sekä ohjeita annetaan lähes Suomen rakentamismääräyskokoelmaa vastaavassa *boverkets byggreglerissa* (BBR). Voidaan siis sanoa, että säädöshierarkia on Ruotsissa rakentamiseen liittyen hyvin samanlainen kuin Suomessakin. Boverkets byggregler on jaettu kahdeksaan eri jaksoon, joista jaksot 1-2 koskevat hyvin yleisiä rakentamiseen liittyviä määräyksiä.

Suomen tapaan myöskään Ruotsissa ei lain tasolla ole annettu yksityiskohtaisia rakentamiseen liittyviä normeja, vaan laki ja asetus säätelevät rakentamista enemmän yleisellä tasolla. Plan- och bygglagissa säädetään, että rakentamisen yhteydessä on otettava huomioon mm. ihmisten terveys ja turvallisuus<sup>158</sup>. Sama toistuu plan- och byggförordningissa, jossa myös tarkennetaan vaatimuksia mm. hyvän hygienian ja rakennuksen turvallisen käytön suhteen<sup>159</sup>. Tällainen sääntelymalli vastaa hyvin Suomen sääntelymallia, jossa MRA tarkentaa MRL:iin kirjattuja tavoitteita.

Kuten edellä jo todettiin, yksityiskohtaisempia asuinhuoneistoa koskevia määräyksiä on löydetty-

<sup>157</sup> *Käytännön tasolla* tarkoitetaan tässä tutkielman jaksossa sellaista määräysten ja normien tasoa, jonka perusteella kansalainen saa kaikkein käytännönläheisintä, mutta silti oikeudellisesti velvoittavaa informaatiota.

<sup>158</sup> Plan- och bygglag (900/2010) 2:5 §

<sup>159</sup> Plan- och byggförordning (338/2011) 8:4 §

vissä boverkets byggreglerista, ja vastaavanlaisia määräyksiä on Suomessa kirjattu rakentamismääräyskokoelmaan. Erityisesti BBR:n kolmas (*Tillgänglighet, bostadsutformning, rumshöjd och drifttrymmen*) ja kuudes (*Hygien hälsa och miljö*) osio voidaan jo pelkästään otsikoiden rajaamien teemojen, mutta erityisesti niiden sisällön vuoksi nähdä asuinhuoneiston koon ja käyttämisen kannalta olennaisina. Kolmannessa osiossa on annettu useita määräyksiä esteettömyyteen liittyen, koskien esimerkiksi oviaukkojen leveyttä<sup>160</sup>.

Esteettömyyden lisäksi kolmannessa osiossa on säädetty, että asuinhuoneistoa suunniteltaessa tulee ottaa huomioon myös sen pitkäaikainen käyttö. Asuinhuoneistossa tulee olla vähintään yksi huone henkilökohtaisen hygienian hoitoon ja huoneessa hygienian hoitoon tarvittava varustus. Tällä tarkoitettaneen kylpyhuonetta ja siellä tarvittavan varustelun vähimmäistasoa. Tämän lisäksi asuinhuoneistossa tulee olla *huone* tai *huoneen osa* jokapäiväiselle sosiaaliselle kanssakäymiselle (olohuone), huone tai huoneen osa nukkumiselle (makuuhuone) ja huone tai huoneen osa ruoanlaittoa varten sekä siellä ruoanlaitossa tarvittava varustus (keittiö). Huoneistoon tultaessa sisääntuloalueen tulee olla riittävän suuri ja siinä tulee olla tilaa päällysvaatteille (eteinen). Lisäksi huoneistossa tulee olla muutakin säilytystilaa.<sup>161</sup>

Pienten asuinhuoneistojen osalta määräyksiä on kuitenkin vielä tarkennettu. BBR:n määräyksen 3:224 mukaan alle 35 neliömetrin asuinhuoneistossa kaikki edellisessä kappaleessa mainitut toiminnot – lukuun ottamatta hygienian hoitoa – voidaan suorittaa samassa huoneessa.<sup>162</sup> BBR sisältää vaatimusten osalta myös tarkkoja numeerisia mittoja. Lähtökohtana pidetään 180 cm pitkää ruoanlaittoon tarkoitettua tilaa, 120 cm pitkää säilyttämiseen tarkoitettua kaappitilaa ja 40 cm naulakolle tarkoitettua tilaa.<sup>163</sup> Erikseen on myös velvoittavasti määrätty, että asuinhuoneiston huonekorkeuden tulee pääsääntöisesti (hieman mittauspaikesta riippuen) olla 240 cm. Alimmaksi rajaksi on esimerkiksi alaviistoon laskeutuvan katonkin kohdalla määrätty 190 cm.<sup>164</sup> Pääsääntöinen 240 cm vähimmäiskorkeus on voimassa myös keittiössä, mutta ei esimerkiksi wc-tiloissa tai kylpyhuoneessa,

<sup>160</sup> Boverkets byggregler 3:113, 3:142 sekä 3:143.

<sup>161</sup> Boverkets byggregler 3:22.

<sup>162</sup> Rakentamismääräyskokoelmaa tarkasteltaessa voidaan huomata, ettei tämänkaltaiselle ratkaisulle ole mitään esitettyä myöskään Suomessa.

<sup>163</sup> Boverkets byggregler 3:224.

<sup>164</sup> Boverkets byggregler 3:311

joiden sallituksi vähimmäiskorkeudeksi BBR:n 3:312 määrittelee niiden käyttöön liittyvästä väliaikaisesta luonteesta johtuen 210 cm. Oikeuskirjallisuuden mukaan näissä huoneissa huonekorkeus voi joissain tapauksissa olla myös määräykseen kirjattua alarajaa matalampi<sup>165</sup>.

BBR:n kuudennessa osiossa on annettu määräyksiä ja suosituksia liittyen ilmanvaihtoon ja siihen, että asuinhuoneiston osalta on saavutettavissa vähintään tyydyttävät valaistusolosuhteet.<sup>166</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaisesta asuinhuoneesta on oltava ikkuna ulkotilaan.<sup>167</sup> Edellä esiteltyjen määräysten lisäksi erityisesti pinta-alaa koskevia normeja ei BBR:sta ole löydettävissä. Voidaan siis todeta, että toisin kuin Suomen rakentamismääräyskokoelman osasta G1, ei BBR:n määräyksistä ole löydettävissä selkeää numeraalista asuinhuoneiston vähimmäispinta-alaa koskevaa määräystä. Asuinhuoneiston tulee kuitenkin myös Ruotsissa täyttää useita vaatimuksia, jotka käytännössä olennaisesti vaikuttavat sen kokoon. Näin ollen voidaan perustellusti sanoa, että rakentamista koskeva sääntely on Ruotsin mallin mukaisesti mahdollista toteuttaa kestäväällä tavalla myös ilman tarkkaa numeraalista rajoitusta asuinhuoneiston vähimmäiskoosta.

BBR:ssa säädetään numeraalisesti myös esteettömyyteen liittyvistä seikoista. Koska Ruotsin oikeusjärjestys ei sisällä numeraalista rajoitetta alle 20 neliömetrin kokoiselle asuinhuoneiston rakentamiselle, ja pienessä asuinhuoneistossa yksi suurimmista yksittäisistä asuinhuoneiston kokoon vaikuttavista tekijöistä ovat esteettömyyssäännökset, käsitellään esteettömyyssäännöksiä lyhyesti tässä jaksossa. Koska myös Suomen rakentamismääräyskokoelmassa mainitaan sisätiloihin vaadittava pyörätuolin pyörähdysympyrä<sup>168</sup>, käsitellään esteettömyysmääräyksiä esimerkinomaisesti juuri tämän esteettömyyssäännösten osatekijän kautta.

Tarkasteltaessa Suomen rakentamismääräyskokoelman määräystä pyörähdysympyrästä, voidaan huomata, että sisätiloja koskevan pyörähdysympyrän on oltava halkaisijaltaan vähintään 130 cm. Tällainen pyörähdysympyrä tulee löytyä myös asunnon wc- ja kylpyhuonetiloista. Verratessa rakentamismääräyskokoelman määräystä BBR:n määräykseen, voidaan havaita, että BBR:n määräykset ovat täysin samat. Myös BBR:n määräyksen 3:11 mukaan asuinhuoneistossa tulee olla pyöräh-

---

<sup>165</sup> Örnhall & Koffman, 1996. s. 1718.

<sup>166</sup> Kts. myös Örnhall & Koffman, 1996. s. 73–75.

<sup>167</sup> Boverkets byggregler 6:21, 6:31 sekä 6:32.

<sup>168</sup> Suomen rakentamismääräyskokoelma F1

dysympyrä, jonka halkaisija on vähintään 130 cm. Sekä Suomessa, että Ruotsissa myös ohje ulkoti-loihin soveltuvan pyörätuolin pöyrähdysympyrän vähimmäishalkaisijasta on 150 cm. Näin ollen voidaan todeta, että rakentamista koskevilla määräyksillä Suomen ja Ruotsin välillä on löydettävissä myös joitain asuinhuoneiston vähimmäiskokoon vaikuttavia yhtäläisyyksiä.

