

**TARKOITUKSEN MUKAISUUSHARKINTA OSANA MAANKÄYTTÖ- JA
RAKENNUSLAIN 23 LUVUN MUKAISTA
POIKKEAMISLUPAHARKINTAA**

Otso Etelämäki
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu-tutkielma
Syksy 2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tarkoituksenmukaisuusharkinta osana maankäyttö- ja rakennuslain 23 luvun mukaista poikkeamislupaharkintaa

Tekijä: Otso Etelämäki

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma x Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: X + 79

Vuosi: 2017

Avainsanat: tarkoituksenmukaisuusharkinta, harkintavalta, maankäyttö, kaavoitus, rakentaminen, poikkeusluvut, maankäyttö- ja rakennuslaki

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)

Tiivistelmä:

Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvät aspektit ovat yhteiskunnassa vahvasti läsnä, ja niitä joudutaan pohtimaan monissa eri tilanteissa. Joskus eteen voi tulla tilanne, jossa halutaan rakentaa esimerkiksi asemakaavamääräykseen nähden isompi rakennus. Tällöin voidaan hakea poikkeuslupaa, jonka voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaan kunta voi myöntää, mikäli hakija esittää hakemuksensa tueksi erityisiä syitä.

Tutkimuskohteenani on erityisesti se, kuinka paljon maankäyttö- ja rakennuslain ”voi myöntää”-muotoilu antaa päätöksentekijälle harkintavaltaa, ja millaiset seikat rajoittavat tätä harkintavaltaa. Tämän kaltaisen muotoilun on oikeustieteessä todettu olevan tarkoituksenmukaisuusharkintaa osoittavaa. Harkinnan laajuutta rajoittavat tärkeimpinä hallinnon oikeusperiaatteet sekä viranomaiselle mm. hallintolaissa säädetty velvollisuus päätösten perustelemiseen. Pyrin myös luomaan lukijalle kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia päätösvallan siirtymisessä kokonaan kunnille on poikkeamisharkinnassa. Laki muuttui keväällä 2016 siten, että ELY-keskuksella ei enää ole missään tilanteessa toimivaltaa poikkeamisesta päätettäessä. Tutkimusmenetelmä on lainopillinen, eli oikeusdogmaattinen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on luonteeltaan yleislaki, ja sen tavoitteina on mm. tuoda kaavoitukseen sekä muutoinkin maankäyttöön liittyvään päätöksentekoon

avoimuutta sekä ottaa paikalliset asukkaat sekä olosuhteet huomioon päätöksenteossa. Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä täydentää maankäyttö- ja rakennusasetus. Laista poikkeamisen mahdollisuus on nähty tärkeänä ominaisuutena, vaikkakin lakia säädettäessä tavoiteltiin sitä, että vastedes maassamme kaavoitus toteutettaisiin joustavasti ja siten, ettei tarvetta poikkeamiselle olisi. Kuitenkin tarve tälle on olemassa, sillä aina kaavoituksessa ei onnistuta niin kuin maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä on suunniteltu, yhteiskunta kaavan ympärillä kehittyy ja muuttuu, sekä siksi että myös yksilöiden tarpeet saattavat muuttua ja kehittyä kaavan voimassaoloaikana.

Tärkeimpänä johtopäätöksenä tutkielmassa tullaan siihen, ettei tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala ole poikkeamispäätöksenteossa kovinkaan laaja. Se voidaan nähdä jopa varsin olemattomana. Yhteiskunnan ja uskottavan hallinnon kannalta tätä pidetään hyvänä asiana, sillä liiallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytön myötä voidaan nähdä riski mielivallasta sekä hallintovaltion suuntaan siirtymisestä oikeusvaltion asemesta.

Sisällys

Lähteet	VI
Johdanto	1
Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja sen historiasta	3
Hallinto-oikeuden rajoitusperiaatteet tarkoituksenmukaisuusharkinnassa	8
Lainalaisuusperiaate	8
Yhdenvertaisuusperiaate	10
Objektiviteettiperiaate	12
Suhteellisuusperiaate	13
Tarkoitussidonnaisuuden periaate.....	14
Joustavat oikeusnormit.....	16
Hallintopäätöksen perusteluvollisuudesta	18
Tarkoituksenmukaisuusharkinnan kannalta relevantista lainsäädännöstä.....	19
Tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkinnan erottelu	21
Maankäytön ja rakentamisen sääntelyn historiasta sekä sen kehityksestä	24
Voimassaolevasta lainsäädännöstä	26
Muusta rakentamiseen ja maankäyttöön vaikuttavasta lainsäädännöstä de lege lata.....	27
Laista poikkeaminen yleisesti	29
MRL 23 luvusta tarkemmin	32
Erityisen syyn vaatimuksesta poikkeamiselle.....	33
MRL 171 §:ssä annettu mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan.....	35
Ehdottomat esteet poikkeusluvan myöntämiselle	36
Alueellinen poikkeaminen	40
Poikkeamismenettely	40
Poikkeamishakemukseen annettava päätös.....	42
Vähäinen poikkeaminen.....	44
Tilapäinen rakennus	45
MRL 171 §:n sanamuodon osoittama tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala ...	46
Oikeustieteen näkemyksiä tarkoituksenmukaisuusharkintaan maankäytön ja rakentamisen poikkeamisasioissa.....	48
Vapaan harkinnan alan kieltäminen - Pietilän näkemys.....	48
Tarkoituksenmukaisuusharkinnan voimakas kyseenalaistaminen - Hyvösen näkemys	49
Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan arviointi erityisesti KHO:n näkökulmasta - Holopaisen näkemys	52
Yksittäistapauksellisuuden korostaminen - Klamin näkemys.....	53
Harkinnan alan arviointi erityisesti oikeusperiaatteiden valossa - Majamaan näkemys	55
Oikeuskäytännössä näkyvä harkintavallan ala ja sen rajoitukset - Hallbergin näkemys	59
Harkintavaltaa luova sanamuoto - Ekroosin näkemys	60
Harkinnan muotojen rajojen epäselvyydestä - Syrjäsen näkemys	61
Ajallisesti tuorempi näkökulma ja erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys poikkeamisessa - Häkkäsen näkemys.....	63

Vesioikeudellinen ja oikeusteoreettinen näkökulma tarkoituksenmukaisuusharkintaan erityisesti päätöksen perustelujen kautta - Soinisen näkemys.....	65
Harkintavaltaan vaikuttavista tekijöistä ja päätösten tilannekohtaisuus - Heinilän näkemys	67
Poimintoja oikeuskäytännöstä.....	68
Tapausten arviointia.....	70
Kehitysnäkymiä de lege ferenda.....	71
Johtopäätökset	73
Lopuksi.....	79

Lähteet

Virallislähteet

Hallituksen esitys HE 91/1954 vp
Hallituksen esitys HE 101/1998 vp
Hallituksen esitys HE 235/2002 vp
Hallituksen esitys HE 32/2012 vp
Hallituksen esitys HE 20/2013 vp
Hallituksen esitys HE 84/2013 vp
Hallituksen esitys HE 148/2015 vp

Oikeuskäytäntö

KHO 3.5.1977 taltio 1823
KHO 1980 A II 55
KHO 1981 A II 61
KHO 7.10.2002 taltio 2420
KHO 7.10.2002 taltio 2424
KHO 27.2.2004 taltio 412
KHO 2005:33
KHO 2013:60
KHO 22.11.2014 taltio 2989
KHO 2015:44
KHO 30.12.2016 T 5673 (julkaisematon)
KHO 15.3.2017 T 1237 (julkaisematon)

Kirjallisuuslähteet

Bruun, Niklas; Von Koskull, Anders. *Työoikeuden perusteet*. Alma Talent Oy. Helsinki. 2012.

Ekroos, Ari; Majamaa, Vesa. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita Publishing Oy. Helsinki. 2015.

Ekroos, Ari. *Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarve-alueella*. Laaksonen, Kalevi (toim.) teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 18/9 – 1999. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1999.

Hallberg, Pekka. *Harkintavallasta rakennuslain poikkeuslupa-asioissa*. Lakimies 1985. s. 957 – 972.

Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet*. Oikeuden perusteokset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki. 1999.

Heinilä, Aleks. *Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 337. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 2017.

Holopainen, Toivo. *Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa*. Lakimies 1980. s. 517 – 531.

Hyvönen, Veikko, O. *Maapaketti*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 175. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. 1976.

Hyvönen, Veikko, O. *Kaavoitus- ja rakentamisoikeus*. Ky Veikko Hyvönen & Co. Espoo. 1988.

Häkkänen, Martti. *Rakennusoikeuden sääntely*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 2016.

Jukarainen, Heikki. *Hallintopäätösten perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta*. Teoksessa *Iura novit curia juhla kirja Veijo Tarukannel*. Edita Publishing Oy. Helsinki. 2013.

Jääskeläinen, Lauri; Syrjänen, Olavi. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Rakennustieto Oy. Helsinki. 2014.

Klami, Hannu, Tapani. *Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelujen teoreettista taustaa*. Oikeustiede Jurisprudentia XIII. Suomalainen lakimiesyhdistys. 1980.

Konstari, Timo. *Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoituksidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 139. Helsinki. 1979.

Kulla, Heikki. *Sääntelyharkinnasta*. Teoksessa *Iura novit curia juhla kirja Veijo Tarukannel*. Edita Publishing Oy. Helsinki. 2013.

Kuusiniemi, Kari; Ekroos, Ari; Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka. *Ympäristöoikeus*. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy. Helsinki. 2013.

Kuusiniemi, Kari. *Johdatus kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen*. Otatieto. Espoo. 1990.

Laine, Ritva. *Hyvä ympäristö – yhteinen etu* Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 1999.

Majamaa, Vesa. *Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 147. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 1981.

Merikoski, Veli. *Vapaa harkinta hallinnossa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 86. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala. 1958.

Merikoski, Veli. *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala. 1968.

Mäenpää, Olli. *Hallintolupa*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki. 1992.

Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki. 1997.

Mäenpää, Olli. *Hallintoprosessioikeus*. WSOYpro. Porvoo. 2005.

Mäenpää, Olli. *Oikeus hyvään hallintoon*. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki. 2011.

Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro Oy. Helsinki. 2013.

Mäenpää, Olli. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy. Helsinki. 2016.

Pietilä, Jorma. *Rakentamisvapaudesta ja rakentamisoikeudesta*. Lakimies 1973. s. 741 – 763.

Soininen, Niko. *Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 330. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 2017.

Syrjänen, Olavi. *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Rakennustieto Oy. Helsinki. 1999.

Wiiala, Arvid. *Maankäyttö ja yhteiskunta*. Vammala. 1969.

Internet-lähteet

Helsingin rakennusvalvontataksa 2017

https://www.hel.fi/static/rakvv/maksut/Rakennusvalvontataksa_2017.pdf

Vihervuori, Pekka. *Näkökohtia valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasuhteista*. 2014. www.edilex.fi/artikkelit/12194

Ympäristöministeriö. *Arvio maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*. <http://hdl.handle.net/10138/42827>

Johdanto

Tämän opinnäytetyön tavoitteena ja tarkoituksena on tarkastella sitä, millainen merkitys sekä painoarvo tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, vanhemmalta nimitykseltään vapaalla harkinnalla, on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 23 luvun mukaisessa poikkeamislupaharkinnassa. Keskeisenä teemana on selvittää, millainen tarkoituksenmukaisuusharkinnan asema ja ala on ollut tällaisissa asioissa ja yleisemminkin historian saatossa, millaisia ne ovat nykyään sekä millainen on tämän harkinnan muodon tulevaisuus.

Tutkielmassa tarkastellaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja oikeusharkinnan välistä rajanvetoa sekä niiden väliin jääviä ns. joustavia normeja vahvasti hallinto-oikeudellisen doktriinin näkökulmasta. Tutkielmassa pyritään lisäksi tuomaan esiin yleisesityksenä MRL 23 luvun säännöksiä sekä niiden sisältöä ja lopuksi yhdistelemään nämä kaksi asiaa toisiinsa. Tutkimuksen menetelmä on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tärkeimpänä lähteenä on ollut maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sitä koskevat hallituksen esitykset. Toisena tärkeänä lähdeaineistona on ollut hallintolaki (434/2003, HL), joka on suomalaisen hallinto-oikeudellisen doktriinin yleislaki. Suuri merkitys on ollut myös näitä asioita koskevalla oikeuskäytännöllä sekä hallinto- ja ympäristöoikeudellisella oikeuskirjallisuudella, jota on pyritty kokoamaan kattavasti eri vuosikymmeniltä. Käytännön näkökulmia sekä laista poikkeamisen tulevaisuutta pohtiessa olen hyödyntänyt myös muutamien alalla työskentelevien asianajajien kanssa aiheeseen liittyen käymiäni keskusteluita. Tutkielmassa luodaan lisäksi lyhyt katsaus siihen, kuinka maankäytön ja rakentamisen sääntely on järjestetty muissa pohjoismaissa.

Tutkielmaa on pyritty rajaamaan mm. siten, ettei näkökulmaa laajenneta liiaksi oikeusharkinnan, eli sidotun harkinnan, soveltamisalan arvioinnin piiriin. Päähuomio on pyritty keskittämään nimenomaisesti MRL 171 §:n mukaiseen poikkeamiseen. Joskin samoja näkökohtia ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan

edellytyksiä voidaan katsoa olevan myös MRL 175 §:n mukaisesta vähäisestä poikkeamisesta päätettäessä.

Poikkeamisen mahdollisuus on ollut tärkeä osa maankäyttöä ja rakentamista koskevia säädöksiä. Se on ollut osana lainsäädäntöä vuodesta 1958, jolloin tätä aihealuetta koskevat säännökset kodifioitiin yhteen lakiin, rakennuslakiin (370/1958, RakL). Sen järjestelmässä tunnettiin kaksi edellytyksiltään hieman erilaista poikkeamista, taaja-asutuspoikkeaminen sekä ns. yleinen poikkeaminen (RakL 5.2 ja 132 §:t). Nykyisessä lainsäädännössämme poikkeamista koskevat säännökset on koottu yhteen lain lukuun, jossa säädetään paitsi poikkeamisen edellytyksistä, myös menettelystä päätöksenteossa sekä annetaan määräykset myös esimerkiksi tilapäistä rakennusta koskien. Tarkentavia säännöksiä on lisäksi sijoitettu MRL:n nojalla annettuun asetukseen, maankäyttö- ja rakennusasetukseen (MRA 895/1999, MRA). Poikkeamisessa on tärkeä merkitys lisäksi siihen liittyvällä oikeus- ja hallintokäytännöllä, jota myös lainsäätäjä on pitänyt tärkeänä¹. Niiden merkitys korostuu erityisesti arvioitaessa sitä, onko poikkeamiselle laissa määritelty erityinen syy. MRL:n mukaista poikkeamista arvioitaessa tulee korostaa lisäksi päätösten yksittäis- ja tilannekohtaisuus, johon pyrin kiinnittämään erityistä huomiota. Yhtenä kulmakivenä tutkielmassa voitaneen pitää myös sen kysymistä ja selvittämistä, onko tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ollut koskaan sijaa maankäyttöä ja rakentamista koskevassa poikkeamisessa sekä siitä päätettäessä.

Maankäyttöä ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa on helppo huomata yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset. Toisin kuin esimerkiksi 1970-luvulla, ei enää ole juurikaan tapauksia, joissa kyse olisi esimerkiksi hakijan kotitilaa koskevista asioista. Hallinnossa noudatettavaa harkintaa arvioitaessa on myös havaittavissa muutoksia, merkittävimpänä tutkielman kannalta ehkä se, ettei enää nykyään korkeimmalla hallinto-oikeudella ole velvollisuutta siirtää asiaa valtioneuvostolle, mikäli asian ratkaisu on olennaisesti riippuvainen tarkoituksenmukaisuusnäkökulmista.

¹ HE 101/1998 vp. s. 115.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja sen historiasta

Tarkoituksenmukaisuusharkinta, jota myös vapaaksi harkinnaksi on kutsuttu, on saanut muotoaan oikeustieteellisessä tutkimuksessamme erityisesti *Veli Merikosken* ajatusten kautta. Vaikka julkisen lainkäytön tulee perustua lakiin, on joissain yhteyksissä perusteltua antaa viranomaiselle mahdollisuus ja oikeus käyttää vapaata harkintavaltaa oikeusjärjestyksen asettamat rajat muistaen. Perusteluna tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuudelle voidaan nähdä esimerkiksi yhteiskunnan kehitys ja erilaisten vivahteiden tai lailla sääntelemättömien oikeudellisten instrumenttien tulo osaksi elämää. Myös hallintotoiminnan nopeuden, tehokkuuden ja joustavuuden takia päätöksentekotilanteissa saattaa olla perusteltua mennä sidotun päätösharkinnan ulkopuolelle. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei tarkoita sitä, että päätöksenteko tapahtuisi mielivaltaisesti. Hallintoviranomaisen tulee näet hallinnon lainalaisuusperiaatteen johdosta toiminnassaan ja päätöksenteossaan noudattaa paitsi voimassaolevaa oikeutta, myös eri hallinnon oikeusperiaatteita.² Tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöä on mahdollista perustella lisäksi yleisen edun toteuttamisella: tarkoituksenmukaisuusharkinta tarjoaa viranomaiselle työkalun ratkaista kulloinkin käsiteltävä asia sillä tavalla, että myös yleisen edun toteutuminen on turvattu mahdollisimman tehokkaasti.³ *Merikosken* näkemyksen mukaan oikeusperiaatteiden merkitys jopa korostuu sitä mukaa, mitä vapaaharkintaisempi asia on kyseessä.⁴ Näitä periaatteita ovat esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Näistä periaatteista on esimerkiksi *Olli Mäenpää* käyttänyt nimitystä yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tärkeimpänä kaikista periaatteista on kuitenkin nähty hallinnon lainalaisuuden periaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus.⁵ Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ei voitane myöskään puhua luomatta katsausta ns. joustaviin normeihin.

² Merikoski 1958 s. 1-3.

³ Merikoski 1958, s. 90.

⁴ Merikoski 1968, s. 61.

⁵ Mäenpää 1997, s. 180.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan olemassaolon on oikeusvaltiossa perustuttava siis voimassaolevaan ja hyväksytyyn oikeusjärjestykseen. Harkinnan on kaikissa tilanteissa tapahduttava sen puitteissa ja myös lopputuloksen tulee olla lain mukainen. Historiassa on lainsäädäntöömme sisältynyt merkittävä tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskeva erityissäännös, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 ja myöhemmin 2 §, joissa säädettiin KHO:n velvollisuudesta siirtää valitusasia valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli ratkaisu oli pääasiallisesti riippuvainen päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta.⁶ Käytännössä asian ratkaisi tällöin asianomainen ja toimivaltainen ministeriö.⁷ Asian siirto tämän säännöksen nojalla koski asiaa vain tarkoituksenmukaisuuskysymyksen osalta, oikeuskysymyksen KHO oli velvollinen ratkaisemaan.⁸ KHOL:n sääntelyn mukaan mikäli asiassa oli osaksi kyse sen arvioinnista, oliko toimenpide tai päätös lainvastainen, antoi KHO tästä lausunnon ennen asian siirtoa valtioneuvostolle.⁹

Siirtosäännös poistui oikeusjärjestyksestä, kun lakia muutettiin 7.8.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä HE 230/2014 vp säännöksen poistoa perustellaan mm. sillä, että hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi asian voi nykyään saattaa vain laillisuusperusteella.¹⁰ Jo tätä muutosta aikaisemmin, kyseisen lain laajemman uudistamisen yhteydessä pohdittiin lain esitöissä mahdollisuutta tämän säännöksen poistamiselle. Tätä pohdintaansa lainsäätäjä perusteli mm. sillä, ettei säännökselle ollut enää tarvetta, kun valtioneuvoston päätöksestä saattoi tuolloin valittaa hallintotuomioistuimeen sekä siirrettävien asioiden vähäisellä määrällä. Samalla katsottiin, ettei säännöksen poistaminen näin merkitse muutosta vallitsevaan käytäntöön, mutta sillä selkiytettäisiin sääntelyä.¹¹

⁶ Esim. Hyvönen 1976, s. 249.

⁷ Vihervuori 2014, s. 6.

⁸ Esim. Hyvönen 1976, s. 249.

⁹ Merikoski – Vilkkonen 1982, s. 198.

¹⁰ HE 230/2014 vp. s. 56.

¹¹ HE 201/2006 vp. s. 3. Huomionarvoista on, että muutoksenhakuoikeus valtioneuvoston päätöksiin säädettiin lakiimme vuonna 1951 voimaan tulleella lailla, alkuperäinen KHOL säädettiin vuonna 1918.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta valtioneuvostolle siirrettyjen asioiden määrä alkoi vähentyä 1980-luvulla, kunnes asioiden siirrot KHOL 5 §:n, myöhemmin 2 §:n, nojalla käytännössä loppuivat 2000-luvulle tultaessa. Siirtojen määrän vähentymisen on nähty ilmentäneen pikemminkin yhteiskunnan oikeudellistumista kuin sitä, miten KHO on onnistunut tehtävässään hallinnon ylimpänä laillisuusvalvojana.¹² Siirtojen vähentymisen syynä on nähty lisäksi oikeudellisen sääntelyn kattavuuden kehittyminen, joka on osaltaan kaventanut tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa¹³. 2015 voimaan tulleessa lainmuutoksessa uudistettiin myös hallintolainkäyttölain 7 §:ä. Tämän lainkohdan muutoksen perustelut ennestään vahvistavat lain tarkoituksen olevan, ettei tuomioistuin enää nykyisellään voi ottaa kantaa hallintopäätöksen tai sen osoittaman toimen tarkoituksenmukaisuuteen, vaan se voi tutkia ainoastaan sen, onko valituksenalainen päätös lain mukainen vai ei.¹⁴ Tätä käsitystä voidaan pitää perusteltuna, sillä erityisesti hallintotuomioistuinten ja hallintoprosessin tehtäväksi yhteiskunnassa on nähty sen tutkiminen, ovatko viranomaisten tekemät päätökset voimassa olevan oikeuden mukaisia. Hallintoprosessin soveltamisalaksi on näet esimerkiksi *Mäenpää* määritellyt hallintopäätöksiä koskevat sekä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvat ja liittyvät kysymykset¹⁵. Hallintotuomioistuimen tehtävään tuomiovallan käyttäjänä ei myöskään sovi sen tutkiminen ja arviointi, onko valituksenalainen päätös joillakin mittareilla onnistunut, hyvä tai muuten tarkoituksenmukainen.¹⁶

Tähän soveltamisalaan nähden voidaankin perustellusti kyseenalaistaa se, onko oikeusvaltiossa enää tarkoituksenmukaista osoittaa hallinto-oikeudelle, korkeimmasta hallinto-oikeudesta puhumattakaan, ratkaistavaksi se, onko käsillä olevan viranomaisen päätöksen muuttaminen tarpeellista pelkästään sen tarkoituksenmukaisuuteen nojautuen? Näkökulmaa voidaan etsiä mainittujen tuomioistuimen tehtävien ja soveltamisalan rajauksen lisäksi mm. tuomioistuinlaitoksen resurssien käytöstä; onko järkevää kohdistaa hallintotuomioistuinten

¹² Vihervuori 2014, s. 6.

¹³ Mäenpää 2013, s. 499.

¹⁴ HE 230/2014 vp. s. 53.

¹⁵ Mäenpää 2006, s. 99.

¹⁶ Mäenpää 2006, s. 540

resursseja tällaisiin valituksiin, joissa sinänsä viranomainen on toiminut lain mukaisesti?

Tällä korkeimmalle hallinto-oikeudelle jo kumotuissa KHOL:n säännöksissä annetulla siirtomahdollisuudella on perusteltu tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa ja olemassaoloa. Mikäli tällaista mahdollisuutta ei oikeutemme olisi tuntenut, olisivat kaikki asiat näin puhtaita oikeuskysymyksiä. Tämän säännöksen kautta on katsottu, että hallintoviranomaiselle on lainsäätäjän antanut mahdollisuuden vapaaharkintaiseen päätöksentekoon. Harkinnan jaottelulle sidottuun ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on nähty myös muualla lainsäädännössämme olleen viitteitä, kuten vuoden 1950 muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/1950).¹⁷ Harkinnan sidonnaisuuden määrän on esimerkiksi *Merikoski* katsonut olevan suurempi sellaisissa asioissa, joissa oikeussubjektin oikeuksia rajoitetaan verrattuna niihin asioihin, joissa tälle perustetaan oikeuksia tai annetaan etuja. Toisen vertailulähtökohdan hän on katsonut liittyvän asian merkitykseen oikeussubjektille: mitä suurempi merkitys päätöksellä on tämän olosuhteisiin, sitä pienempi on päätöksentekijälle jäävä tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala. Vastapainoksi tulee katsoa lisäksi asian merkitystä julkisen intressin kannalta, sillä tämän intressin voimakkuus saattaa viedä puolestaan asiaa enemmän tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaistavaksi sidotun harkinnan sijaan.¹⁸ *Merikoski* on myös luonut ns. peukalosäännön sen tunnistamiselle, antaako säännös ratkaisijalle mahdollisuuden ratkaista asia vapaan harkinnan keinoin; hän katsoo, että mikäli säännös on muotoiltu niin, että viranomainen voi, saattaa tai sillä on valta toimia määrätyllä tavalla, on päätöksentekijällä tällöin mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Sidottua harkintaa puolestaan osoittaa esimerkiksi viranomaiseen kohdistuva velvoittava sanonta tai yksityiselle - *Merikosken* käyttäessä ajalleen tyypillistä termiä hallintoalamainen - oikeuden tai velvollisuuden perustava yksiselitteinen lausuma laissa.¹⁹

¹⁷ Merikoski 1958, s. 147.

¹⁸ Merikoski 1958, s. 151.

¹⁹ Merikoski 1968, s. 77 – 78.