Yleisesti voidaan todeta, että plan- och bygglagen pohjalta annettua ohjausta tulisi Ruotsissa laajentaa ja vahvistaa. Ohjaustarpeesta huolimatta on hyvä kuitenkin huomata, että plan- och bygglagen ei vielä ole ollut montakaan vuotta voimassa. Siten voi kenties joiltain osin olla liian aikaista sanoa, kuinka lainsäädännölliset vaatimukset ovat käytännössä vaikuttaneet syvemmillä tasolla. Ruotsin ympäristöministeriön (*miljö- och energidepartementet*) tekemän raportin mukaan on kuitenkin selvää, että lisää ohjeistusta tulisi suunnata erityisesti siihen, miten jatkuva, tehokas ja kokonaisvaltainen suunnittelu voidaan toteuttaa sekä pienissä, että suurissa kunnissa, kun olosuhteet voivat kuitenkin olla hyvin erilaiset.<sup>169</sup> Tällainen ohjauksen tarve sekä kokonaisvaltainen suunnittelu, jossa esimerkiksi pienet kunnat otetaan suurempiin kuntiin verrattuna tarkkailun alle (erityisesti resursien suhteen), vastaa suurelta osin edellä esitettyjä teemoja koskien Suomen ympäristöministeriön vuonna 2013 tekemää arviointia Suomen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta.

Kuten Suomessa, myös Ruotsissa kunnilla on vahva vaikutus kunnan alueella tapahtuvaan kaavoitukseen ja rakentamiseen.<sup>170</sup> Ruotsissa yksityiskohtainen kaava (*detaljplan*) vastaa varsin pitkälti Suomessa MRL:n määrittelemää asemakaavaa. PBL:ssa on mm. säännöksiä yksityiskohtista kaavaa laadittaessa huomioon otettavista seikoista, kuten kaavamääräyksistä.<sup>171</sup> PBL:n tarkoittaman asemakaavan avulla myös määrätään, minne uusia rakennuksia saa rakentaa ja miltä niiden täytyy näyttää.<sup>172</sup>

Kuten tutkielmassa myöhemmin tarkemmin esiteltävän SATO:n studiokoti-konseptin kohdalla, myös Ruotsissa kansalaiset ovat suhtautuneet rakentamista koskevien vaatimusten perusteltuun venyttämiseen positiivisesti. Studentbostadsföretagen<sup>173</sup> on esimerkiksi julkaissut kannanoton siitä,

<sup>169</sup> Boverket, 2013. s. 16, 18.

<sup>170</sup> <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [27.12.2016].

<sup>171</sup> HE 101/1998, s.15.

<sup>172</sup> <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/other-languages/suomi-om-boverket/sa-planerar-man-byggandet-i-sverige/> [27.12.2016].

<sup>173</sup> *Studentbostadsföretagen* on opiskelijoiden edunvalvontajärjestö, joka omistaa, rakentaa ja hallinnoi opiskelija-asuntoja Ruotsissa. Kts. <http://studentbostadsforetagen.se/om-oss/> [28.12.2016].

mikä nykyisissä rakennusmääräyksissä on opiskelijoiden näkökulmasta pielessä, ja miten rakentamista koskevaa sääntelyä tulisi heidän mielestään muuttaa.<sup>174</sup>

Studentbostadsforetagen kiinnitti määräyksissä huomiota erityisesti kolmeen seikkaan. Ensinnäkin asuinhuoneistossa lain mukaan vaadittavat tilat kasvattavat tarpeettomasti asunnon pinta-alaa, joka taas nostaa asuinhuoneiston vuokraa. Toisena ongelmallisena seikkana pidettiin suhteettoman tarkkoja esteettömyyssäännöksiä, jotka johtavat siihen, että tilankäyttö ei ole asunnossa niin tehokasta kuin se parhaassa tapauksessa voisi olla. Kolmas seikka johon kiinnitettiin huomiota olivat äänieristykseen liittyvät määräykset, jotka aiheuttavat tarpeettomia haasteita rakentamiselle, erityisesti opiskelija-asuntojen kohdalla.<sup>175</sup>

Myös Ruotsissa on mahdollista poiketa PBL:n säännöksistä poikkeamispäätöksellä.<sup>176</sup> Kaikkia esteettömyyttä korostavia vaatimuksia ei tarvitse siis välttämättä aina noudattaa. Poikkeuksina on jo lain tasolla mainittu tietynlaiset työskentelytilat sekä vapaa-ajan asunnot.<sup>177</sup> Samalla tavoin kuin SATO haki Suomessa asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskevaan määräykseen poikkeamispäätöstä Vantaan kaupungilta, haki AF Bostäder Ruotsin asuntovirastolta poikkeamislupaa asuinhuoneistoa koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Vaikka Ruotsin lainsäädäntö ei sisälläkään vähimmäiskokoa koskevaa määräystä, oli AF Bostäderin yhdessä Lundin yliopiston kanssa kaavailemissa vain 10 neliömetrin kokoisissa opiskelija-asunnoissa mahdotonta ylittää siihen varustelutasoon ja mitoitukseen, joita BBR:n määräykset vaativat. AF Bostäderin tarkoituksena oli tarjota opiskelijoille kohtuuhintaisia asuntoja, jotka täyttävät turvallisuusvaatimukset ja joissa on pienestä koosta huolimatta myös tilaa opiskella sekä seurustella.<sup>178</sup>

Ruotsin asuntovirasto ei hankkeen kokeiluluontoisuudesta huolimatta antanut lupaa sen toteuttamiselle. AF Bostäder valitti asiasta Växjön käräjäoikeuteen (*Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen*), ja asuntoviraston valitettua käräjäoikeuden päätöksestä AF Bostäder sai lopullisen luvan hankkeelle vasta Svean hovioikeuden tuomiolla (*Svea Hovrätt, Mark -och miljööverdomstolen*). Hovioi-

<sup>174</sup> Studentbostadsföretagen, 2013. s. 3.

<sup>175</sup> Studentbostadsföretagen, 2013. s. 3.

<sup>176</sup> Plan- och byggförordning (338/2011) 3:24 §.

<sup>177</sup> Plan- och bygglag (900/2010) 8:6 §.

<sup>178</sup> AF Bostäderin ym. julkaisema mainoslehti. s. 4.



keuden tuomiossa mainitaan, että BBR:n määräyksistä poikkeamiselle tulee olla erityisiä syitä (*särskilda skäl för dispens*).<sup>179</sup> Sanamuodot ovat näin ollen hyvin yhteneväisiä MRL:n poikkeamispäätöstä koskevan sääntelyn kanssa.

Svean Hovioikeuden mukaan hanke on toteutettavissa, vaikka se ei täytäkkään kaikkia lain vaatimia edellytyksiä.<sup>180</sup> Kokeilu on mielekäs ja se pyrkii lain asettamia vaatimuksia parempiin ratkaisuihin. Erityisinä hanketta tukevana syinä hovioikeus mainitsee, että hanke toteutetaan kokeilutarkoituksessa, johon on vahvoja perusteita. Lisäksi hankkeella on tutkimuksellinen aspekti, koska sillä on yhdessä Lundin yliopiston kanssa tarkoitus kehittää uusia muotoja kohtuuhintaiseen opiskelija-asumiseen. Hankkeella on siis myös tieteellinen lähestymistapa ja se pyrkii löytämään vastauksia vakaavaan sosiaaliseen ongelmaan, joka ilmenee tällä hetkellä akuuttina opiskelija-asuntojen pulana. Tuomion loppupuolella (*Lämplighetsavvägning*) hovioikeus ottaa kantaa myös siihen, missä menee viranomaisen suorittaman tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja. Kyse on siitä, kuinka viranomaisen olisi tässä tapauksessa tullut menetellä, kun erityisiä syitä myönteiselle päätökselle on kuitenkin selvästi ollut olemassa.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> *Mark- och miljööverdomstolen är en avdelning inom Svea hovrätt.* Kts. <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Om-Mark--och-miljooverdomstolen/> [29.12.2016] sekä

Svea Hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen. Mål nr P 4012-12.

<sup>180</sup> *AFB har således mycket tunga skäl för sin begäran om dispens. De eventuella skäl som kan anföras mot projektet är mycket svaga eller helt enkelt obefintliga.* Kts. Svea Hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen. Mål nr P 4012-12.

<sup>181</sup> Svea Hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen. Mål nr P 4012-12.

### 3 Vantaan kaupungin tekemä poikkeamispäätös

#### 3.1 Taustaa

Jo viime vuosikymmenen lopussa mahdollistettiin poliittiselta kannalta kokeilut, joissa rakentaminen voi kokeiluun halukkaiden kuntien kaava-alueilla tapahtua kevennetyillä rakentamis- ja kaavamääräyksillä.<sup>182</sup> Samantyyppiset teemat olivat esillä myös vuosina 2012–2015, Jyrki Kataisen hallituksen asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa<sup>183</sup>. Sama yhteisymmärrys asuntopoliitiikan kehittämiseksi jatkuu nykyisen pääministerin Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa, jossa tavoitteena on normien "purkaminen" ja sääntelyn vähentäminen<sup>184</sup>.