Korkeimman hallinto-oikeuden siirtovelvollisuutta 5 §:n mukaan arvioitaessa tuli lain voimassa ollessa kiinnittää huomiota myös siihen, oliko valitus tehty perustuen tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, vai perustuiko asiassa annettavan ratkaisun lopputulos tarkoituksenmukaisuuteen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei näitä kahta seikkaa ollut aina helppo pitää erillään. Johtoajatukseen voidaan esittää, ettei oikeusperusteella tehty valitus voinut tulla tuomioistuimessa ratkaistuksi tarkoituksenmukaisuusnäkökulmiin pohjautuen, jolloin asian siirtokaan valtioneuvostolle ei voinut tulla kysymykseen. Poissuljettua ei tietenkään ollut se, että valittaja oli erehtynyt harkinnan muotojen kategorisoinnissa. Tätä toisaalta ei pidetty todennäköisenä, sillä valitukset laaditaan yleensä alemman tuomioistuimen antaman ratkaisun perusteella, jotka taas on puolestaan laadittu yleensä oikeusperusteisiin nojautuen.²⁰

Vihervuori on artikkelissaan pyrkinyt luettelemaan siirtovelvollisuuden aiheuttamia ongelmakohteita, mikäli velvollisuus olisi vielä voimissaan. Ensimmäisenä hän tuo esiin erilaiset sivu- ja toissijaiset vaatimukset. Kuinka pitkälle ne seuraisivat pääasiaa, ja kuinka toimittaisiin tilanteessa, jossa tällaisen sivuvaatimuksen ratkaisemiseksi tarvittaisiin ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta? Problematiikkaan liittyi lisäksi se, ettei laissa säädetty mahdollisuutta siirtää asiaa valtioneuvostolta takaisin korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Toisena ongelmakohtana siirtovelvollisuudelle nykytilanteeseen nähden hän näkee juttumäärien, erityisesti valituslupa-asioiden määrän, kasvun. Kun KHOL säädettiin ja asioiden siirtoa koskeva sääntely oli voimassa ja käytössä olevaa oikeutta, ei valituslupaa KHO:een tarvinnut erikseen hakea. Järjestelmä on kuitenkin kehittynyt siihen suuntaan, että ongelmalliseksi saattaisi nousta se, miten siirtojärjestelmä suhtautuisi tilanteeseen kun valituslupa on myönnetty ennen asian siirtoa valtioneuvostolle? Käytännön oikeuselämän kannalta *Vihervuoren* listassa kiintoisa kysymys on julkinen oikeusapu ja sitä koskevat ratkaisut. Olisiko valitusasian siirrettyä hallitukselle

²⁰ Vihervuori 2014, s. 7 – 8.

enää kyse oikeusapusäännösten, lähinnä oikeusapulain (257/2002) tarkoittamasta oikeudenkäynnistä? ²¹

Lainsäätäjän ratkaisu, ettei KHO enää voi siirtää asioita valtioneuvostolle niihin sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkintaisen seikan takia, näyttää siis olevan varsin hyvin perusteltu. Vaikka edellä käsitellyt *Vihervuoren* esittelemät problemaattiset tilanteet olisivatkin ratkaistavissa käytäntöjä sekä lainsäädäntöä tarpeellisilta osin kehittämällä, on nähtävä tärkeimpänä syynä se, ettei näitä siirtoja enää 2000-luvulle tultaessa yksinkertaisesti enää tehty. Käytännön oikeuselämän ja lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta oli siis perusteltua jättää säännös pois vuonna 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä.

Hallinto-oikeuden rajoitusperiaatteet tarkoituksenmukaisuusharkinnassa

Seuraavassa käsittelen aiemmin jo lyhyesti sivuttuja hallinto-oikeuden rajoitusperiaatteita sekä pyrin tekemään selkoa niiden merkityksestä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.

Lainalaisuusperiaate

Oikeusvaltion on katsottu edellyttävän julkisen vallan käytön sidonnaisuutta lakiin ja sen olemista tuomioistuinvallan valvonnan alaisena. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tuodaan kyseinen vaatimus esiin toteamalla, että unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille, joista tärkeimpänä on pidetty lainalaisuusperiaatetta²². Kaikessa yksiselitteisyydessään periaate on lausuttu perustuslain 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan:

”(j)ulkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.

²¹ Vihervuori 2014, s. 10 ss.

²² Esim. Mäenpää 2013, s. 78 – 80.

Periaatteen johdosta viranomaisen julkisen vallan käytön on siis perustuttava eduskunnan säätämään, voimassa olevaan lainsäädäntöön, ja lähtökohtaisesti toimi-vallan perustaksi eivät kelpaa esimerkiksi ministeriön määräykset tai ohjeet. Toinen asia tietenkin on, että tällaiset ohjeet tai määräykset voivat tulla osaksi päätöksentekoa ja julkisen vallan käyttöä, mikäli laki antaa tähän mahdollisuuden nimenomaisella ja riittävän täsmällisellä toimivalta-säännöksellä. Lainalaisuusperiaatteen soveltamisala tulee ymmärtää laajasti: periaatteen vaikutuspiirissä ovat kaikki viranomaisen suorittamat yksipuoliset toimet, jotka vaikuttavat yksittäisen oikeussubjektin asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, riippumatta toimenpiteen tai päätöksen ulkoisesta muodosta. Julkisen vallan käyttöä on näin esimerkiksi lain säätäminen, omakotitalon rakennusluvasta päättäminen tai poliisin voimatoimien käyttö yleisen järjestyksen turvaamiseksi itsenäisyyspäivänä. Perustana tälle vallankäytölle tulee, lainalaisuusperiaatteen mukaisesti, olla laissa määritelty nimenomainen toimivalta kyseisen toimenpiteen suorittamiselle tai päätöksen tekemiselle. Poliisi ei näin voi julkisen vallan käyttäjänä päättää opiskelijan oikeudesta opintotukeen tai verohallinto siitä, myönnetäänkö henkilölle Suomen kansalaisuus. Niillä ei ole laissa säädettyä toimivaltaa näiden päätösten tekoon, vaikka laki määrittelee ne julkisen vallan käyttäjiksi.²³

Lakisidonnaisuuden vaatimus liittyy läheisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen ja sen perusta on edellä siteeratussa perustuslain säännöksessä. Se edellyttää sitä, että viranomainen noudattaa asianomaista lainsäädäntöä, toimii sen antamissa rajoissa ja toteuttaa sille laissa määritellyt tehtävät. Lakisidonnaisuus ei kuitenkaan ole pelkästään julkisen vallan käyttäjille asetettu velvollisuus, vaan siihen voi vedota myös yksityinen suhteessaan julkiseen valtaan, ja vaatia julkiselta vallalta hänelle lain mukaan kuuluvien etujen tai oikeuksien toteuttamista. Lakisidonnaisuuden kohteena katsotaan olevan yleisesti kaikki julkinen toiminta, eli erityisesti viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta. Lakisidonnaisuuden vaatimuksesta puhuttaessa ymmärretään noudatettava laki laaja-alaisesti: siihen kuuluvat paitsi eduskunnan säätämät lait, myös lakia alemmanasteiset normit kuten asetukset. Soveltamisalan kannalta

²³ Mäenpää 2013, s. 137 – 138.

lainalaisuusperiaatteella ja lakisidonnaisuuden vaatimuksella katsotaan olevan se ero, että julkisen vallan käytössä on lainalaisuusperiaatteen mukaan noudatettava tarkoin eduskunnan säätämää lakia, mutta julkisessa toiminnassa on sanotusti noudatettava lakisidonnaisuuden vaatimuksen perusteella myös muita oikeusjärjestykseen kuuluvia oikeusnormeja.²⁴

Yhdenvertaisuusperiaate

Monessa yhteydessä tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja muutoinkin hallinto-toiminnan kannalta yhdenvertaisuusperiaatteella on yksittäisistä periaatteista katsottu olevan suurin painoarvo. Sitä osoittanee myös se seikka, että perustuslain 2 luvun, otsikoltaan ”perusoikeudet”, 6 § ilmoittaa ensimmäisessä momentissaan ihmisten olevan lain edessä yhdenvertaisia. Säännös on lisäksi kyseisen luvun ensimmäinen pykälä, joka mielestäni alleviivaa ennestään periaatteen painoarvoa. Periaatteen sisältöä on esimerkiksi *Merikoski* kuvaillut siten, että jokaisella kansalaisella on oltava yhtäläiset oikeudet ja heitä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla sekä noudattaen samaa kaavaa, eikä kellekään voida antaa etuoikeutta tai vaihtoehtoisesti epäedullisempaa päätöstä esimerkiksi sukupuolen, ihonvärin, seksuaalisen suuntautumisen tai uskonnon vuoksi²⁵. Periaatteelle voitaneen hakea sisältöä myös työoikeudellisesta doktriinista ja työsopimuslain mukaisesta syrjäntäkiellosta. Periaatteen soveltamisessa on keskeistä, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määritettyjä, tasapuolisia ja yleisesti hyväksytyjä käytänteitä noudattaen. Tämä vaatimus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa resurssit ovat rajalliset, *Mäenpään* esittämänä esimerkkinä mainittakoon sosiaalietuudet.²⁶ Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan tarkoita, etteikö viranomaisen voisi toiminnassaan ajan kuluessa muuttaa suhtautumistaan erilaisiin hakemuksiin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tietynsisältöinen hakemus on ennen tullut hyväksytyksi. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että muutos on johdonmukainen ja

²⁴ Mäenpää 2013, s. 140 – 141.

²⁵ Merikoski 1958, s. 79.

²⁶ Mäenpää 1997 s. 184. Syrjäntäsuojasta työelämässä ks. esim. Bruun; Von Koskull, 2012, s. 23.

vaikuttaa koko viranomaisessa.²⁷ Tuoreimpana esimerkkinä tällaisesta linjanmuutoksesta voitaneen pitää Migrin paljon julkisuutta saanutta tapaa käsitellä turvapaikkahakemuksia vuosina 2015 - 2017.

Yhdenvertaisuusperiaatetta on erityisesti hieman vanhemmassa oikeudellisessa doktriinissa pidetty sisällöltään ja soveltamisedellytyksiltään hieman epämääräisenä periaatteena. Tätä mieltä on ollut esimerkiksi *Veli Merikoski*, perustellen kantaansa sillä ettei konkreettisesti yksittäistapauksessa aina voida osoittaa yhdenvertaisuusperiaatteella olevan merkitystä.²⁸ Myös *Konstari* on ollut samalla kannalla, mutta jo tuolloin, 1980-luvulla, on ollut huomattavissa oikeuskäytännön kehitystä ja periaatteen soveltamisalan laajentumista myös oikeudellisessa päätöksenteossa. Hänen esityksessään on nähtävissä ajatusmalli, jonka mukaan yhdenvertaisuusperiaate on sovellettavissa paitsi yksittäisten henkilöiden, myös esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien kohdalla, Esimerkkinä periaatteen soveltamistilanteesta on esitetty tapaus jossa viranomaisen on samanaikaisesti tehnyt useamman ratkaisun samanlaisten hakemusten pohjalta, joista osa on hyväksytty ja osa tullut hylätyksi ilman että asioiden lopputuloksissa on nähtävissä järkevää syytä tasapuolisen kohtelun sivuuttamiselle. Huomioon on tietenkin otettava, että tällainen vertailu ei aina ole mahdollista hakemusten sisällöllisten erojen tai viranomaisen toimintaa määrittävien ohjeiden muutosten takia.²⁹ Esimerkkinä itse käyttäisin verotusta, jossa eri verovuosia koskevat, sinällään samansisältöiset oikaisuvaatimukset voivat saada erilaisen lopputuloksen yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta johtuen verovuosien välillä tapahtuneista muutoksesta esimerkiksi verohallinnon ohjeistuksissa, vaikka oikaisuvaatimukset käsiteltäisiinkin samanaikaisesti.

²⁷ Konstari 1979, s. 48.

²⁸ Merikoski 1958, s. 83.

²⁹ Konstari 1979, s. 49 - 52.

Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan oikeuskirjallisuuden määritelmien mukaan sitä, että hallinnollisen toimenpiteen, ratkaisun ja ylimalkaan koko viranomaistoiminnan tulee perustua asiallisiin ja toiminnalle ominaisiin perusteisiin. Toiminnan on lisäksi oltava puolueetonta sekä objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa. Periaate on nimenomaisesti lausuttu hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan ”viranomaisen toimien on oltava puolueettomia”. Periaatteen tavoitteena on pidetty esimerkiksi sitä, että yleinen luottamus hallintotoimintaan ja sen lain- sekä asianmukaisuuteen tulee turvatuksi. Päätökset eivät siis saa periaatteen mukaan perustua esimerkiksi puolue- tai uskonnollisiin näkökulmiin eikä päätöksentekoon osallistuva saa suosia ratkaisulla tiettyä henkilötahoa epäasiallisesti.³⁰ Näin ollen periaatteella on nähtävissä liityntä myös edellä käsiteltyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Objektiviteettiperiaatteeseen liittyvät läheisesti erilaiset esteellisyysäännöstit, kuten esimerkiksi *Veli Merikoski* ja *Olli Mäenpää* ovat esittäneet. Näitä esteellisyysäännöittä ovat oikeudessamme erityisesti oikeudenkäymiskaaren 13 luku ja hallintolain 27 – 30 §:t. Kyseiset lainkohdat erityisesti konkretisoivat objektiviteettiperiaatteen sekä tuovat sen osaksi jokapäiväistä oikeudenhoitoa ja hallinnollista päätöksentekoa.³¹ Mainittujen lainsäännösten perusteella henkilö on esteellinen käsittelemään asiaa julkisyhteisön palveluksessa, mikäli asiassa on osoitettavissa laissa määritelty tai muu erityinen syy, jonka vuoksi luottamus henkilön puolueettomuuteen vaarantuu. Tällaisen syyn käsillä ollessa ei henkilö voi osallistua asian käsittelyyn ollenkaan. Myös viranomaisten päätöksille säädetty perusteluvelvollisuus *Mäenpään* mukaan tukee objektiviteettiperiaatetta, sillä perustelujen kautta on arvioitavissa päätöksenteon ja ratkaisussa käytetyn harkinnan asianmukaisuutta.³² Tiivistäen periaate on kuvattavissa asialle vieraiden vaikuttimien ja mielivaltaisuuden poissulkemi-

³⁰ Ks. Merikoski 1958, s. 68 ja Mäenpää 1997, s. 182.

³¹ Ks. Merikoski 1958, s. 69 ja Mäenpää 2011, s. 64.