Konkreettinen esimerkki kokeilemisesta rakennusallalla ovat Vantaan Martinlaaksoon vuonna 2017 valmistuvat kerrostalot, jotka sisältävät alle 20 neliömetrin kokoisia asuinhuoneistoja. Nämä asuinhuoneistot ovat voimassa olevan RakMK:n määräysten vastaisia, mutta niihin on saatu Vantaan kaupungilta myönteinen poikkeamispäätös<sup>185</sup>. *SATO StudioKoti* on rakennuttaja SATO:n kuvauksen mukaan uuden sukupolven asumismuoto, joka pyrkii vastaamaan pääkaupunkiseudun asuntojen muuttuneeseen kysyntään. Konseptin tavoitteena on voimistaa asiakaskokemusta ja viihtyvyyttä, mutta saavuttaa silti edullinen asumiskustannus.<sup>186</sup>

Käytännössä SATO:n ns. studiokodit ovat avaria yksiöitä, joissa korostetaan pinta-alan sijaan laadukkuutta ja suunnittelua, muun muassa räätälöidyillä kaluste- ja sisustusratkaisuilla. Huoneisto on lähes neljä metriä korkea ja siihen sisältyy sekä parvi, että pieni parveke. Yhteisöllisyyttä luovat asukkaiden yhteiset tilat, kuten ylimmän kerroksen terassi ja sauna. Alakerroksessa on lisäksi pesula ja iso oleskelutila. Näin ollen tiettyjä asumiseen liittyviä toimintoja on mahdollista siirtää asunnon ulkopuolelle, esimerkiksi ystävien vierailun ajaksi. Studiokoti-konsepti tuo yksiöitä tarjolle sellaiseen hintaluokkaan, johon ei tällä hetkellä ole markkinoilla lainkaan tarjontaa. Vantaalle valmistuvassa pilottikohteessa tämä tarkoittaa noin 500 euron suuruista kuukausittaista vuokraa.<sup>187</sup>

<sup>182</sup> Ympäristöministeriö, 2008. s. 5, 13.

<sup>183</sup> Valtioneuvoston julkaisema asuntopoliittinen toimenpideohjelmavuosille 2012–2015. s.1–5.

<sup>184</sup> Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. s. 26–27.

<sup>185</sup> Vantaan kaupungin 8.12.2015 tekemä poikkeamispäätös.

<sup>186</sup> <https://www.sato.fi/fi/asumisratkaisut/sato-studiokoti-kohtuuhintainen-vuokra-asunto> [10.9.2016].

<sup>187</sup> <https://www.sato.fi/fi/asumisratkaisut/sato-studiokoti-kohtuuhintainen-vuokra-asunto> [10.9.2016].

Tätä tutkielmaa varten on haastateltu asuntosijoitusyhtiö SATO:n investointipäällikkö Miikka Karjaluotoa. Karjaluoto kertoi studiokoteihin liittyvän projektin edetessä esiin nousseista seikoista, jotka käytännössä vaikuttivat poikkeamisluvan hakemisprosessiin. Karjaluodon mukaan on tärkeää, että kunnalle (tai Vantaalle rakentuvien studiokotien tapauksessa tarkemmin rakennusvalvonnan johdolle) esiteltäisiin hyvin pitkälle valmisteltu konsepti jo projektin varhaisessa vaiheessa.<sup>188</sup>

Karjaluodon esittämä argumentti on perusteltavissa myös MRL:n 1 §:n mukaisella suunnitelmallisuuden tavoitteella. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että MRL:n osalta voidaan puhua jopa *suunnitteluvelvollisuudesta*, koska alueiden käytön tulee aina perustua riittävään suunnitteluun. Kun osa suunnitteluvelvollisuudesta on mahdollista sivuuttaa yksittäistapauksia koskevilla poikkeamispäätöksillä, on MRL:n 23. luvun mukaisen poikkeamispäätösten käyttämisen kohdalla potentiaalisena uhkana siten juuri suunnitelmallisuuden vähentyminen, joka johtaisi MRL:n asettamien tavoitteiden vesittymiseen käytännön tasolla.<sup>189</sup> MRL:n edellyttämän riittävän suunnittelun vaatimuksen täyttämiseksi ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti määritelty mitään riittävää suunnittelun tasoa, koska näin tulkinnanvaraiseen kysymykseen vastaaminen vaatii aina tietoa kohteena olevasta alueesta ja siitä mitä alueelle on suunnitteilla.<sup>190</sup>

Poikkeamismenettelyyn ei liity läheskään yhtä kattavia selvityksiä kuin kaavoitusmenettelyyn. Menettely on huomattavasti suppeampi ja näin ollen kaavan laatimiseen verrattuna helpompi, nopeampi ja edullisempi.<sup>191</sup> Kaavamuutoksen osalta kunta voi esimerkiksi edellyttää laadittua maankäytösopimusta.<sup>192</sup> Poikkeamispäätöstä hakevan tahon intressit liittyen prosessin nopeuteen ja edullisuuteen eivät kuitenkaan voi supistaa kansalaisten perustuslaillisia osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksiin tulisivin kiinnittää erityistä huomiota poikkeamismenettelyä käytettäessä. *Heinilä* on käyttänyt tilanteessa esiintyvistä uhasta termiä *osallistumisvaje*.<sup>193</sup>

---

<sup>188</sup> *Karjaluoto*, haastattelu.

<sup>189</sup> Heinilä, 2014. s. 11, 14.

<sup>190</sup> Heinilä, 2014. s. 15.

<sup>191</sup> Heinilä, 2014. s. 25.

<sup>192</sup> Kts. KHO 2016:89. On tosin vielä epäselvää, voidaanko maankäytösopimusta vaatia myös poikkeamispäätöksen osalta.

<sup>193</sup> Heinilä, 2014. s. 43.

Keskeinen kysymys vuorovaikutteisuuden toimivuuden kannalta onkin, milloin suunnittelu katsotaan alkaneeksi? Ratkaisevat päätökset saatetaan tehdä hyvinkin aikaisessa vaiheessa. Jos kansalaiset pääsevät vasta tämän jälkeen mukaan vaikuttamaan, on vuorovaikutuksella todellisuudessa heille vain terapeuttinen merkitys. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulisikin laatia riittävän aikaisessa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaista ajankohtaa, että kansalaisilla on todellinen mahdollisuus reagoida kunnan tekemiin päätöksiin.<sup>194</sup> Suunnittelun vuorovaikutus osapuolten välillä tulisi siis käynnistää jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Rakentamisessa joustavat normit, suuret taloudelliset tavoitteet ja intressien vastakkainasettelu vaativat yleisesti korostamaan avoimuutta, vuorovaikutusta sekä kansalaisten perustuslaillisia osallistumismahdollisuuksia. Koska MRL:n yksi keskeinen tavoite on suunnitteluprosessin avoimuus ja vuorovaikutteisuus, on huolehdittava siitä, että se saa tukea etukäteen vahvistetuista menettelytavoista. Tähän liittyvät erityisesti *hyvän hallinnon takeet* sekä *procedural fairness* -käsite.<sup>195</sup>

*Hyvän hallinnon takeet* on terminä ymmärrettävä koskemaan perustuslain 21 §:ää kokonaisuutena. Tämä kansalaisen perusoikeus hyvään hallintoon sisältää erilaisia osaoikeuksia, kuten oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä, julkisesti ja toimivaltaisessa viranomaisessa. Se sisältää myös oikeuden saada perusteltu päätös, oikeuden tulla kuulluksi sekä oikeuden hakea muutosta annettuun päätökseen.<sup>196</sup> *Procedural fairness* taas liittyy käsitteenä siihen, että instrumentaalinen näkökulma, jossa menettelyä käytetään vain välineenä saavuttaa oikea lopputulos, ei ole riittävä. *Procedural fairness* viittaa ensiksikin doktriinin ja prosessin perussääntöihin, joiden perusta on oikeuskäytännössä. Toiseksi se viittaa niihin arvoihin, jotka oikeuttavat mainitut perussäännöt. Oikeudenmukaisen ja asianmukaisen menettelyn vaatimus on lähtöisin common law -maiden oikeusajattelusta, mutta sillä on selvä vastineensa manner-eurooppalaisessa oikeudessa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta.<sup>197</sup>

Amerikkalaisessa oikeuskirjallisuudessa *procedural fairness* -käsitettä on luonnehdittu asianmukaiseksi menettelyksi, jossa huomioon otetaan sekä arvot, että oikeudenmukaisuus. Menettely on

<sup>194</sup> Nyman, 2000. s. 12–13.

<sup>195</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 110.

<sup>196</sup> Mäenpää, 2008. s. 2.

<sup>197</sup> Kulla, 1998. ss. 1144.

asianmukaista, jos se ensinnäkin takaa kohteena olevan kansalaisen asianmukaisen kohtelun, ja toiseksi jokaisen menettelyn perusteena ovat arvot joista menettelyn standardit ovat muodostuneet. Asianmukainen menettely on yhteiskunnan jäsenelleen antama lupaus siitä, että kansalaista kohdellaan julkishallinnossa asianmukaisesti.<sup>198</sup>

Toisena asiaan vaikuttavana seikkana Karjaluohto esitti sen, että konsepti on ollut *tarina*, asia jossa ihmiset ikäpolvesta tai asuinpaikasta riippumatta haluavat olla mukana<sup>199</sup>. Tämän kaltaiselle konseptille lienee siis ollut jonkinasteista tilausta. Alusta asti konseptille on määritelty rakennuttajan puolesta tietyt raamit: edullinen kokonaisvuokra, viihtyvyys ja ainutlaatuinen asumiskokemus, asunnon ja talon toiminnallisuus sekä mahdollisimman hyvä lopputulos<sup>200</sup>. Koska kansalaisten vuorovaikutus ja osallistuminen ovat poikkeamispäätökseen vaikuttavia seikkoja, voidaan kansalaisten aktiivisuutta ehdottomasti pitää projektia tukevana seikkana.

Karjaluohto korosti haastattelussa, että SATO on halunnut tehdä nimenomaan *yhteistyötä ja yhdessä*. Lienee perusteltua sanoa, että ilman yhteisön tukea myönteistä poikkeamispäätöstä onkin hankala saada. Näin ollen kolmanneksi merkittäväksi seikaksi voidaan katsoa *yhteisöllisyys*, joka on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut myönteisen poikkeamispäätöksen tekemiseen. Karjaluodon mukaan kaikkia projektin osapuolia tulisi kuitenkin vielä entisestään hilata lähemmäs toisiaan. On ollut joissain tapauksissa poikkeamispäätöksen hakijan kannalta haastavaa, että jokaisen viraston kanssa on täytynyt asioida erikseen, eikä julkisella puolella ole kaikissa tapauksissa ollut selkeitä askelmerkkejä sille, millä tavoin projektin vastuut etenevät. Myös projektin hitaus (esimerkiksi kunnan päätöksenteko) tuotti haasteita, vaikka demokraattisen päätöksenteon hitaat liikkeet toki olivatkin tiedossa jo projektin alusta alkaen. Karjaluodon mukaan erityisen vahvaa edustusta SATO:lta vaadittiin esimerkiksi rakennusvalvonnassa silloin, kun esteettömyyteen liittyviä asioita käytiin läpi.

### 3.2 Vantaan kaupungin esittämät perustelut poikkeamispäätökselle

Tilastojen valossa Vantaan kaupunki tekee enemmän MRL:n 171 §:n mahdollistamia poikkeamispäätöksiä kuin suomalaiset kaupungit keskimäärin. Vuosina 2000–2011 Vantaalla tehtiin yli 1400

<sup>198</sup> Kts. Galligan, 1996.

<sup>199</sup> Kts. SATO Oyj:n julkaisema Microsoft Powerpoint-esitys studiokoti-konseptista. s. 5. SATO Oyj:n Vantaan asuntopöytäkirjoilla vuonna 2015 toimittaman gallup-kyselyn mukaan 96 % vastaajista piti studiokoti-konseptia hyvänä tai erittäin hyvänä.

<sup>200</sup> SATO Oyj:n julkaisema Microsoft Powerpoint-esitys studiokoti-konseptista. s. 3.

poikkeamispäätöstä, kun mikään muu suomalainen kaupunki ei pääse edes 800 päätökseen. Keskimäärin 20 suurinta kuntaa tekivät kukin noin viisisataa poikkeamispäätöstä tuona aikana. Esimerkiksi Helsingissä poikkeamispäätöksiä tehtiin hieman yli viisisataa.<sup>201</sup> Tähän voi toki olla lukuisia syitä, joita tässä tutkielmassa ei ole mahdollista sen tarkemmin avata, mutta ainakin karrikoidusti tilastojen valossa Vantaata voidaan pitää kohtalaisen otollisena alueena hakea MRL:n 171 §:n mukaista poikkeamispäätöstä, koska kaupunki tuntuu kohtalaisen tiiviiseen tahtiin käyttävän poikkeamispäätöstä oikeudellisena instrumenttina. Kuten jo todettua, asiaan toki vaikuttavat myös muut seikat, ja kyse on jokaisen poikkeamispäätöksen kohdalla tapauskohtaisesti tapahtuvasta harkinnasta.

Tyypillisesti poikkeamispäätökset koskevat Suomen suurimpia kaupunkeja, joissa asemakaavoja ja asemakaavoitettua aluetta on runsaasti. Kun tarkastellaan tilastoja poikkeamispäätösten määrästä, näyttäytyy Vantaa siis aineistossa poikkeustapauksena. Vantaata koskevat poikkeamispäätösmäärät ovat kuitenkin myös vaihdelleet vuosittain huomattavan paljon. Vaihtelu poikkeamispäätösten määrässä voi liittyä esimerkiksi hallintokulttuuriin tai kunnan olosuhteisiin kaavoitettujen alueiden sekä rakennuskieltojen osalta.<sup>202</sup>

Vantaan kaupunki on perustellut SATO:n studiokoti-konseptiin liittyvää myönteistä poikkeamispäätöstään seuraavanlaisilla seikoilla. Päätöksen mukaan rakentamismääräyskokoelmasta poiketaan *uudenlaisen kohtuuhintaisen vuokra-asumisen konseptin kokeilun vuoksi*. Kokeilu on *kertaluontoinen* ja siihen liittyy lisäksi *seuranta*. Rakentaminen toteutetaan *asemakaavan mukaisesti*.<sup>203</sup>

Vantaan rakennusvalvonnan tiedossa on ilman muuta ollut, että rakentamismääräyskokoelman osion G1 mukainen 20 m<sup>2</sup> vähimmäisvaatimus asuinhuoneiston koosta ei täyty, koska asuntojen koko on piirustusten mukaan 15,5 m<sup>2</sup>. Päätöksessä on kuitenkin otettu huomioon, että *asuntoihin kuuluu 6 m<sup>2</sup> kokoinen parvi*, jonka korkeus on 1,5 m<sup>204</sup>. Tämä lisää asunnon käytettävyyttä huomattavasti, vaikka sitä ei lasketakaan huoneistoalaan. Asunnon *huoneen korkeus on 3,9 metriä*, mikä

<sup>201</sup> Heinilä, 2014. s. 33, Kuva 7: 20 suurinta kuntaa poikkeamispäätösten lukumäärän suhteen (rakennuspaikkakohtaisesti) ajalla 1.1.2000–31.12.2011.

<sup>202</sup> Heinilä, 2014. s. 33.

<sup>203</sup> Vantaan kaupungin 8.12.2015 tekemä poikkeamispäätös.

<sup>204</sup> Parvi on joissain tapauksissa oikeuskäytännössä laskettu kerrosalaan. Kts. esim. KHO 1980 A II 49.

lisää asunnon avaruutta ja tilavuutta. *Asunnon tilavuus on noin 56 m<sup>3</sup>*, mikä vastaa noin 23 m<sup>2</sup> koista tavanomaisella kerroskorkeudella toteutettua asuntoa. Asunnoista on yleisesti *avarat näkyvät*. Hanke on *alle 300 metrin etäisyydellä rautatieasemasta, bussiterminaalista sekä kauppakeskuksesta*. Kaupunki on lisäksi ottanut huomioon, että hakemuksen tehneellä taholla on *viereisellä tontilla myös isompia asuntoja*.<sup>205</sup>

Myönteisen poikkeamispäätöksen on tehnyt Vantaan kaupungin aluearkkitehti Timo Kallaluoto. Häntä on haastateltu tutkielmaan liittyen ja pyydetty vielä syventämään ja avaamaan pohdintaa myönteisen poikkeamispäätöksen perustelujen takana. Haastattelussa Kallaluoto kertoi, että vaikka poikkeamispäätökset onkin pääsääntöisesti Vantaalla delegoitu aluearkkitehdille, oli kyseinen poikkeamispäätös sen verran erityinen, että ennen myönteisen päätöksen antamista sitä käsittelivät aluearkkitehdin lisäksi myös kaupunkisuunnittelujohtaja sekä apulaiskaupunginjohtaja.<sup>206</sup>

Päätöksen käsitteleminen laajemmassa henkilöpiirissä viittaa siihen, että kyseessä olevaa poikkeamispäätöstä koskevalla hankkeella on saattanut muun ohella olla Vantaan kaupungille myös kohtalainen yhteiskuntapoliittinen merkitys. Tällaisessa yhteiskuntapolitiikkaa linjaavassa tilanteessa yhden virkamiehen suorittama tarkoituksenmukaisuusharkinta voi ymmärrettävästi tuntua liian suppealta. Jos Kallaluoto olisi tehnyt päätöksen yksin, olisi yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava toimivalta saattanut olla turhan keskittynyttä.

*Holopainen* on käsitellyt oikeuskirjallisuudessa ongelmaa siitä, mihin asemaan määrämisvaltaa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa voidaan perustaa. Holopaisen mukaan on mahdollista, että yksittäiselle poikkeuslupaviranomaiselle annetaan liian laaja harkintavalta juuri tarkoituksenmukaisuusharkinnan kautta, kun tosiasiallisesti virkamiehen tekemä päätös on yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava ja sopii vain löyhästi tarkoituksenmukaisuusharkinnan raameihin. Poikkeuslupa-asioita koskevat kysymykset on Holopaisen mukaan osattava nähdä myös laajempialaisina yhteiskunnallisina kysymyksinä.<sup>207</sup>

Joissain tilanteissa voikin siis näin ollen olla päätöksentekijän kannalta edullista, että henkilöpiiriä

<sup>205</sup> Vantaan kaupungin 8.12.2015 tekemä poikkeamispäätös.