³² Mäenpää 2013, s. 156 – 157.

seksi laajemmilta osin kuin myöhemmin käsiteltävä tarkoitussidonnaisuuden periaate.³³

Suhteellisuusperiaate

Kuten edellä käsitelty objektiviteettiperiaate, myös suhteellisuusperiaate johdetaan hallintolain 6 §:stä. Sen mukaan ”(v)iranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.” Tavoiteltuun päämäärään oikeassa suhteessa olevaa tointa voidaan arvioida esimerkiksi poliisin voimankäytöllä; mikäli henkilö vastustaa kiinniottoa väkivaltaa käyttäen, on poliisilla vastaavasti oikeus voimankäyttöön tarpeellisissa määrin. Viranomaisen toimen ankuruus ja sen mahdollisesti yksittäiselle henkilölle aiheuttama haitta on suhteutettava toimen laadun ja kyseessä olevan intressin tai tavoitteen painavuuden sekä tärkeyden mukaiseksi.³⁴ Mäenpää on katsonut periaatteen sisältävän kolme elementtiä, joiden mukaan toimen oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida. Ensinnä toimen on siis, edellä esitetysti oltava oikeassa suhteessa pyrittyyn päämäärään sekä oltava hallinnon kannalta asianmukainen ja tehokas. Toisena elementtinä hän esittää kyseessä olevan toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arvioinnin toimen kohteen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien näkökulmasta. Kolmanneksi periaatteen nähdään edellyttävän toimen oikeasuhtaisuutta siinä mielessä, että käytettävissä olevista keinoista on valittava kohteen vapautta ja oikeuksia vähiten rajoittava tai niihin puuttuva.³⁵ Periaate on katsottu erityisesti vanhemmassa oikeudellisessa doktriinissa myös edellä käsitellyn objektiviteettiperiaatteen alalajiksi esimerkiksi siksi, että periaatetta sovellettaessa käytännössä tulee kyseeseen samankaltainen intressien vertailu, kuin objektiviteettiperiaatteen käytössä.³⁶

³³ Merikoski 1958, s. 68.

³⁴ Merikoski 1958, s. 75.

³⁵ Mäenpää 2011, s. 65.

³⁶ Merikoski 1958, s. 75.

Periaatteen soveltamisala korostuu erityisesti silloin, kun viranomaisen toimella rajoitetaan tai muuten puututaan henkilön oikeuksiin tai hakemukseen annetaan kieltävä tai muuten negatiiviseksi katsottava ratkaisu. Muutoinkin periaatteella on vakiintuneesti katsottu olevan viranomaisen toimivaltaa ja sen käytettävissä olevaa keinovalikoimaa kohtuullistava vaikutus. Suhteellisuusperiaate voi kuitenkin vaikuttaa myös toisinkin päin: esimerkiksi henkilölle myönnettävä taloudellinen etuus, esimerkiksi sosiaalietuus, ei saa olla määrältään suhteeton.³⁷

Suhteellisuusperiaatteen kautta on myös nähty mahdolliseksi arvioida hallintopäätöksen kohtuullisuutta ja onkin puhuttu hallintotoiminnassa näkyvästä kohtuullisuusperiaatteesta. Kuitenkin, mikäli muutoksenhaussa halutaan vedota hallintopäätöksen kohtuullistamiseen, edellyttää tällainen vetoaminen pääsäännön mukaan nimenomaista toimivaltasäännöstä. Kohtuullistamisella tarkoitetaan *Olli Mäenpään* mukaan ”*päätöksellä määriteltyjen velvoitteiden tai rajoitusten lieventämistä*” (kurs. kirjoittajan).³⁸ Nimenomaiseen lain tarjoamaan toimivaltasäännökseen kohtuullistamisessa on myös korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa tapauksessa 2012:57, jossa hallinto-oikeus oli kohtuullistanut asemakaavan laatimisesta aiheutuneita kustannuksia. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei hallinto-oikeudella ollut toimivaltaa kohtuullistaa aiheutuneita kustannuksia vain sen takia, että kaupungilla olisi tähän laajan harkintavaltansa vuoksi oikeus, vaan kohtuullistamisen tuli perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, mitä MRL ei sisällä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Kuten monet muutkin hallinnon oikeusperiaatteet, myös tarkoitussidonnaisuuden periaate pohjautuu hallintolain 6 §:ään. Sen mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain hyväksymiin tarkoituksiin”. Periaate tuo siten lainkäyttöön viranomaiselle edellytyksen käyttää toimivaltaansa paitsi lain sille määrittämiin käyttötarkoituksiin, myös kieltää viranomaiselta toimi-

³⁷ Mäenpää 2013, s. 158 – 159.

³⁸ Mäenpää 2013, s. 160.

vallan käyttämisen sellaisiin tarkoituksiin, joita laki ei sille määritä. Periaatetta sovellettaessa on tärkeää selvittää sovellettavan normin sisältöä sekä sillä tavoiteltuja päämääriä yksittäistapauksellisesti ja erikseen. Myös lain soveltamisala ja muut lain tarkoitusta sekä tavoitteita määrittävät yleis- tai tarkoitussäännökset tulevat tällöin tarkasteltaviksi.³⁹ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen soveltaessa on tärkeää huomata siis viranomaisen muodollisen toimivallan rajat: viranomainen voi niiden sisällä pysytellessään kuitenkin toimia periaatteen vastaisesti. Toimenpide tai päätös saattaa siis olla päällisin puolin viranomaisen toimivaltaan kuuluva, mutta suoritettu viranomaisen tehtäviin ja toimintavaltuuksiin nähden vieraassa tarkoituksessa.⁴⁰ Periaatetta on kuvattu myös kompassiksi, joka ohjaa päätöksentekijää tämän henkilökohtaisten intentioiden, lainsäädännön määritelmien sekä tavoitteiden ja toisaalta kulloinkin käsillä olevan yksittäisen tapauksen sisältämien fakta-premissien muodostamalla kentällä.⁴¹

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista on myös se, että viranomainen käyttää toimivaltaansa tai erityisasemaansa painostuskeinona tai esimerkiksi määräävää markkina-asemaansa väärin. Periaate sisältää näin tavallaan kiellon ottaa vastaan esimerkiksi lahjuksia, sillä kunta ei voi kaavoitusmonopolinsa johdosta tehdä tietynsisältöistä ja hakijan kannalta edullista kaavapäätöstä vain sen johdosta, että tämä on suorittanut erityistä korvausta määrätynlaisesta päätöksestä.⁴² Tätä voidaan katsoa konstruoivan rikoslain (19.12.1889/39) 40 luku ja erityisesti sen 7 §, joka säättää rangaistavaksi virka-aseman väärinkäytön.

Kuitenkin käytännössä voi joskus osoittautua vaikeaksi sen määrittäminen, milloin viranomaisen päätös tai toimenpide on laillisen ja hyväksyttävän tarkoituksiperän vastainen. Kuitenkin muista periaatteista sekä lainsäädännöstä johtuu, että oletusarvoisesti viranomainen on noudattanut toiminnassaan voimassa olevaa lakia ja oikeusperiaatteita sekä soveltanut niitä oikein. Mikäli tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomisesta halutaan johtaa oikeudellisia

³⁹ Mäenpää 2011, s. 62.

⁴⁰ Merikoski 1958, 58.

⁴¹ Konstari 1979, s. 68.

⁴² Ks. Mäenpää 2011, s. 63.

seuraamuksia, tulee vastakohta *Merikosken* mielestä selvästi näyttää. Hän katsoo periaatteella olevan täten harkintavallan väärinkäytön ennakolta estävä vaikutus.⁴³

Joustavat oikeusnormit

Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja sidotun harkinnan eroista puhuttaessa ovat monet kirjoittajat kiinnittäneet huomiota niiden ”välimaastoon”, oikeusnormeihin, jotka muotoilultaan ovat sellaisia, että ne antavat päätöksentekijälle liikkumavaraa. Käsillä olevassa aiheessa, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa poikkeamisessa, esimerkkinä joustavasta normista on yleisesti katsottu MRL 171 §:n vaatimus erityisestä syystä laista poikkeamiselle.⁴⁴ *Veli Merikoski* on katsonut joustavan normin käsitteellisiksi synonyymeiksi esimerkiksi termit ”oikeudellinen standardi”, ”yleislauseke” ja ”epämääräinen oikeuskäsite”. Joustava normi voidaan määritellä oikeusnormiksi, joka ei rakennu selvästi tietylle lähtökohdalle ja määriteltyjen käsitteiden pohjalle, eikä ole sellaiseksi välttämättä tarkoitettukaan, kuten niin sanotut kiinteät oikeusnormit. On huomattava, että niiden sisällön määrittely eksplisiittisesti saattaa olla haastavaa.⁴⁵ Joustavan normin määrittelyä voidaan hakea myös esimerkiksi säännöksen muotoilusta sikäli, että sellaisessa harkintavalta saatetaan sitoa erilaisiin tavoitteisiin, jotka voidaan ilmaista joko täsmällisesti tai ylimalkaisesti. Normi määrittelee näin, mitä asioita tai näkökohtia viranomaisen tulee ottaa huomioon kulloinkin käsillä olevassa päätöksentekotilanteessa. Näissä tilanteissa normi saattaa, muotoilustaan riippuen, asettaa viranomaiselle velvollisuuden tai mahdollisuuden ottaa harkinnassaan huomioon eri intressejä, arvoja tai hallinnon toiminnan kannalta merkityksellisiä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.⁴⁶

⁴³ Merikoski 1958, s. 67.

⁴⁴ Esim. Holopainen 1980, s. 524.

⁴⁵ Merikoski 1958, s. 49 – 50.

⁴⁶ Mäenpää 1997, s. 323.

Joustavan normin soveltamisessa ei välttämättä ole aina kyse suorasta lain soveltamisesta yksittäistapaukseen käsitteen perinteisimmässä mielessä. Joustavan oikeusnormin sanamuoto antaa usein päätöksentekijälle mahdollisuuden ottaa vapaammin yksittäistapauksessa esiintyvät olosuhteet tai edut huomioon joustavammin.⁴⁷ Esimerkistä käynee vertailu ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) ympäristölupa- sekä maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamissäännöksen välillä; YSL 48 §:n 2 momentin mukaan *ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset*. MRL 171 §:n mukaan taas poikkeamislupa voidaan myöntää, mikäli hakija esittää *erityisen syyn* hakemuksensa tueksi. Voidaan katsoa, että YSL:n vaatimus on huomattavan yksiselitteinen ja jättää lain soveltajalle huomattavasti vähemmän harkintavaltaa luvasta päättäessään kuin joustavasti määritelty *erityinen syy* hakemuksen hyväksymiselle. MRL:n vaatimus jättää näin mahdollisuuden ottaa harkinnassa huomioon erilaiset tapauksessa esiin tulevat olosuhteet ja tilanteet. Huomionarvoista on, että joustavat normit ovat nykyaikaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissamme keskeisessä asemassa, ja monista laeista on löydettävissä tällaista joustavaa sääntelyä.⁴⁸

Joustavien normien on katsottu jäävän sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välimaastoon. Niiden soveltamisessa on nähtävissä elementtejä molemmista harkinnan muodoista, mutta joustavien oikeusnormien pohjalta suoritettava harkinta ja ratkaisu on yleisesti luettu kuuluvaksi oikeusharkinnan piiriin. Tässä suhteessa merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, asettaako normin sanamuoto tai sen tarkoitus vaatimuksia harkinnan luonteelle tai laajuudelle sitä sovellettaessa yksittäistapaukseen. Merkityksettömäksi on katsottu sekin, onko viranomaisella mahdollisuutta tällaisessa soveltamistilanteessa useampaan ratkaisuvaihtoehtoon.⁴⁹

⁴⁷ Mäenpää 1992, s. 148.

⁴⁸ Mäenpää 2016, s. 300.

⁴⁹ Mäenpää 1992, s. 153.

Hallintopäätöksen perusteluvelvollisuudesta

Hallinto-oikeudellinen doktriini velvoittaa monissa kohdissa asian ratkaisijan perustelemaan antamansa päätöksen. Tähän velvoittavat esimerkiksi perustuslain 21.2 §, jonka mukaan oikeus saada perusteltu päätös on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja kuuluu hyvään hallintoon sekä hallintolain 45 §. Perusteluissa tulee lain mukaan ilmoittaa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Oikeus saada perusteltu päätös on näin jokaiselle henkilölle kuuluva prosessuaalinen perusoikeus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö vahvistaa entisestään tätä käsitystä. *Mäenpää* katsoo hallintopäätöksen perusteluilla olevan neljä funktiota: 1) oikeusturvafunktio, 2) laatufunktio, 3) informaatiofunktio ja 4) ohjaava funktio. Perusteluiden avulla voidaan arvioida etenkin sitä, että päätös on lainmukainen, harkintavaltaa on käytetty asianmukaisesti sekä onko asiassa otettu siihen vaikuttava selvitys huomioon riittävällä tasolla ja tasapuolisesti.⁵⁰ Kuten aiemmassa oikeusperiaatteita koskevassa luvussa tuotiin esiin, perusteluvelvollisuus voidaan kytkeä myös osaksi hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta.⁵¹

Viranomaisen päätökseensä kirjaamalla perusteluilla on näin useita eri tehtäviä. Ensinnäkin niiden merkitystä asianosaiselle ei voine olla korostamatta liikaa, sillä vain perusteluiden kautta tällä on mahdollisuus tietää, mitkä seikat ovat johtaneet ratkaisun lopputulokseen. Perusteluiden kautta edistetään lisäksi asianosaisen mahdollisuuksia harkita, hakeeko hän asiassaan muutosta hallintotuomioistuimelta tai muusta muutoksenhakuelimeltä, mikäli ratkaisu on kielteinen. Niiden avulla voidaan myös vahvistaa yleistä luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, sekä helpottaa tuomioistuimen työtä muutoksenhakuasiaa käsiteltäessä. Yleisesti ottaen perustelujen tulee olla selkeitä, yksilöllisiä, ymmärrettäviä ja kieliopillisesti laadukkaita.⁵² Hallintoasian

⁵⁰ *Mäenpää* 2013, s. 1015. *Mäenpää* kirjoittaa funktioista hallintotuomioistuinten päätöksiin liittyen, mutta tulkintani mukaan funktiot ovat sovellettavissa myös laajemmalti viranomaistoimintaan.

⁵¹ *Mäenpää* 2013, s. 156 – 157.