<sup>206</sup> *Kallaluoto*, haastattelu.

<sup>207</sup> Holopainen, 1980. s. 528–529.

laajennetaan esimerkiksi edellä esitetyllä tavalla. Kun kunnan viranomaista taas ajatellaan lähtökoh-  
taisesti asiantuntemuksen sekä asioiden joustavan käsittelyn kannalta, tuntuu päätösvallan antami-  
nen ensisijaisesti rakennusvalvonnasta vastaavalle viranomaiselle toisaalta hyvin tarkoituksenmu-  
kaiselta. Eräänlaisena vaarana voidaan tässä tilanteessa kuitenkin esittää teoriassa mahdollinen ti-  
lanne, jossa yksittäisen viranomaisen päätökset perustuvat liikaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan,  
ja kokonaisuuden hahmottaminen tehtyjen poikkeamispäätösten perusteella muodostuu kansalai-  
selle mahdottomaksi.

Oikeusharkinnan avulla tehty suoranaisesti oikeusnormin vastainen päätös on helppo tunnistaa oi-  
keusjärjestyksen vastaiseksi. Mutta miten voidaan määritellä tarkoituksenmukaisuusharkinnan  
raja? Asiaa onkin huomattavasti vaikeampi arvioida tilanteessa, jossa normista ei ole selkeää tulkin-  
taa, mikä osaltaan onkin tilanne MRL:n 171 §:n kohdalla. Tämänkaltaisessa tilanteessa voidaan kui-  
tenkin suorittaa vertailua kyseessä olevan yhteiskuntapolitiikan lohkon yleiseen tavoiteasetteluun.  
Näin voidaan käytännössä arvioida sitä, pysyykö joustaviin normeihin perustuvan ratkaisun loppu-  
tulos päätöksentekijälle annetun harkintavallan rajoissa. Vertailulla voidaan siis tavoitteiden kautta  
arvioida myös ratkaisun hyväksyttävyyttä. Lainsäädäntöön sisältyvät tavoitesäännökset ohjaavat oi-  
keudellista tulkintaa ja argumentaatiota. Siten ne toimivat päätöksenteossa oikeudellisen kontrollin  
instrumenttina. Pelkästään yleisten tavoitteiden saavuttaminen ei kuitenkaan luonnollisesti tee rat-  
kaisusta automaattisesti hyväksyttyä.<sup>208</sup>

Edellä sanottua voidaan käytännössä soveltaa MRL 171 §:n tulkinnassa niin, että poikkeamisesta  
päädetessä tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajat ilmenevät osaltaan MRL:n 1 §:ään sekä 5 §:ään  
kirjatuista tavoitesäännöksistä. Päätös tulisi aina tehdä kyseisiä päämääriä edistäen.

Vaikka tavoitteet voivat näyttää hyvinkin toimivilta ja oikeudenmukaisilta, saattaa päätöksenteko  
kunnissa todellisuudessa tapahtua hyvinkin haastavissa olosuhteissa. Viimekädessä päätökset ovat  
periaatteessa poliittisten tahojen tekemiä, joten prosessin alussa määritelty päämäärä ei tehtyjen  
kompromissien jälkeen välttämättä toteudu tarkoitettulla tavalla. Päätöksentekoon vaikuttavat kun-  
nallisen päätöksenteon toimintaympäristön erityispiirteet, tietyt välttämättömät realiteetit, kuten

---

<sup>208</sup> Hovila, 2010. s. 36.



markkinatilanne ja voimassa oleva kaavoitus. Näin ollen objektiivisuuden kontrolloimiseksi nimenomaan kunnan tekemän päätöksen perusteluihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.<sup>209</sup>

Kallaluodon esittämistä lisäperusteluista saa vaikutelman, että konseptiin on projektin kuluessa suhtauduttu myönteisesti ja ymmärtäväisesti. Merkitystä on annettu erityisesti asunnon parvelle, joka toimiessaan makuutilana antaa matalasta korkeudesta huolimatta asuntoon käytännössä 5–6 neliömetriä lisää asuintilaa. Asuinhuoneiston kokoa ei lähtökohtaisesti ole pidetty ongelmana, koska on yleisesti tiedossa ja markkinoiden valossa selvää, että myös alle 20 neliömetrin asuntoja on käytössä ja lisäksi niille on kysyntää. Kallaluodon mukaan konsepti *vastaa asuintyyliiltään hotelliasumista*. Lisäksi Kallaluoto alleviivaa, ettei päätöksestä ole valitettu ja kansalaisilla on ollut asiassa vaikutusmahdollisuus.<sup>210</sup> Tämä viittaa mielestäni siihen, että kyse on nimenomaan ollut myös Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan *yhdessä* tekemisestä ja *yhteisestä* konseptista, jonka kansalaiset ovat ikään kuin – vähintäänkin hiljaisesti – hyväksyneet.

Erytystä arvoa on kaupungin tekemässä pohdinnassa annettu myös sille, että asuntoa voidaan pitää korkeatasoisena: siitä löytyy *kunnollinen* keittiö sekä kylpyhuone. Kyse on Kallaluodon mukaan *asumisen hinnasta*. Ihmiset järjestävät nykypäivänä mitä erilaisimpia asumisjärjestelyjä, joten konseptia ei ole pidetty niihin suhteutettuna liian erikoisena. Kallaluodon havaintojen mukaan: "*Vantaalla suurimmat toimialat ovat kauppa ja logistiikka eli varastointi. Missä on varaa asua pienipalkkaisella kaupan kassalla ja varastomiehellä? Kaupungeissa tarvitaan erilaisia asuntoja erilaisissa tilanteissa olevien erilaisten ihmisten erilaisiin tarpeisiin.*"<sup>211</sup>

Kallaluoto toteaa, että Vantaan kaupunki on kuitenkin laatinut päätöksen perustelut niin, että ne eivät sellaisenaan sovi mihinkään muuhun tapaukseen. "*Poikkeamispäätös on uniikki, tehty vain tätä kokeilurakennusta varten.*"<sup>212</sup> Tässä on mielestäni noudatettu lain henkeä ja poikkeamispäätöksen ajatusta: poikkeuksen on aina oltava poikkeus – ei sääntö. On kuitenkin hyvä huomata, että jo 1970-luvulla poikkeusluvilla rakentaminen ei käytännössä ollut poikkeuksellista, vaan hyvinkin säännönmukaista. Esimerkiksi vuonna 1978 poikkeuslupaviranomaiset ratkaisivat lähes 8000 poikkeuslupahakemusta. Sanalla *poikkeus* ei siten siis ole asiaa koskien määrällinen, vaan enemmänkin

<sup>209</sup> Hovila, 2010. s. 50.

<sup>210</sup> *Kallaluoto*, haastattelu.

<sup>211</sup> *Kallaluoto*, haastattelu.

<sup>212</sup> *Kallaluoto*, haastattelu.

laadullinen merkitys.<sup>213</sup>

Tutkielmaa varten on poikkeamislupapäätöksen perusteluihin liittyen pyydetty myös ELY-keskuksen näkemys. Yhteisen tekemisen puolesta puhuu myös ELY-keskuksen ylitarkastajan, arkkitehti Tuomas Autereen haastattelu. Kunnalla on ollut Autereen mukaan *asian eteenpäin viemisessä ratkaiseva rooli*. ELY-keskus, Vantaan kaupunki, ympäristöministeriö sekä SATO ovat pitäneet useamman työneuvottelun asian pohjalta.<sup>214</sup> Myös tämä voidaan nähdä viitteenä siitä, että myös Vantaa on ollut konseptin suhteen aktiivinen toimija, ja kyseessä on ollut jollain tasolla *yhteinen* tavoite.

---

<sup>213</sup> Holopainen, 1980. s. 529.

<sup>214</sup> *Autere*, haastattelu.

## 4 Johtopäätökset ja laajentumismahdollisuudet

### 4.1 Konseptin laajentumismahdollisuudet Helsingin seudulla

Vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa tulisi Helsingin seudulla kohdentaa erityisesti alueille, jotka sijoittuvat kehitettävälle vyöhykkeille, hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle. Pääkaupunki-seudulla tulisi suosia erityisesti täydentävää ja tiivistävää rakentamista esikaupunkialueiden tyhjillä ja vajaasti rakennetuilla tonteilla.<sup>215</sup>

Onnistunut asuinalueen kehittämishanke, joka ottaa huomioon kaikki olennaiset toimijat, vastaa todelliseen tarpeeseen, rakentuu vuorovaikutuksen kautta ja vaikuttaa aidosti alueen hyvinvointiin, on konseptina haaste. Mielestäni tähän kompleksiin ongelmaan on löydetty useita osaratkaisuja Vantaan Martinlaaksoon rakentuvan pilottihankkeen kehittyessä. Kyseessä on nimenomaan projekti, jossa edellä mainittuihin haasteisiin on etsitty oikeudellisten raamien puitteissa innovatiivisia ja luovia vastauksia.

Asiantuntijatapaamisissa vuorovaikutusta on pidetty parhaana tapana lisätä haastavien hankkeiden ennakoitavuutta ja toteutettavuutta. Viranomaisten, rakennus- ja kiinteistöalan sekä kiinteistönomistajien välinen avoin vuorovaikutus hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa onkin ensiarvoisen tärkeää.<sup>216</sup>

Viranomaisten tekemässä yhteistyössä sekä eri toimijoiden välisissä rooleissa on rakennusprojekteissa kysymys toimintatapojen ja yhteistyökulttuurin kehittamisestä. Neuvotteluissa kaikkien tarpeellisten viranomaisten tulisi olla toimivaltaisina läsnä. Avoimuuden ja vuorovaikutuksen kehittäminen niin, että se keskittyy oikea-aikaisesti oikeisiin asioihin, on MRL:n 171 §:n poikkeamispäätöksen nojalla mahdollista myös nykyisen lainsäädännön puitteissa.<sup>217</sup> Juuri tämän Martinlaaksoon rakenteilla oleva konsepti on osaltaan osoittanut.

Rakentamiseen liittyvä kuntien ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyö onkin jatkuvasti lisäänty-

---

<sup>215</sup> Helsingin seudun asuntostrategia 2025 (luonnos). s. 37–38.

<sup>216</sup> [http://www.ym.fi/fiFI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Rakentamisen\\_ohjaus/Taydennysrakentamisen\\_hyvat\\_kaytannot\\_ki%2832925%29](http://www.ym.fi/fiFI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Rakentamisen_ohjaus/Taydennysrakentamisen_hyvat_kaytannot_ki%2832925%29) [15.9.2015].

<sup>217</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 139–140.

nyt. Tällainen yhteistyö voi käsittää laajimmillaan vaikka koko hanketta koskevan prosessin. Kaupunkisuunnittelu on yhä tiiviimpää osapuolten välillä tapahtuvaa yhteistyötä, johon julkishallinnon ja yksityissektorin lisäksi osallistuvat oleellisena osana myös kansalaiset. Tällainen kolmen osapuolen kumppanuus selvästi haastaa vanhaa toimintakulttuuria. Asukkaiden asiantuntijuutta omasta elinympäristöstään tulisi entisestäänkin korostaa kaupunkisuunnittelussa.<sup>218</sup>

## 4.2 Perustellut johtopäätökset aineiston perusteella

### 4.2.1 Johdanto

On tärkeää, että poikkeamispäätökset tehdään aina lain edellyttämällä tavalla, jokainen tapaus erikseen harkiten, *in casu*. Tästä päämäärästä huolimatta voidaan nähdä, että olisi lain soveltamisen kannalta edullista, jos esimerkiksi Helsingin seudulla annetuista rakentamismääräyskokoelmaa koskevista poikkeamispäätöksistä voitaisiin ottaa tukea ja reaalisia argumentteja myös muiden kasvukeskusten rakentamista koskevia suunnitelmia ja päätöksiä tehtäessä.

Jos poikkeamispäätöksestä voitaisiin johtaa yleisiä tukilinjoja tuleviin rakentamista koskeviin suunnitelmiin, tulisi yleistämisen tapahtua nimenomaan reaalista tarpeista ja vaikutuksista käsin. Tällöin yleistys voisi soveltua abstraktisti myös toiseen tunnusmerkistön täyttävään tilanteeseen. Kyse on *ennakoitavuuden tasapainon etsinnästä päätöksenteossa*. Myös ympäristöministeriön raportin mukaan rakennusten olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien säännösten yhtenäisemmän soveltamisen tueksi tarvittaisiin ohjeita, oppaita sekä koulutusta<sup>219</sup>.

Yleisen laintulkintateorian mukaan pääsäännöstä tehtäviä poikkeuksia tulisi tulkita suppeasti. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin tuotu esiin kanta, jonka mukaan pyrittäessä poikkeamistoimivaltasäätelyn suhteen jonkinlaiseen johdonmukaisuuteen ja koherenssiin, tulisi MRL:n 171 §:n säännöksiä kuitenkin tulkita kokonaisuutena, erityisesti niiden tavoitteita tarkastellen.<sup>220</sup>

MRL:n rakenne ja suunnittelujärjestelmä poikkeavat aiemmista rakentamista koskevista säädöksistä siinä, että MRL painottaa suunnittelun kokonaisprosessia sekä kuntien vastuuta. Näin ollen jous-

<sup>218</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 148–149.

<sup>219</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 94.

<sup>220</sup> Heinilä, 2003. s. 856–861.

vat normit antavat päätöksiä tekeville kunnille aikaisempaa paremmat ja laajemmat harkintamahdollisuudet, eikä päätöksiä enää lausuntoa lukuunottamatta valvota ELY-keskusten taholta, vaan ainoastaan mahdollisen hallintoprosessin kautta.<sup>221</sup>

Seuraavassa esitellään yhteenvetona, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että rakentamismääräyskoelman osan G1 asettamasta asuinhuoneiston vähimmäispinta-alasta voidaan suurissa kasvukeskuksissa rakentamisvaiheessa poiketa kunnan tekemällä MRL:n 171 §:n mukaisella poikkeamispäätöksellä. Osa seikoista on laajemmalla tasolla koko rakennusprojektia koskevia kriteerejä, jotka kerätyn aineiston (mm. erilaiset strategiat, ohjelmat, arviot ja raportit) mukaan ovat esimerkitapauksessa edistäneet sitä, että pilottihanke on ollut mahdollista toteuttaa. Osa taas muodostuu itse asuinhuoneistoa koskevista seikoista, eli lakiin ja esimerkitapauksen päätökseen kirjatusta poikkeamisen perusteluina käytetyistä *erityisistä syistä*. Aineisto siis ikään kuin jakaantuu ohjeistavaan ja oikeudellisesti perusteltavaan osaan. Näiden ohjeistavien ja oikeudellisten perustelujen lisäksi rakennusprojektin on toki luonnollisesti täytettävä MRL:n asettamat yleiset rakennuslupaa koskevat edellytykset<sup>222</sup>.

## 4.2.2 Johtopäätökset

### 4.2.2.1 Täydennysrakentaminen

Jotta rakennusprojekti olisi kasvukeskuksen (eli käytännössä kunnan) kannalta houkutteleva, tulisi sen mieluiten olla *täydennysrakentamista*. Kun yhteiskuntarakennetta tiivistetään kaavoitukseen liittyvillä uudistuksilla sekä täydentämISRakentamisella, ei sen ympärille tarvitse lähtökohtaisesti juurikaan luoda uutta infrastruktuuria.<sup>223</sup> MRL:n 1 §:n mukaan rakentamisen tulisi myös yleisesti edistää kestävästä kehitystä<sup>224</sup>, jonka olennaisena osana voidaan nähdä joukkoliikenne sekä sen käyttäminen. Huomionarvoinen seikka on myös naapuruston tai viereisten tonttien rakennuskanta,

<sup>221</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 110.

<sup>222</sup> MRL:n mukaan asemakaava-alueella vaatimuksena on, että hanke on ensinnäkin asemakaavan mukainen. Toiseksi rakentamisen on täytettävä MRL:ssä tai sen nojalla säädetyt edellytykset, kuten rakentamismääräyskokoelman määräykset. Kolmanneksi rakennuksen on sovellettava rakennuspaikalle ja paikalle on oltava tie tai mahdollisuus tien järjestämiseen. Neljäntenä vaatimuksena on, että vesi- ja viemäriputket on voitava järjestää paikalle vaatimusten mukaisesti. Viides edellytys on, ettei rakennus häiritse kohtuuttomasti naapureita tai naapurikiinteistön rakentamista.

<sup>223</sup> Täydennysrakentamisen suosiminen on kunnalle nykyisellään kannattavaa erityisesti ennen 1990-lukua rakennetuilla alueilla. Täydennysrakentamisen perusta on kaupunkirakenteen tiivistäminen ja palveluiden monipuolistaminen. Sillä tavoitellaan palvelujen tuottamisen tehokkuutta. Kts. Seppälä, 2013. s. 172–174.

<sup>224</sup> Kts. myös Ekroos & Majamaa, 2015. s. 19–20.

koska alueiden tulisi tarjota monipuolisia asumisvaihtoehtoja, joskaan ei kuitenkaan liian erilaisia<sup>225</sup>.

#### 4.2.2.2 Alueen luonne

Toiseksi on otettava huomioon *alueen luonne*. Suomessa on alueita, joilla on ympäristöoikeuden alalla kehitystarpeita tai tarvetta erityisille ohjauskeinoille<sup>226</sup>. Erityinen poikkeamispäätös on tämän tutkielman mukaan todennäköisempi tällaisella alueella, verrattuna alueisiin, joilla ei ole erityisiä tarpeita ympäristöoikeuden alalla. Yhdyskuntasuunnittelussa on välttämätöntä antaa merkitystä paikallisille oloille<sup>227</sup>. Tilastojen valossa suurikokoinen kaupunki saattaa tehdä myönteisen poikkeamispäätöksen pienempää kaupunkia todennäköisemmin<sup>228</sup>, koska suurempi kaupunki on luultavimmin jo tottunut tällaisen oikeudellisen instrumentin käyttämiseen. Suurissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa on myös ihmisten määrästä johtuen suurempi tarve erilaisille asunnoille sekä asumisjärjestelyille.