⁵² *Jukarainen* 2013, s. 19.

laadusta riippuu, kuinka laajoja perusteluita viranomaiselta voidaan asiassa odottaa kirjoitettavaksi. Hallintolain 45 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Päätöksen tulee tällöin olla sellainen, että tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää sen välitöntä antamista, se koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia, vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin, päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta, tai päätöksen perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Jonkin näistä edellytyksistä tulee siis täyttyä, jotta viranomainen voi edes harkita perusteluiden esittämättä jättämistä. 45 §:n kolmas momentti määrää, että perustelut tulee joka tapauksessa esittää, mikäli päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Tällaisia tilanteita voidaan pitää jossain määrin ongelmallisina, sillä päätös saattaa aiheuttaa sen kohteelle intressin valittaa asiassaan esim. hallintotuomioistuimeen. Kuinka tällaisessa tilanteessa olisi valittajan oikeus-suojan laita? Voitaneen myös katsoa, että asianosaisten kannalta päätöksen perustelut nousevat erittäin tärkeään asemaan, mikäli ratkaisu on hänelle kielteinen. Katson, että tällöin ei päätöksen perustelematta jättämistä voitaisi millään syyllä puolustaa.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan kannalta relevantista lainsäädännöstä

Paitsi tässä tutkielmassa käsiteltävässä maankäyttö- ja rakennuslaissa, on hallinnollisessa sääntelyssämme muitakin kohtia, jotka jättävät viranomaiselle mahdollisuuden ratkaista päätettävä asia oikeudellisten edellytysten arvioinnin ohella tarkoituksenmukaisuusnäkökulmiin nojautuen. Esimerkinomaisesti mainitsen muutamia tällaisia lainkohtia:

- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan on viranomaisen harkinnassa, antaaako tiedon asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen,

- sähkömarkkinalain (588/2013) 38 §, jonka ensimmäisen virkkeen mukaan markkinaoikeus voi Energiamarkkinaviraston esityksestä määrätä liiketoimen tai toimenpiteen purettavaksi, jos kantaverkonhaltijan riippumattomuuden varmentaminen on evätty liiketoimen tai toimenpiteen osalta,
- laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 5 luvun 32 § 1 momentti, jonka mukaan hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimittajille,
- ampuma-aselain (1/1998) 20 § 2 momentti, jonka mukaan lupa asealan elinkeinon harjoittamiseen voidaan antaa hakijalle, joka on elinkeinon harjoittamiseen oikeutettu, joka ilmoittaa lain 26 §:ssä tarkoitetun vastuuhenkilön sekä jolla taloudellisen tilansa puolesta on riittävät edellytykset asealan elinkeinon asianmukaiseen harjoittamiseen,
- kansalaisuuslain (359/2003) 13 §:n 2 momentti, jonka mukaan kansalaistamisen yleisistä edellytyksistä voidaan poiketa vain jäljempänä (3 momentissa) säädetyillä perusteilla, sekä
- laki Finanssivalvonnasta 4 luvun 44 §:n ensimmäinen virke, jonka mukaan markkinaoikeus voi velvoittaa asianomaisen saapumaan istuntoon sekä esittämään liikekirjeenvaihtonsa, kirjanpitonsa, pöytäkirjansa ja muut asiaa selventävät asiakirjat.

Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan samankaltaisia muotoiluja on löydettävissä muualtakin lainsäädännöstä. Kuten voimme huomata, mainituissa säännöksissä sanamuotona on usein "voida". Tämä voidaan tulkita monesti lainsäätäjän tarkoitukseksi jättää viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan, tuleeko jokin asiakirja luovuttaa, toimi suorittaa, tai lupa myöntää. Säännöksen muotoilu ei siis varsinaisesti pakota viranomaista tai muuta instanssia tähän toimenpiteeseen, vaan jättää sen harkintaan, kuinka asiassa on tarkoituksenmukaista edetä tai onko luvan myöntämiselle nähtävissä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien valossa puoltavia perusteita. Tämä on ollut myös lainsäätäjän tarkoitus, sillä monessa tapauksessa lain esitöiden muotoilusta ja kieliopillisesti konditionaalimuodon käytöstä on johdettavissa, että viranomaiselle jää

mainituissa tapauksissa tietty tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala.⁵³ Säännökset eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaiselle niiden perusteella olisi annettu täysin vapaa ja mielivaltainen harkintavalta. Luonnollisesti oikeusvaltiossa myös oikeusharkinnalla on sijansa tässä päätöksenteossa.

Tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusharkinnan erottelu

Veli Merikoski on katsonut lähtökohtana olevan, etteivät joustavien normien ja vapaan harkinnan soveltamisalojen rajat ole tarkkarajaisia, kuten on asian laita myös kiinteäsisältöisten ja joustavien normien erottelun kohdalla. Kuitenkin, asiaa tarkasteltaessa teoreettisesta näkökulmasta katsoen hän kuitenkin pitää erottelua puolestaan selvänä ja suoraviivaisena. Teoreettisen näkökulman erottelua voidaan perustella ajatuksella yhden ainoan oikean ratkaisun mallista, joka korostuu erityisesti sidotussa hallintotoiminnassa.⁵⁴ Kuitenkin eroteltaessa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytännönläheisemmästä näkökulmasta, on rajanveto hänen ajattelunsa mukaan jossain määrin epämääräistä⁵⁵. Tutkimuksessaan *Merikoskella* on kuitenkin selkeänä ja ääneen ilmaistuna tavoitteena osoittaa harkintamuotojen ero ja niiden välinen rajanveto selvästi⁵⁶. Vapaaharkintaisessa, eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa korostavassa, hallintotoiminnassa puolestaan tällainen malli ei päde, sillä siinä ratkaisijalla on käytössään eri malleja ratkaisulle, jotka ovat sinällään oikeudellisesti oikein. Myös *Mäenpää* on katsonut näiden kahden harkinnan muodon erottelun olevan jossain määrin vaikeaa.⁵⁷ Hän on pitänyt modernille hallinnolle ominaisena, ettei ns. ääripäitä, siis puhdasta oikeus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa ole ylimalkaan nähtävissä päätöksentekotilanteissa. Päätöksenteossa noudatettavaa

⁵³ Ks. esim. HE 32/2012 vp s. 281 (L Finanssivalvonnasta), HE 20/2013 vp s. 92 (SähkömarkkinaL) ja HE 235/2002 vp s. 41 (KansalaisuusL). Kansalaisuuslain osalta on huomattavissa lainsäätäjän tarkoitus jättää suurin osa harkinnasta säännöksen muotoilusta huolimatta oikeusharkintaiseksi ("(p)oikkeaminen olisi mahdollista vain säädetyin perustein").

⁵⁴ Merikoski 1958, s. 42.

⁵⁵ Merikoski 1958, s. 36.

⁵⁶ Merikoski 1958, s. 8. Veli Merikosken harkintavaltaa hallinto-oikeudessa koskevasta tutkimuksesta ks. myös Mäenpää 1992, s. 145.

⁵⁷ Mäenpää 1997, s. 320.

harkintaa voidaankin kuvata osuvammin liukuvana käsitteenä, jolloin sovellettavan oikeusnormin sanamuodosta riippuu, mikä on katsottava asiassa vapaamman harkinnan alaksi ja mikä sidotun. Harkintavallan muotojen kahtiajakoa on pidetty ongelmallisena myös joustavien normien määrän lisääntymisen vuoksi.⁵⁸ Eri harkinnan muotojen väliseen liukumaeroon ja soveltamisalojen laajuuteen on katsottu vaikuttavan sovellettavan oikeusnormin sanamuodon lisäksi esimerkiksi asian laatu ja laajuus sekä oikeusvaltiossa tärkeä oikeusvarmuuden vaatimus.⁵⁹

Harkinnan muodot voivat näin ollen myös sekoittua keskenään samassa asiassa, kuten on asian laita tässä tutkielmassa käsiteltävässä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa poikkeamisessa. Tässä tapauksessa on katsottu siis oikeusharkinnalla ratkaistavaksi, onko hakemuksen hyväksymiselle olemassa lain vaatima erityinen syy. Mikäli oikeusharkintaisen erityisen syyn katsotaan olevan asiassa käsillä, voidaan harkinnassa tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaista, myönnetäänkö lupa vai ei.⁶⁰ Tästä lisää tutkielman myöhemmässä kappaleessa.

Erottelyn pohjana ja käytännön tarpeen taustalla on ollut siis edellä käsitelty laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta määrätty velvollisuus siirtää asia valtioneuvoston ratkaistavaksi, mikäli asian ratkaisu on riippuvainen sen tarkoituksenmukaisuudesta. Tuon säännöksen ollessa nyttemmin kumottu, voidaankin kysyä, onko tällaisen jaottelun käsittelemisellä tai ylläpidolla enää käytännön merkitystä? Katson, että jaottelu on edelleen jossain määrin edelleen ajankohtainen, sillä monien lainkohtien sanamuoto antaa mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Voida- tai saada-verbit ovat siis oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden mukaan keskeisiä tekijöitä sen arvioinnissa, antaako toimivaltasäännös viranomaiselle mahdollisuuden käyttää asian ratkaisussa

⁵⁸ Mäenpää 2016, s. 299.

⁵⁹ Mäenpää 1992, s. 146.

⁶⁰ Mäenpää 1992, s. 154.

sidottua vapaampaa harkintavaltaa ja näin arvioida asian tarkoituksenmukaisuutta.⁶¹

Yhdyn toisaalta monien kirjoittajien näkemykseen siitä, ettei *Merikosken* esittämälle harkintamuotojen jyrkälle erottelulle oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan ole varsinkaan enää tänä päivänä tarvetta. Lainsäätäjä on ensinnäkin tehnyt selvästi valinnan lisätä lainsäädännössä joustavien normien määrää. Toisena perusteluna harkintamuotojen välisen rajanvedon pehmentämiselle ja harkintamuotojen välisten erojen käsittelemiselle liukuvana asteikkona näen oikeusvarmuuden ja toisaalta oikeusturvan sekä luottamuksensuojan vaatimuksen. Ei voi olla kestävästä hallinnon toiminnan kannalta, että viranomaiselle asetetaan tiukkoja velvollisuuksia siitä, mitä harkinnan muotoa tämä saa käyttää ja mitä ei asiaa ratkaistessaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa voisi kuitenkin olla varsin vaikea kokonaan sulkea pois päätöksentekojärjestelmästä, sillä tietyt asiat kuten elinympäristöön liittyvissä rakentamista ja maankäyttöä koskevissa asioissa on tärkeää antaa viranomaiselle valta harkita tiukkaa laintulkintaa vapaammin, hyväksytäänkö hakemus vai ei. Kuten esiin on tuotu, tarkoituksenmukaisuusharkinta antaa ratkaisijalle työkalun ottaa päätösharkinnassa huomioon esimerkiksi rakennuspaikan paikalliset olosuhteet, mihin tiukan sidottu oikeusharkinta ei suo mahdollisuutta.

⁶¹ Ks. Mäenpää 1992, s. 151.

Maankäytön ja rakentamisen sääntelyn historiasta sekä sen kehityksestä

Maankäyttöä ja maankäytön suunnittelua on lainsäädännössämme säännellyt voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi mm. rakennuslaki, joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 1959. Myös vuoden 1734 lain rakennuskaari (2/1734) sisälsi ja sisältää edelleen määräyksiä, jotka tuli ja tulee huomioida rakentamisessa. Muita säännöksiä, osa edelleen voimassa olevaa oikeutta, ovat esimerkiksi vuonna 1920 annettu laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920) ja 1931 voimaan tullut asemakaavalaki (145/1931). Lisäksi vuonna 1856 säädetty asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista on ohjannut rakentamista, asetus tosin sisälsi lähinnä paloturvallisuuteen liittyviä määräyksiä.⁶² Sotien jälkeen maan jälleenrakentamista tukemaan eduskunta sääti esimerkiksi pika-asutuslain sekä maanhankintalain, jotka myös vaikuttivat maankäyttöön ja rakentamiseen Suomessa.⁶³

Rakennuslaki (1958/370) (RakL) säädettiin osana rakentamista koskevan lainsäädännön laajaa uudistamista 1950-luvulla. Uudistuksen tarkoituksena oli koota rakentamista koskeva lainsäädäntö yhteen normiin, joka tuohon asti oli ollut hajallaan eri laeissa sekä erilaisissa hallinnollisessa järjestyksessä annetuissa säännöksissä. Samalla täydennettiin tässä normistossa olleita aukkoja sekä tarkistettiin epäselvien tai vaillinnaisten säännösten muotoilua ja sisältöä. Näiden lisäksi uudistuksessa huomioitiin ne säännökset, joista soveltamiskäytännössä oli saatu hyviä kokemuksia ja ne pääsivät myös ”jatkamaan elämäänsä”. RakL sääntelyyn sisällytettiin aiemmin lailla sääntelemättömät kaupunkien ja kauppaloitten laatimat rakennusjärjestykset. Suurimpana RakL:n säätämistä puoltavana seikkana nähtiin taaja-asutuksen muodostumisen rajaaminen pelkästään sitä varten kaavoitetulle alueelle, jota ei sitä edeltäneessä lainsäädännössä ollut. Tällaisen alueen myöhemmin tullessa kaavoitettavaksi, saatettaisiin olla tilanteessa, ettei alueen käytön järjestäminen ja kaavan laatiminen olisi enää mahdollista, tai ainakaan tarkoituksenmukaista.⁶⁴ Hyvänä esimerkkinä tällaisesta alueesta voitaneen pitää Tampereen Pispalaa, johon

⁶² HE 101/1998 vp s. 8.

⁶³ ks. Wiiala 1969, s. 127 – 129.

⁶⁴ HE 91/1954, s. 1 – 2.

tehdastyöläiset aikanaan rakensivat talojaan lähinnä sinne, minne talo sattui mahtumaan. Lain säätämistä lainsäätäjä perusteli myös yleisellä yhteiskunnan kehityksellä, sekä kaupungistumisen voimistumisella, joka 1950-luvulla oli nähtävissä. Tämän vuoksi RakL:ssa säädettiin seutukaavasta, koska ennen sen voimaantuloa tällaiset laajemmat, kuntien rajat ylittävät maankäytön suunnitelmat olivat olleet lähinnä niiden vapaaehtoisen yhteistoiminnan varassa.⁶⁵ Astuessaan voimaan RakL kumosi 1931 voimaan tulleen asemakaavalain ja rakentamisesta maaseudulla annetun lain (683/1945).