#### 4.2.2.3 Kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus

Koska yksilöllä on oikeus vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan tehtävänä taas edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, on kunnan tekemässä poikkeamispäätöstä koskevassa harkinnassa kolmanneksi kiinnitetty erityistä huomiota kansalaisten *tasapuoliseen kohteluun ja yhdenvertaisuuteen*<sup>229</sup>. Tätä seikkaa voidaan perustuslaillisen pohjansa vuoksi kenties pitää kaikkein tärkeimpänä edellytyksenä myönteiselle poikkeamispäätökselle. On *vältettävä osallistumisvajetta*<sup>230</sup>. Kansalaisia on osallistettava ja huomioitava heidän perustuslailliset osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuutensa. Esimerkiksi naapureiden ja muiden, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakentaminen saattaa vaikuttaa, kuuleminen on järjestettävä asiallisella tavalla. MRL: n 173 §:n mukaisesti naapureille ja muille asianosaisille on

<sup>225</sup> MRL:n 172 §:n mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, kuten kerrostalon rakentamista pientaloalueelle tai suuren varastorakennuksen rakentamista asuinalueelle. Kts. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4.

<sup>226</sup> Esimerkiksi pääkaupunkiseudusta on muodostunut alue, jolla on ympäristöoikeuden alalla tarvetta erityisille ohjauskeinoille. Kts. Hovila, 2011. s. 15–25, 37.

<sup>227</sup> PeVL 38/1998 vp.

<sup>228</sup> Heinilä, 2014. s. 33.

<sup>229</sup> Kts. mm. KHO:2003:37.

<sup>230</sup> Poikkeamismenettelyyn ei liity läheskään yhtä kattavia selvityksiä kuin kaavoitusmenettelyyn. Menettely on huomattavasti suppeampi ja näin ollen kaavan laatimiseen verrattuna helpompi, nopeampi ja edullisempi. Nämä intressit eivät kuitenkaan voi supistaa kansalaisten perustuslaillisia osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia. Osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksiin tulisikin kiinnittää erityistä huomiota poikkeamismenettelyä käytettäessä. *Heinilä* on käyttänyt tilanteesta esiintyvistä uhasta termiä *osallistumisvaje*. Kts. Heinilä, 2014. s. 43.

myös varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen.

#### 4.2.2.4 Luonnonsuojelu ja ekologiset seikat

Myönteisen poikkeamispäätöksen edellytys on, että päätöstä tehtäessä on aina huomioitava luonnonsuojelulliset tavoitteet sekä rakennetun ympäristön suojelu<sup>231</sup>. Erityistä huomiota on annettava ekologisille seikoille, rakennuksen pitkäikäisyydelle ja suunnitelmalliselle kunnossapidolle<sup>232</sup>. On varmistuttava siitä, että poikkeamisella edistetään jo olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa<sup>233</sup>.

#### 4.2.2.5 Oikeantyyppisen oikeudellisen instrumentin valinta

Hakijan on huolehdittava siitä, ettei poikkeamispäätöksen tekeminen johda merkittävään rakentamiseen<sup>234</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeamishakemusta ei kannata tehdä liian isosta ja merkittävästä asiasta – eikä siten toisaalta myöskään liian pienestä<sup>235</sup>. Esimerkiksi merkittävä rakentaminen vaatii kunnalta laajempaa pohdintaa ja osallistamista, johon poikkeamispäätös ei ole oikea instrumentti.

#### 4.2.2.6 Suunnitteluvaatimus

*Suunnitteluun* tulee muutenkin kiinnittää erityistä huomiota. MRL:n mukaan projektin toteuttajalla on suunnitteluvollisuus, koska alueiden käytön tulee aina perustua riittävään suunnitteluun<sup>236</sup>.

<sup>231</sup> Poikkeamisen edellytyksistä säädetään MRL:n 172 §:ssä. Poikkeamisen edellytyksenä on mm. että hankkeeseen suostuminen ei saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

<sup>232</sup> MRL:n säännöksiä täsmennetään MRA:ssa. MRA ei juuri sisällä sellaisia painotuksia tai vaikutuksia, joita ei olisi huomioitu jo MRL:a koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998). Erityistä huomiota asetuksessa on kuitenkin kiinnitetty ekologiin seikkoihin, rakennuksen pitkäikäisyyteen ja suunnitelmalliseen kunnossapitoon.

<sup>233</sup> HE 148/2015. s. 5–7.

<sup>234</sup> MRL:n 172 §:n mukaan poikkeamista ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

<sup>235</sup> Vähäinen poikkeaminen on mahdollista rakennusluvan yhteydessä. Lain mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi tietyin edellytyksin myöntää rakennusluvan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Kts. MRL:n 175 §.

<sup>236</sup> Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että MRL:n osalta voidaan puhua jopa *suunnitteluvollisuudesta*, koska alueiden käytön tulee aina perustua riittävään suunnitteluun. Kun keskeiset suunnitteluvollisuudet on mahdollista osittain sivuuttaa yksittäistapauksia koskevilla poikkeamispäätöksillä, on MRL:n 23 luvun mukaisen poikkeamispäätösten käyttämisen kohdalla potentiaalisena uhkana nähtävissä siten juuri suunnitelmallisuuden vähentyminen, joka johtaisi MRL:n asettamien tavoitteiden vesittymiseen käytännön tasolla. Kts. Heinilä, 2014. s. 11, 14.

Ympäristöministeriön mukaan hyvän suunnittelun edellytyksenä ovat hyvä tietopohja sekä laadukkaat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit<sup>237</sup>. Näin ollen myös poikkeamispäätöksen suhteen on saatettava riittävä suunnitelmallisuuden taso. MRL:n ensisijaisena tarkoituksena on hyvällä suunnittelulla tuottaa ja säilyttää hyvää ympäristöä ja parantaa huonoa ympäristöä<sup>238</sup>. Rakennuksen tulisi MRL:n 117 §:n mukaan sekä soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan, että täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Tässä tutkielmassa käytetyn tutkimusaineiston perusteella onkin tärkeää, että kunnalle esitetään jo projektin varhaisessa vaiheessa hyvin pitkälle valmisteltu konsepti. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että valmistelun merkitys sisältyy jo MRL:n 1 §:ään, jolla tarkoitetaan jokaisen kansalaisen osallistumismahdollisuuksien turvaamista vaikuttaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.<sup>239</sup>

#### 4.2.2.7 Maankäytölliset syyt

Muun ohella on syytä esittää maankäytöllisiä syitä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi kaavan vanhentuneisuus. Silloin kaavaa tulisi mahdollisimman pian päivittää, koska voimassa oleva kaava ei enää vastaa alueen todellisia tarpeita. Lisäksi poikkeamishakemuksen perusteluina voivat toimia myös kohtalaiset muutokset alueen olosuhteissa. Joissain tapauksissa myös poikkeamisen vähäinen vaikutus alueen muuhun maankäyttöön on syytä tuoda esille. Myönteistä poikkeamispäätöstä puoltavina seikkoina on ELY-keskuksen päätöksissä käytetty myös mm. rakennuspaikan soveliaisuutta sekä alueen maankäytön vakaata tilaa.<sup>240</sup>

#### 4.2.2.8 Olennaiset tekniset vaatimukset

Rakennuksen tulisi myös sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla täyttää olennaiset tekniset vaatimukset. Itse asuinhuoneiston suunnittelussa on syytä ottaa huomioon laissa esitetyt kriteerit sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden suhteen.<sup>241</sup> Tutkimusaineiston perusteella hakijan kannattaisi suunnit-

<sup>237</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 65.

<sup>238</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 104.

<sup>239</sup> Jääskeläinen & Syrjänen, 2010. s. 110.

<sup>240</sup> Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisema poikkeamispäätösohje. s. 4–17.

<sup>241</sup> Kts. MRL:n 117 § - 117i §. Kts. myös terveydensuojelulaki (763/1994), jonka seitsemännessä luvussa määritellään asuntoa tai muuta oleskelutilaa koskevat terveydelliset vaatimukset. Asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee ko. lain mukaan olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa.



telussa myös korostaa pinta-alan sijaan laadukkuutta, esimerkiksi räätälöidyillä kaluste- ja sisustusratkaisuilla. Näin ollen pinta-alalle ei välttämättä ole edes niin suurta tarvetta.

#### 4.2.2.9 Lisätila, huonekorkeus ja viihtyvyys

Tutkimukseen tehtyjen teemahaastatteluiden perusteella poikkeamishakemuksen kohteena oleviin asuinhuoneistoihin on myös syytä esittää lisätiloja esimerkiksi parvekkeen tai parven muodossa. Tilojen tulisi lisätä asunnon käytettävyyttä huomattavasti, vaikka niitä ei laskettaisikaan huoneistoalaan. Poikkeamisharkinnassa myös asunnon tavallista korkeammalle huonekorkeudelle on annettava arvoa, koska se lisää asunnon avaruutta ja tilavuutta. Pinta-alan lisäksi voidaankin näin ollen huomioida myös asunnon tilavuus kuutioina. Edellisten lisäksi asunnon tulisi olla korkeatasoinen ja sieltä tulisi olla avarat näkymät. Myös muihin viihtyvyyttä nostaviin seikkoihin on hyvä kiinnittää huomiota.