RakL sai kuitenkin kritiikkiä osakseen vasta noin kymmenen vuoden voimassaolon jälkeen. Esimerkiksi *Wiiala* kritisoi sitä, että useat maankäyttöä ja rakentamista koskevat määräykset RakL:ssa olivat eri kohdissa, ja näin heikensivät lain ymmärrettävyyttä.⁶⁶ RakL:iin tehtiin sen ollessa voimassa paljon erilaisia muutoksia ja 1970- ja 1980-luvuilla suunniteltiin myös lain laajempaa uudistamista, mutta kyseinen uudistushanke ei johtanut tuloksiin.⁶⁷ Osittaisia uudistuksia kuitenkin lakiin tehtiin, esimerkiksi vuonna 1997 alusta voimaan tulleen uuden luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä.⁶⁸ Lain kuitenkin huomattiin 1990-luvulla olevan uudistuksen tarpeessa, mm. siksi, että se oli säädetty aikaan jolloin rakentamisen painopiste oli sotien jälkeisessä uudistuotannossa, sekä siitä yksinkertaisesta syystä, että yhteiskunta lain ympärillä oli muuttunut suuresti ja ympäristönäkökulmat olivat korostuneet. Laki sai osakseen myös kritiikkiä mm. siksi, että eri kaavatasojen roolit olivat laissa epäselviä, yhdyskuntarakenteen ohjaaminen koettiin ongelmalliseksi, laki ei ottanut riittävästi huomioon maankäytön ohjaamisen tarvetta erilaisilla alueilla, lain suhde muuhun lainsäädäntöön nähtiin selkiintymättömäksi ja kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluprosessissa painoutuivat prosessin loppuvaiheeseen.⁶⁹

⁶⁵ HE 91/1954, s. 3. Muuttoliikkeestä ja asuntojen tarpeen lisääntymisestä 1970-luvulla ks. *Wiiala* 1969, s. 137.

⁶⁶ *Wiiala* 1969, s. 144.

⁶⁷ Ks. 1969 alkaneesta rakennuslain uudistushankkeesta tarkemmin Hyvönen 1988, s. 959 – 970.

⁶⁸ HE 101/1998 vp s. 8, rakennuslakiin tehdyistä uudistuksista ks *Ibid*, s. 9.

⁶⁹ Ks. HE 101/1998 vp s. 29 – 35.

Voimassaolevasta lainsäädännöstä

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) (MRL) on ollut voimassa pääosin vuoden 2000 alusta. Sen alun alkujaan 220 §:stä yli puolta on muutettu lain voimaan tulon jälkeen, ja lakiin on lisätty yli 80 uutta pykälää.⁷⁰ Lain säätämisen tavoitteena ja perusteluina on ollut hallituksen esityksen HE 101/1998 vp. mukaan mm.

”... parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskunta-kehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan. Kaavajärjestelmää ja muuta rakentamisen ohjausta yksinkertaistetaan. Samalla ohjaus sovitetaan nykyistä paremmin tarpeen mukaan. Lain rakenne selkiinnetään ja kuntamuotojen erot poistetaan.”

Lain voimaantuloa on kuvattu merkittäväksi kehitykseksi, ja sen on nähty monin osin ohjanneen kuntia sekä kaavoittajia uuteen toimintakulttuuriin. Rakennuslain rakenne nähtiin ennen MRL:n voimaantuloa sekavaksi monien siihen ajan saatossa tehtyjen muutosten myötä, mutta sen toimiviksi osoittautuneet perusratkaisut tulivat osaksi myös uutta lakia. Uuden toimintakulttuurin elementeiksi on esitetty suunnittelun kokonaisvaltaisuutta, maankäytön ja rakentamisen ohjauksen tilannekohtaista joustavuutta, yhdyskuntarakentamisen selkeää vastuun- ja työnjakoa, uuden lain edellyttämää kaavan vaikutusten arviointia jo suunnittelun alkuvaiheessa sekä MRL:n tuomaa yhteistoiminnan, avoimuuden ja vuorovaikutuksen vaatimusta, jonka tulisi uuden lain myötä läpäistä koko päätöksentekoprosessin aina toimenpiteiden toteuttamiseen saakka.⁷¹ Keskeisimpinä tavoitteina MRL:n säätämisessä on pidetty lain ja sen rakenteen yksinkertaistamista ja selkeyttämistä sekä yhteistoiminnan ja maankäytön kehittämisen suosimista. Myös ohjauksen joustavuuden tarvetta on korostettu lakia säädettäessä. Lisäksi ympäristönäkökulmien huomioon ottamista pyrittiin parantamaan uudistuksen

⁷⁰ Ekroos – Majamaa 2015, alkusanat.

⁷¹ Laine 1999, s. 9 – 10.

yhteydessä. Uuden lain keskeisimmät periaatteet liittyivät kaavojen sisällölle asetettujen vaatimusten ja niitä koskevien sääntöjen uudistumiseen, kunnille annetun kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvän päätösvallan laajentumiseen, valtion ympäristöviranomaisten roolin, muutoksenhakutien muuttumiseen sekä suunnitteluprosessissa noudatettavan vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan kehittymiseen.⁷²

Muusta rakentamiseen ja maankäyttöön vaikuttavasta lainsäädännöstä de lege lata

Oikeudessamme tärkein rakentamista ja maankäyttöä säätelevä säädös on eittämättä maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sen sääntelyä täsmentävä maankäyttö- ja rakentamisasetus. Muita merkityksellisiä tämän aihepiirin säädöksiä ovat esimerkiksi:

- kiinteistönmuodostamislaki (554/1995 KML), jonka soveltamisalaan kuuluvat kiinteistöjen ja rekisteriyksiköiden muodostaminen tai kiinteistöjaotuksen muuttaminen muulla tavoin, niiden ulottuvuuden tai muun kiinteistöjaotusta koskevan asian vahvistaminen sekä näiden yksiköiden ja muutosten rekisteröinti,
- KML:n sääntelyä täsmentävä kiinteistönmuodostamisasetus (1189/1996 KMA),
- Suomen rakentamismääräyskokoelma, joka sisältää valtakunnallisesti yhtenäisiä teknisiä määräyksiä ja ohjeita. Rakentamismääräyskokoelmaa ei sovi sekoittaa kuntien rakennusjärjestyksiin joissa annetaan paikallisia, lakia ja asetuksia alemmanasteisia määräyksiä rakentamisesta. Rakentamis-määräyskokoelma on lakihierarkian kannalta ministeriön asetus, jonka antamiseen annetaan valtuutus MRL 117a – i §:ssä,⁷³
- erilaiset rakentamisessa käytettäviä tuotteita koskevat normit, kuten EU:n rakennustuoteasetus (rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta, 305/2011/EU) ja sen johdosta

⁷² HE 101/1998 vp s. 35 – 36.

⁷³ Suomen rakentamismääräyskokoelmasta ks. tarkemmin esim. Kuusiniemi et al. 2013, s. 873 – 876.

annettu laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012),

- vesilaki (587/2011), jonka soveltamisalaan kuuluvat erilaiset vesitaloushankkeet, kuten vesivoimaloiden rakentaminen,
- maantielaki (503/2005), yksityisistä teistä annettu laki (358/1962) ja rautatielaki (304/2011), joiden sääntely tarjoaa suuntaviivat mitä tulee maassamme maaliikenneväyliin, sekä
- aiemmin jo mainitut rakennuskaari sekä laki eräistä naapuruussuhteista.

Ruotsissa maankäyttöä ja rakentamista sääntelevä yleislaki on nimeltään plan- och bygglag, joka astui voimaan 1.7.1987 osana laajempaa kaavoitusta ja rakentamista koskevan lainsäädännön uudistamista koskevaa lainsäädäntöä. Myös Norjassa kaavoitusta ja rakentamista koskevat keskeiset säännökset on koostettu yhteen vuonna 1985 säädettyyn lakiin plan- og bygningslov (kaavoitus- ja rakentamislaki). Tanskassa kaavoitusta ja rakentamista koskevat säännökset on jaettu kahteen eri säädökseen. Kaavoitusta koskeva laki lov om planlægning säädettiin vuonna 1991, ja rakentamista koskeva byggelov vuonna 1995. Pohjoismaissa ja koko Euroopassa on varsin yleisenä käytäntönä, että rakentamista ja kaavoitusta koskeva sääntely on koostettu yhdeksi säädökseksi. Monissa maissa sääntely myös uudistettiin 1980- ja 1990-luvuilla pitkälti samoista syistä kuin Suomessakin: yhteiskunnan muuttumisen takia, sillä monissa tapauksissa maankäytön ja rakentamisen sääntely oli peräisin ajalta, jolloin sen tuli vastata toisen maailmansodan päättymisen aiheuttamiin haasteisiin. Lisäksi monissa maissa lainsäädännön uudistamiseen vaikutti ylikansallisen sääntelyn kehitys ja laajentuminen. MRL:ia säädettäessä onkin todettu, että eurooppalaisessa lainsäädäntövertailussa Tanska jää vähemmistöön ratkaisullaan jakaa aihepiirin sääntely kahteen eri säädökseen.⁷⁴

⁷⁴ Ks. tarkemmin maankäytön ja rakentamisen sääntelystä eri maissa HE 101/1998 vp s. 14 – 29.

Laista poikkeaminen yleisesti

RakL:ssa laista poikkeamisesta säädettiin lain 5 §:n 2 momentissa ja 132 §:ssä. Näistä poikkeamissäännöksistä ensinnä mainittu koski ns. taaja-asutuspoikkeuslupaa, jonka nojalla lääninhallitus tai tietyin edellytyksin ympäristöministeriö saattoi myöntää erityisestä syystä luvan käyttää taaja-asutukseen aluetta, jolla ei ollut voimassaolevaa asema-, rakennus- tai rantakaavaa. Taaja-asutuspoikkeusluvan saannin edellytyksinä on oikeuskirjallisuudessa nähty mm. että esitetty suunnitelma oli rakennusjärjestyksen ja mahdollisten kaavaluonnosten mukainen, jätevedet kyettiin johtamaan pois ilman suuria vaikeuksia ja vastaavasti käyttöveden saanti oli järjestettävissä vaikeuksitta, sekä se, että paikalle voitiin rakentaa tarpeelliset tieyhteydet. Tämän lisäksi hakemuksen hyväksymiselle tuli siis olla erityinen syy, joista *Wiiala* on maininnut esimerkkeinä teollisuusyrityksen pikaisen rakentamistarpeen tai kaavoituksen keskeneräisyyden.⁷⁵ Lain toisen poikkeamista koskeneen säännöksen, 132 §:n, nojalla alueellinen ympäristökeskus tai ympäristöministeriö saattoivat myöntää poikkeuksen kaikkiin rakennuslaissa säädettyihin tai lain nojalla annettuihin rakentamista koskeviin säännöksiin, määräyksiin, kieltoihin tai muihin rajoituksiin tietyin samassa säännöksessä määritellyin edellytyksin. RakL:ia säädettäessä arvioitiin poikkeamissäännösten tarpeen ja poikkeamisluvalla tapahtuvan rakentamisen jäävän vähäiseksi. Käytäntö kuitenkin osoitti lainsäätäjän arvion vääräksi, sillä esimerkiksi vuonna 1983 kaikesta rakentamisesta maassamme 10 % tapahtui poikkeamisluvalla. Poikkeamisluvalla tapahtuvan rakentamisen määrän suuruuteen on nähty vaikuttaneen myös poikkeamisluvan tarpeen synnyttävien tilanteiden moninaisuus ja tapauskohtaisuus.⁷⁶ RakL:n järjestelmässä tiettyä ongelma-kohtana nähtiin, että poikkeamisen yleistyessä päätösvalta rakentamiseen liittyen siirtyi kunnalliselta viranomaiselta valtion viranomaiselle. Tämä päätösvalan siirtyminen nähtiin ongelmana paitsi kunnallisen itsehallinnon osalta, myös siksi että tällöin oli olemassa riski että ympäristöministeriö tai lääninhallitus saattaisi myöntää poikkeamisluvan kunnallisen viranomaisen

⁷⁵ *Wiiala* 1969, s. 142.

⁷⁶ Esim. *Hallberg* 1985, s. 961.

vastustuksesta huolimatta. Poikkeuslupamenettely saatettiin joltain osin nähdä kunnassa myös kustannuskysymyksenä: pelkästään kaavan laatiminen tuo kustannuksia kunnalle, mutta kaavan toteuttamisesta aiheutui vielä suuremmat kustannukset, mm. kunnallistekniikan rakentaminen ja tarvittavien maa-alueiden lunastus. Tässä mielessä kunnille tarjoutui mahdollisuus jättää alue vaille kaavaa, ja sallia alueelle rakentaminen poikkeuslupateitse. Näin oli mahdollista, että kunta voisi siirtää pääsääntöisesti sen vastuulle kuuluvia kustannuksia rakennuttajien maksettavaksi.⁷⁷ RakL:n poikkeamissäännösten erona MRL:n vastaavaan oli lisäksi oikeudellisten edellytysten erot: taaja-asutuspoikkeusluvan (5.2 §) tueksi hakijan tuli esittää erityisiä syitä hakemuksensa tueksi, yleisen poikkeamisen (132 §) kohdalla poikkeaminen oli mahdollista, mikäli siitä ei aiheutunut huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle.

Poikkeamislupatilanteet voidaan jaotella esimerkiksi *Kuusiniemen* käyttämän jaottelun mukaan rakennuskieltopoikkeuslupiin, kaavapoikkeuslupiin ja rakennusjärjestystä koskeviin poikkeuslupiin. Jaottelu perustuu sen säännöksen tyyppiin, jota poikkeaminen koskee. Edellytyksien harkinta saattaa lisäksi vaihdella poikettavan normin mukaan. Näin ollen esimerkiksi MRL 58 §:ää (asemakaavan oikeusvaikutukset) koskeva poikkeamislupahakemus kuuluu tässä jaottelussa sen toiseen ryhmään, eli kaavapoikkeuslupiin.⁷⁸

Kuitenkin sääntelyn joustavuuden takaamiseksi laista poikkeamisen mahdollisuus edellytysten käsillä ollessa nähtiin tärkeäksi, ja sama mahdollisuus säädettiin kuuluvaksi myös osaksi MRL:ia. Lain esitöissä tuotiin kuitenkin esiin, että lain tavoitteena oli tehdä laadittavista kaavoista niin joustavia, että poikkeamisen tarve vähenisi MRL:n voimaantulon myötä.⁷⁹ Käytännössä poikkeamismahdollisuus on osoittautunut tärkeäksi tekijäksi senkin takia, että

⁷⁷ Majamaa 1985, s. 13.

⁷⁸ Kuusiniemi 1990, s. 57 – 58. MRL 58 §:stä tarkemmin esim. Ekroos – Majamaa 2015 s. 371 ss.

⁷⁹ HE 101/1998 vp s. 114.

nykyisten asemakaavojen yksityiskohtaisuus voi aiheuttaa tarpeen kaavasta poikkeamiselle.⁸⁰

MRL:n voimaantullessa vuonna 2000 taaja-asutuspoikkeaminen poistettiin laista, ja nykyään laista poikkeamista koskevat säännökset ovat MRL 23 luvussa, jossa säädetään laissa säädetyistä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai rajoituksesta poikkeamisesta, poikkeamisen edellytyksistä sekä sitä koskevasta päätöksenteosta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Luku sisältää 6 pykälää, numeroinniltaan 171 – 176 §:t ja ne on otsikoitu seuraavasti: (p)oikkeamistoimivalta ja poikkeamisen edellytykset, (a)lueellinen poikkeaminen, (p)oikkeamismenettely, (p)oikkeamispäätös, (v)ähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä ja (t)ilapäinen rakennus. Toimivalta poikkeamispäätöksen antamiselle on 18.3.2016 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä pelkästään kunnilla, ennen muutosta toimivalta poikkeamisen myöntämiselle erityisesti rantarakentamiseen ja muihin silloisen lain 3 momentissa määritellyissä asioissa oli alueellisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan lakia uudistettiin rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi siirtämällä toimivalta poikkeamislupa-asioissa kokonaan kunnille. Lainmuutokseen rohkaisi myös kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetusta laista saadut myönteiset kokemukset.⁸¹ ELY-keskusten käsiteltäviksi tulleiden poikkeamislupahakemusten määrän takia nähtiin tarkoituksenmukaisena siirtää toimivalta kokonaan kunnille, näin suunnaten ELY-keskusten resursseja enemmän merkittävämpiin alueidenkäytön kysymyksiin. Ennen mainittua lain muutosta nähtiin toimivallan jaon myös hidastavan lupaprosessia sekä aiheuttavan päällekkäistä työtä ja tulkintaongelmia.⁸² Toimivallan jako saattoi aiheuttaa myös sellaisen tilanteen, jossa rakennushankkeelle haettiin useampaa poikkeusta, ja osa näistä hakemuksista kuului kunnan, osa ELY-keskuksen ratkaistaviksi. Tähän ongelmaan lainsäätäjät puuttui vuonna 2004, jolloin lakiin lisättiin säännös joka

⁸⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 851.

⁸¹ Ks. HE 148/2016 vp., s. 3

⁸² HE 148/2016, s. 9.

määräsi, että näissä tilanteissa ELY-keskuksella oli toimivalta ratkaista kaikki hanketta koskevat poikkeamishakemukset. Tämä edellytti kuitenkin sitä, että ELY-keskuksen tekemä ratkaisu oli kunnan kannan mukainen.⁸³

MRL 23 luvusta tarkemmin

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 luku säätelee siis laista poikkeamista, joka käy ilmi jo sen otsikosta, joka on ytimekkästi ”Poikkeaminen”. Luvun säännöksin voidaan siis poiketa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyistä tai lain nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Luvun säännökset mahdollistavat näin poikkeamisen paitsi itse kyseisen lain piiriin kuuluvista säännöksistä, myös lain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen, Suomen rakentamismääräyskokoelman, rakennusjärjestysten ja muiden säädösten mukaisista rakentamista koskevista säännöksistä. Tärkeää on huomata, että säännöksen tai määräyksen, johon poikkeamista haetaan, tulee koskea nimenomaisesti rakentamista. Tähän on myös korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa tapauksessa KHO 22.11.2004 taltio 2989. Tapauksessa haettiin poikkeamista rakennuksen ilmanvaihtosuunnittelijan kelpoisuusvaatimukseen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi hakemuksen, sillä suunnittelijan kelpoisuusvaatimukset eivät KHO:n mukaan kuulu maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamiin rakentamista koskeviin säännöksiin tai määräyksiin. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, ettei poikkeaminen ole mahdollista MRL:n menettelyllisistä säännöksistä, kuten velvollisuudesta hakea hankkeelle rakennuslupa.⁸⁴ Poikkeamista ei lisäksi MRL 171 §:n mukaan voida myöntää lain maisematyölupaa koskevista säännöksistä, eikä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueille.

MRL 23 luvun ensimmäinen pykälä numeroltaan 171 § määrittelee poikkeamistoimivallan sekä poikkeamisen edellytykset. Sen ensimmäinen momentti määrittelee toimivaltaisen viranomaisen, joka on siis vuonna 2016 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen kaikissa tilanteissa se kunta, jonka alueella

⁸³ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 858.

⁸⁴ Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 987 - 988.

hakemuksen osoittama rakennuspaikka sijaitsee. Säännöksen määrittämä toimivalta on yleinen, mutta sen toisessa momentissa luetellaan joukko tilanteita, joissa poikkeaminen joka tapauksessa estyy. Lain sanamuodon mukaan (MRL 171.1 §):

Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Erityisen syyn vaatimuksesta poikkeamiselle

Poikkeamiselle on siis lain mukaan oltava aina erityinen syy, jonka tulee käydä ilmi hakemuksesta. Tämä vaatimus oli osana myös RakL:n 5.2 §:ää, joten lainsäätäjä on päättänyt jättää sen tarkemman määritelmän olemassa olevan laajahkon hallinto- ja oikeuskäytännön varaan. RakL:n ja MRL:n tarkoittamissa erityisissä syissä poikkeamisen myöntämiselle on kuitenkin nähty olevan eroja, sillä RakL 5.2 § käsitteli taaja-asutuspoikkeuslupaa, jota MRL ei tunne. Eroavaisuudeksi on tulkittu mm. se, että taaja-asutuspoikkeuslupaa myönnettäessä saatettiin ottaa kantaa poikkeuksen hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Näin saattoi olla mm. silloin, kun hakemuksen kohteena oli määräala, joka oli saatu hakijan kotitilasta esimerkiksi perintönä tai lahjana. Nykyään erityinen syy poikkeamiselle on vielä RakL:n aikaista järjestelmää enemmän maankäyttöön pohjautuva aspekti. Erityistä syytä arvioitaessa tulee edelleen huomioida poikkeamisen tapauskohtaisuus, sillä mikäli kyse on asemakaavaan merkityn rakennuksen suurimman kerrosalan ylittamisestä, on erityinen syy tälle erilainen kuin esimerkiksi silloin kun hakijan tarkoituksena on rakentaa teollisuushalli omakotialueelle. Erityisen syyn tarkastelu tulee näin olla tilannekohtaista, eikä yleistä. Tiettyjä yleisiä lähtökohtia voitaneen kuitenkin esittää, kuten kaavan laatimisen jälkeen tapahtuneet muutokset rakennuspaikan olosuhteissa.⁸⁵

⁸⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 851 – 853.

Erityisen syyn arvioinnin tulee tapahtua kokonaisharkinnalla, kuten korkein hallinto-oikeus on todennut esimerkiksi tapauksessa KHO 2015:144. Säännöksen lausuma voidaan ymmärtää ainakin kahdella tavalla. Toisaalta kyseessä on kompetenssinormi, jonka mukaan erityisen syyn olemassaolo on tekijä, joka antaa viranomaiselle oikeuden myöntää poikkeamislupa. Erityinen syy siis oikeuttaa viranomaisen antamaan hakijan hakemuksessaan esittämä poikkeuslupa. Lainkohta voidaan käsittää myös siten, että hakijan hakemuksessaan esittelemä erityinen syy luo viranomaiselle velvollisuuden myöntää hakemuksen mukainen poikkeamislupa. *Majamaa* kirjoittaa, että erityisen syyn nojalla poikkeamisluvan hakijalle muodostuu oikeusvaade saada viranomaiselta kyseinen lupa. Poikkeamisluvan myöntämiseksi tarvittavaa erityistä syytä on pyritty siis muotoilemaan hallinto- ja oikeuskäytännössä sekä -kirjallisuudessa. Tämä on ollut lainsäätäjän tarkoituskin.⁸⁶ RakL:n aikaisessa järjestelmässä erityiset syyt poikkeamiselle on jaoteltu esimerkiksi traditionaalsiin ja muihin syihin. Jaottelu on relevantti myös nykyisen MRL:n mukaisessa systematiikassa. Traditionaalisena erityisenä syynä on pidetty esimerkiksi tieyhteyttä rakennuspaikalle sekä vesi- ja jätehuollon järjestämistä. Niitä on kutsuttu myös absoluuttisiksi seikoiksi: yhden sellaisen seikan puuttuessa ei toinen voi sitä korvata. Muut erityiset syyt voivat olla myös lisäjaottelun kohteena. Muut syyt voidaan jaotella esimerkiksi subjektiivisiin ja objektiivisiin erityisiin syihin, eli sen mukaan liittyykö syy hakijan henkilöön nimenomaisesti vai onko se katsottavissa esiintymään kenen hyvänsä kohdalla. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty lisäksi syiden jaotteluperusteeksi se, liittyvätkö syyt rakennuspaikkaan ja itse rakentamiseen, rakennuspaikkaa ympäröivään jo olemassa olevaan asutukseen tai muihin tapauksiin.⁸⁷

Hakijan henkilöstä johtuviin erityisiin syihin suhtauduttiin RakL:n aikaisessa järjestelmässä ja oikeuskirjallisuudessa hyvin varauksellisesti, jopa kielteisesti. Oikeastaan ainoat tilanteet, joissa näille subjektiivisille syille on annettu ratkaisussa painoarvoa, ovat sellaisia, joissa rakennushanke ja sen aiheuttama poikkeamisen tarve on sijainnut hakijan kotitilalla. Myös maatalouden

⁸⁶ *Majamaa* 1985, s. 96 – 97 ja HE 101/1998 vp s. 115.

⁸⁷ *Majamaa* 1985, s. 98 – 99.

sukupolvenvaihdoksiin liittyvät seikat on joissain tilanteissa katsottu niin merkittäväksi kokonaisuudeksi, että niitä on nostettu jopa hakemuksen hyväksymisen kannalta ratkaisevaksi seikastoksi. Subjektiviisiin seikkoihin on hyväksytty kuuluvaksi myös perinnönjaon toteuttamista ja toteuttamisen helpottamista tukevat näkökohdat.⁸⁸ Toisenlaisiakin kannanottoja on esiintynyt, ja subjektiivisten näkökohtien hyväksymistä erityisesti syyksi poikkeusluvan hyväksymiselle on pidetty jopa harkintavallan väärinkäyttönä ja mielivallan ilmentymisenä.⁸⁹

Erityisenä syynä on korkeimman hallinto-oikeuden uudemmassa ratkaisukäytännössä hyväksytty esimerkiksi asuinolojen parantaminen rakennuksen ullakkohuoneistoihin tehtävien kattoikkunoiden avulla (KHO 2015:44), hankkeen vanhusten oloja parantava vaikutus (KHO 7.10.2002 taltio 2420) sekä laivaravintolan sijoittaminen kanaaliin sillä perusteella, ettei se merkinnyt alueen käyttötarkoituksen olennaista muutosta (KHO 7.10.2002 taltio 2424). On nähdäkseni korostettava vielä, että erityisten syiden olemassaolon arviointi on paitsi kokonais-, myös oikeusharkintaa.⁹⁰

MRL 171 §:ssä annettu mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan

MRL 171.1 §:n sanamuoto, jonka mukaan kunta voi myöntää luvan, on yleisesti tunnustettu lain suomaksi mahdollisuudeksi asian ratkaisijalle arvioida ratkaisuaan paitsi oikeudellisten edellytysten olemassaolon toteamisen eli oikeusharkinnan keinoin, myös käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa asian ratkaisussa. Poikkeamisen aineellisoikeudellisen harkinnan sääntelyn tarkentamisen on kuitenkin tulkittu kaventaneen säännöksen jättämää tilaa vapaalle harkinnalle.⁹¹ Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala poikkeamisasian ratkai-

⁸⁸ Majamaa 1985, s. 105 – 107. Ks. myös KHO 3.5.1977 taltio 1823.

⁸⁹ Hyvönen 1976, s. 262.

⁹⁰ Ekroos – Majamaa 2015, s. 988.

⁹¹ Ekroos – Majamaa 2015, s. 988.

sussa on hyväksytty myös MRL:n esitöissä.⁹² Aihepiiriä tuodaan laajemmalti esiin tutkielman myöhemmässä vaiheessa.