#### 4.2.2.10 Tarinan merkitys ja yhteistyö

Suunnittelun on oltava kaiken aikaa yhteydessä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja projektin mediakuvan muodostumiseen siinä mielessä, että päättäjien tulisi nähdä projekti selkeänä ja mahdollisena. Kaikki edellä esitetyt seikat tukevat sitä lopputulosta, että konseptista muodostuu *tarina*. Tarinan tulisi olla sellainen, jossa ihmiset ikäpolvesta tai asuinpaikasta riippumatta haluavat olla mukana. Kansalaisten aktiivisuus on ehdottomasti projektia tukeva seikka. Poikkeamispäätöksen hakijan on siis syytä tehdä *yhteistyötä* ja *yhdessä*. Lienee perusteltua sanoa, että ilman yhteisön tukea myönteistä poikkeamispäätöstä onkin hankala saada.

Tilanne jossa yhteisö pääsee vaikuttamaan elinympäristöönsä ja tukee siksi tietojensa pohjalta perustellusti hanketta voidaan nähdä positiivisena. Poikkeamispäätöksen hakijan tai poikkeamisharkintaa tekevän tahon ei kummankaan tulisi aliarvioida yleisen mielipiteen vaikutusta kunnan päätökseen. Kuten *Ekroos* on asian kuvannut: "*Jos kunnan kanta poikkeaa hakijan näkemyksestä tai jos naapurit ovat toista mieltä, vain valitusviranomaisen – hallintotuomioistuinjärjestelmä – voi häntä auttaa.*" <sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Ekroos, 1999. s. 36.

Poikkeamispäätöksen hakijan kannattaa siis esittää hakemuksensa liitteenä dokumentaatiota ainakin lähimpien naapureiden kuulemisesta sekä heidän positiivisesta suhtautumisestaan hankkeeseen. Tällöin kuultujen naapureiden kuuleminen uudelleen ei kunnan järjestämänä enää välttämättä ole tarpeellista<sup>243</sup>. Hakijan toimesta suoritettua kuulemisen riittävyyden harkinta kuuluu kuitenkin viranomaiselle. Harkinnassa kiinnitetään huomiota hankkeen vaikutuksiin sekä mahdollisten asianosaisten piirin laajuuteen. Hakemukseen liitetyllä kuulemisella voidaan huomattavastikin nopeuttaa poikkeamista koskevan hakemuksen käsittelyä sellaisissa tapauksissa, joissa hankkeen vaikutukset ovat suhtellisen vähäisiä ja asianosaisten määrä rajallinen.<sup>244</sup>

#### 4.2.2.11 Kokeileminen

Yksi erityinen syy, jonka perusteella myönteinen poikkeamispäätös on mahdollinen, on *kokeileminen*. Kokeilun luonteeseen kuuluu, että se yleisesti on kertaluontoinen ja siihen liittyy lisäksi seuranta. Kokeilemistä varten annettu myönteinen poikkeamispäätös voidaan antaa esimerkiksi ehdollisena. Päätöksen tekeminen ehdollisena voi joissain tilanteissa myös antaa kunnalle hieman liikkumisvaraa.<sup>245</sup>

#### 4.2.2.12 Yhteydenpito kuntaan ja muihin osapuoliin

Kunnan ei ole välttämättä suostuttava poikkeamiseen, vaikka oikeudelliset edellytykset periaatteessa olisivatkin käsillä.<sup>246</sup> Kunta on siten syytä pitää ajan tasalla kaikesta projektiin liittyvästä ja osallistaa sitä kaikin tavoin. Tutkimusaineiston perusteella on eduksi, jos kunnan kanssa on rakennettu yhteinen tavoite, koska kunnalla voi ainakin joissain tapauksissa olla asian eteenpäin viemisessä ratkaiseva rooli. Lisäksi voidaan todeta, että projektin osapuolten on syytä pitää yhteisiä työneuvotteluja, mieluiten useamman kerran ja projektin eri vaiheissa.<sup>247</sup> Asiantuntijatapaamisissa tapahtuvaa vuorovaikutusta onkin pidetty parhaana tapana lisätä haastavien hankkeiden ennakoitavuutta ja toteutettavuutta.<sup>248</sup> Neuvotteluissa kaikkien tarpeellisten viranomaisten tulisi olla toimivaltaisina läsnä.

<sup>243</sup> Ekroos & Majamaa, 2015. s. 1034.

<sup>244</sup> Ekroos, 1999. s. 26.

<sup>245</sup> Kts. Vantaan kaupungin 8.12.2015 tekemä poikkeamispäätös, jossa Vantaan kaupunki on perustellut myönteistä poikkeamispäätöstä mm. sillä, että kyse on *kertaluonteisesta, uudenlaisesta kokeilusta*, johon lisäksi kuuluu *seuranta*.

<sup>246</sup> Hallberg, Haapanala, Koljonen & Ranta, 2006. s. 661.

<sup>247</sup> *Autere*, haastattelu.

<sup>248</sup> [http://www.ym.fi/fi/maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Rakentamisen\\_ohjaus/Taydennysrakentamisen\\_hyvat\\_kaytannot\\_ki%2832925%29](http://www.ym.fi/fi/maankaytto_ja_rakentaminen/Rakentamisen_ohjaus/Taydennysrakentamisen_hyvat_kaytannot_ki%2832925%29) [15.9.2015].

### 4.2.3 Lopuksi

Kaiken edellä esitetyn perusteella voidaan sanoa, että myönteisen poikkeamispäätöksen saamiseksi rakennusprojektin on otettava huomioon kaikki olennaiset toimijat, vastattava todelliseen tarpeeseen, rakennettava tilannetta vuorovaikutuksen kautta ja vaikutettava aidosti alueen hyvinvointiin positiivisesti. Myönteisen poikkeamispäätöksen tulisi siis jollain asteella rakentaa ympärilleen *yhteisö*. Vaatimukset myönteiselle poikkeamispäätökselle ovat tiukat, eikä *erityisiä syitä* voida määrittellä eksaktisti, vaan ne muuntautuvat aina tapauskohtaisten elementtien ja olosuhteiden kautta.

Mahdolliseksi myönteisen poikkeamispäätöksen on kuitenkin tehnyt ennen kaikkea ajan myötä tullut muutos. Suomalaisten elämä ja kotitalouksien kokoonpano on viime vuosikymmeninä muuttunut. Myös asumiseen liittyvät arvot ja mieltymykset ovat muuttuneet niin, että nyt neliöiden tuoman pinta-alan, tavaran ja luonnonrauhan sijaan halutaankin enemmän palveluita, keskeistä sijaintia ja kaupunkikulttuuria.<sup>249</sup> Tämän tutkielman perusteella voidaan esittää, että konseptirakentaminen pystyy osaltaan vastaamaan tähän voimistuvaan tarpeeseen. Muuttoliike maaseudulta kaupunkiin on vain voimistunut Suomessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana<sup>250</sup>.

Asuinhuoneiston vähimmäiskokoa koskevan säännöksen voimaantulon aikaan vuonna 1960 Suomessa oli noin 190 000 yhden hengen taloutta. Vuonna 2015 vastaava luku oli 1,1 miljoonaa. Yhden hengen talouksien määrä on siis lähes kuusinkertaistunut reilussa 50 vuodessa. Kahden hengen talouksien määrä taas on lähes viisinkertaistunut, kasvaen alle 200 000:sta lähes 900 000:een.<sup>251</sup>

Kun yhden hengen talouksien määrä on kasvanut suhteessa kokonaisväkilukua voimakkaammin, pitäisi muutoksen näin ollen vaikuttaa myös lainsäädäntöön ja sitä kautta rakennuskantaamme sekä asuntomarkkinoihin. Lainsäädäntö ei voi jäädä ajastaan liikaa jälkeen, vaan sen on kyettävä yhteiskunnan muuttuessa reagoimaan. Tämän dynaamisen piirteen ohella sen tehtävänä on myös luoda vakautta. Vakaus ja pysyvyys taas ovat yhteydessä yhteiskunnassa vallitsevaan oikeusvarmuuteen, ja lopulta vain suhteellisen pysyvät normit voivat luova yhteiskuntaan vakauden tilan, joka mahdol-

<sup>249</sup> yle.fi/uutiset/3-9277368 [9.11.2016].

<sup>250</sup> Ympäristöministeriön julkaisema arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. s. 53.

<sup>251</sup> [http://www.stat.fi/til/asas/2015/asas\\_2015\\_2016-05-24\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/asas/2015/asas_2015_2016-05-24_tau_001_fi.html) [23.11.2016].

listaa demokratian toteutumisen yhteiskunnallisissa toimintajärjestelmissä tapahtuvan suunnittelun kautta.<sup>252</sup>

---

<sup>252</sup> Tuori, 2007. s. 48–49. Kts. myös Hovila, 2010. s. 11.