Ehdottomat esteet poikkeusluvan myöntämiselle

Pykälän toinen momentti kieltää poikkeusluvan myöntämisen neljässä eri tilanteessa. Kyseinen säännös yhdessä 3 momentin kanssa vastaavat sisällöltään entistä MRL 172 §:ää. Muutos tehtiin maaliskuussa 2016 voimaan astuneen lainmuutoksen yhteydessä, mutta asiallisesti luvan myöntämisen epäämiseen johtavat tilanteet ovat samat kuin ennen muutosta. Lain mukaan hakemukseen ei tule suostua, mikäli sen hyväksyminen 1) aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) vaikeuttaisi luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, 3) vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, tai 4) johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännöksen 3 momentti tarkoittaa luetteloa siltä osin, että 4)-kohdassa vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle, jo rakennetulle alueelle.

Näitä MRL 171.2 §:n määrittämiä edellytyksiä on kutsuttu poikkeamisen oikeusharkintaisiksi edellytyksiksi. Lain esitöissä ne jaotellaan alueiden käytön suunnittelua koskeviin, suojelullisiin sekä käytön vaikutuksia koskeviin edellytyksiin. Edellytysten arvioinnissa voidaan hyödyntää RakL:n aikana muotoutunutta hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle aiheutuvan haitan arvioinnin tulee olla yksittäistapauksellista ja arviointiin on hyväksytty kuuluvaksi tietty hakemuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi, mutta pääosin harkinnan tulisi olla oikeudellista harkintaa.⁹³ Harkintavaltaa ja sen laajuutta sekä vapautta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että viranomaisen tulee aina pyrkiä luomaan kriittistäkin arviointia kestävä argumentaatioketju asiaa ratkaistaessa. Näin asia on

⁹² HE 101/1998 vp s. 115.

⁹³ HE 101/1998 vp s. 115.

erityisesti silloin, kun ratkaisu on hakijalle kielteinen. Edellytystä voidaan käsitellä myös niin, että harkinnan yhteydessä arvioidaan sitä, onko hakemuksessa kuvailtu hanke mahdollista ottaa huomioon alueen tulevassa kaavoituksessa tai jo voimassaolevan kaavan muutoksessa. Poikkeamista voidaan hakea paitsi asemakaavan, myös yleis- ja maakuntakaavan määräyksiin. Kielteisen ratkaisun kohdalla ei näin ollen voida pelkästään tyytyä toteamaan, että hakemuksessa kuvattu poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Ratkaisijan on perusteltava mahdollisimman selkeästi ja loogisesti, miten hanke tämän haitan aiheuttaa.⁹⁴ MRL 171 §:n 2 momentin 2) kohta kieltää poikkeuksen myöntämisen, mikäli se vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Kuten 1) kohtakin, myös tämä säännös jättää ratkaisijalle harkintavaltaa. Luonnonsuojelulliset tavoitteet ovat kytköksissä esimerkiksi luonnonsuojelulaisissa (1096/1996, LSL) tarkoitettujen luonnonsuojelusuunnitelmien osoittamiin alueisiin, uhanalaisten lajien esiintymispaikkoihin sekä Natura 2000-alueisiin, joihin liittyen LSL säättää oman lupajärjestelmänsä.⁹⁵ Käytännössä säännös on harvoin sovellettavissa, sillä useimmiten poikkeamista koskevat asiat eivät sijaitse tällaisilla alueilla. Lainkohtaa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että mikä tahansa luontoon liittyvä kysymys ei voi tulla tässä tapauksessa arvioitavaksi, vaan kyseessä tulee olla nimenomaisesti luontoon ja sen arvoihin liittyvän suojelukynnyksen ylittävä hanke. Luonnonsuojelullisten tavoitteiden suojaaminen tämän säännöksen nojalla kattaa lisäksi maisemalliset kysymykset. Kolmas poikkeamisen oikeusharkintaisista edellytyksistä liittyy rakennetun ympäristön suojaamiseen ja rakennussuojeluun. Kuten luontoarvojen suojaamisessa, myös tämän säännöksen ratio on estää rakennetun ympäristön suojaamisen tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen. Tavoitteet voivat nousta esiin kohteen ollessa MRL:n tai rakennussuojelulain nojalla säädetyn suojelun piirissä. Säännöksen soveltamispiirissä ovat lisäksi sellaiset kohteet, joissa rakennussuojelua ei ole poikkeamishakemusta käsiteltäessä saatettu lopullisesti päätökseen.⁹⁶

⁹⁴ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1015 – 1016.

⁹⁵ HE 101/1998 vp s. 115.

⁹⁶ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1016.

Luettelon viimeistä 4) kohtaa on käsitelty oikeuskirjallisuudessa ja lain esitöissä myös erityisen poikkeamisesteen sekä ehdottoman luvanmyöntämiseen nimellä. Kyse onkin varaventiilin kaltaisesta yleissäännöksestä, jonka mukaan viranomaisen ei saa myöntää poikkeusta, mikäli se johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaisi merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia. Merkittävällä poikkeamisella tarkoitetaan tässä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista. MRL:n perusteluissa käytetään esimerkkeinä tällaisesta rakentamisesta kerrostaloa pientaloalueella sekä suurta varastorakennusta asuinalueella. Merkittävistä ympäristö- tai muista vaikutuksista lainsäätaja tarjoaa esimerkkinä vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisen.⁹⁷ Nämä vaikutukset voivat liittyä myös meluun, liikenteeseen tai päästöihin. Epäilemättä tilanne on usein se, että vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen ja merkittävät ympäristö- ja muut vaikutukset kulkevat käsi kädessä, eli ne esiintyvät samaan aikaan.⁹⁸ Pykälän kolmas momentti säätelee poikkeuksen tähän ehdottomaan edellytykseen toteamalla, että vaikutukseltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista jo rakennetulle alueelle, joka on asemakaavassa osoitettu teollisuus- tai satama-alueeksi. Säännös lisättiin lakiin 1.1.2014 voimaan tulleella muutoksella ja sillä on vahva liityntä valtioneuvoston maaliskuussa 2013 hyväksymään kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan⁹⁹. Säännöstä on perusteltu lisäksi sillä, että tällaiseen rakennettuun teollisuus- tai satama-ympäristöön rakennettaessa tuulivoimalan vaikutukset esimerkiksi maisemakuvaan jäisivät olennaisesti vähäisemmiksi verrattuna rakentamattomaan ympäristöön. Tässäkin tilanteessa tulee ottaa huomioon edellä käsitellyt edellytykset poikkeamiselle.¹⁰⁰

MRL 171.4 § kieltää poikkeamisen myöntämisen rakennusluvan erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella sekä maisematyölupaa koskevista säännöksistä. Säännös luo näin ehdottoman kiellon poikkeuksen myöntämiselle näissä tilanteissa. MRL 128 §:ssä säädetään maisematyölupaa edellyttävistä toimenpiteistä. Säännöksessä maisematyönä pidetään sen 1 momentin mukaan

⁹⁷ HE 101/1998 vp s. 116.

⁹⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1017.

⁹⁹ Ks. HE 84/2013.

¹⁰⁰ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1017.

maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä, jota ei saa suorittaa ilman lupaa. Tämän luvan hakemis-velvollisuuteen ei siis täten voida MRL 23 luvun säännöksiin hakea poikkeusta. Rakennusluvalla suunnittelutarvealueella asetetuista erityisistä edellytyksistä puolestaan säädetään MRL 137 §:ssä. Lainkohdan mukaan rakennusluvasta myöntäminen alueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää että rakentaminen mm. ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, on sopivaa mm. yhdyskuntatekniikan ja liikenneväylien toteuttamisen kannalta sekä maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristöjen arvojen säilyttämistä. Kuten edellä, näistä vaatimuksista ei poikkeamista voida myöntää. Nämä rajoitukset perustuvat mainittuihin asianomaisiin säännöksiin, jotka itsessään tarjoavat ratkaisijalle harkintavaltaa¹⁰¹.

Poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä arvioitaessa tulee huomioida maanomistajien yhdenvertaisuuden vaatimus. Kyse on näin hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta käytännössä. Viranomaisen ei täten saa myönteisellä poikkeamisasiaan annettavalla ratkaisulla estää samankaltaisessa asemassa tai tilanteessa olevien maanomistajien vastaavanlaisia mahdollisuuksia omistamansa kiinteistön käytölle sekä rakentamiselle.¹⁰²

MRL 23 luvussa säädetään siis toimivaltaisen viranomaisen ja poikkeamisen yleisten edellytysten lisäksi myös itse menettelystä poikkeamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä, alueellisesta poikkeamisesta, hakemukseen annettavan päätöksen muodosta ja päätöksen suhteen noudatettavasta menettelystä, vähäisestä poikkeamisesta sekä tilapäiselle rakennukselle annettavasta luvasta.

¹⁰¹ HE 101/1998 vp s. 115.

¹⁰² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 860.

Alueellinen poikkeaminen

Alueellisesta poikkeamisesta säädetään MRL 172 §:ssä. Ennen 2016 voimaan tullutta muutosta alueellisesta poikkeamisesta säädettiin 171.4 §:ssä. Lainmuutoksen yhteydessä oikeus alueellisen poikkeamispäätöksen tekoon annettiin kunnalle. Lisäksi lainmuutoksen johdosta alueellisen poikkeamisen soveltamisala laajeni, kun se määrättiin koskemaan myös liike- ja toimistorakennuksia. Lisäksi sen yhteydessä täsmennettiin lakiteknisesti alueellisen poikkeamisen sääntelyä. Säännöksen 1 momentin mukaan kunnalla on oikeus erityisestä syystä päättää, että 23 luvun mukainen poikkeaminen voidaan toteuttaa laajemmalla alueella kuin yhdellä rakennuspaikalla, kun kyse on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Poikkeamisen edellytykset ovat tässä tapauksessa samat kuin 171.2 §:ssä, lisäedellytyksenä laki asettaa alueelliselle poikkeamiselle, että sillä edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa. Näin ollen alueellisen poikkeamisen keinoin kunta voisi päättää, että asemakaavan tietylle alueelle osoittamasta käyttötarkoituksesta olisi mahdollista poiketa, kun halutaan muuttaa jo rakennetun tilan käyttötarkoitusta esimerkiksi toimistokäytöstä asuinkäyttöön. Tällöin hankkeeseen ryhtyvä voisi hakea työlleen suoraan rakennuslupaa ilman, että erikseen tarvitsisi hakea poikkeamista jokaiselle rakennuspaikalle erikseen.¹⁰³

Poikkeamismenettely

Poikkeamismenettelyä koskeva MRL 173 § asettaa viranomaiselle velvollisuuden antaa naapureille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa mahdollisuuden tulla kuulluksi. Lisäksi pykälässä säädetään kunnan velvollisuudesta hankkia tarpeen mukaan lausunto alueelliselta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä tilanteista joissa lausunto tulee hankkia ennen asian ratkaisua. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 85-89 §:n määräykset lisäksi tarkentavat MRL 173 §:ää mm.

¹⁰³ Ks. HE 148/2015 vp s. 17 – 18.

hakemuksen sisällön ja liitteiden osalta. Menettely asiassa on järjestetty siten, että hakemuksen saavuttua kunnalle eli sen tultua vireille alkaa kuulemis- ja lausunnonhankintavaihe. Tahot, joille hakemuksen käsittelyn aikana tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi ovat siis ensinnäkin hakemuksen kohteena olevan rakennuspaikan vieressä tai vastapäätä sijaitsevien rakennuspaikkojen omistajat tai haltijat. Menettelyssä asianosaisia ovat heidän lisäksi lain sanamuodon mukaan myös kaikki ne, joiden olosuhteisiin haettu poikkeaminen vaikuttaa. Asianosaispiiri saattaa näin kasvaa varsin suureksi, ja onkin katsottu että kunnalla, jonka vastuulla hakemuksesta tiedottaminen ensisijaisesti on, on oikeus periä tiedottamisesta aiheutuneet kustannukset hakijalta. Tiedottaminen ja kuuleminen voi tapahtua paitsi tavallisella kirjeellä, myös kunnan ilmoitustaululla tai alueella yleisesti luettavan sanomalehden avulla. MRA 86.2 §:n mukaan kuuleminen on mahdollista järjestää myös siten, että hakija hakemuksessaan esittää selvitystä naapureiden suhtautumisesta hankkeeseen. Mikäli viranomaisen katsoo hakijan esittämän selvityksen riittäväksi, ei erillistä kuulemistä ole tarpeen täten järjestää. Mikäli kuitenkin hankkeella katsotaan olevan laajempia vaikutuksia, on kunnan harkittava tarkkaan hakijan oman selvityksen riittävyttä.¹⁰⁴

Kunnan tulee hankkia asiassa lausunto lain mukaan ELY-keskukselta, kun hakemuksessa kuvattu poikkeaminen koskettaa luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta, rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta. Lisäksi lausunto on MRL 173.3 §:n mukaan hankittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, muulta valtion viranomaiselta ja maakunnan liitolta, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, kunnan on pyydettävä lausunto asiassa myös siltä. Huomionarvoista, ja harvinaista suomalaisessa ympäristölainsäädännössä on, että pykälän 4 momentin mukaan määräaika lausunnon antamiselle on yksi kuukausi. Määräaika on tarpeen, jotta viranomaisen ei pääse tarpeettomasti hidastamaan prosessia. Poikkeamisasian on katsottu koskevan usein ELY-keskusten toimialaa, sillä siihen kuuluu muun

¹⁰⁴ Ks. Ekroos – Majamaa 2015, s. 1033 – 1034.

ohella kaavoituksen ja rakentamisen yleinen ohjaus. Tämän vuoksi on yleistä, että kunta pyytää ELY-keskukselta lausunnon. Maakunnan liitolta lausunto on pyydettävä esimerkiksi silloin, kun hakemuksen mukainen poikkeaminen merkitsisi merkittävää poikkeamista maakuntakaavasta. Esimerkkeinä muista valtion viranomaisista, joilta lausunto saatetaan joutua pyytämään, on lain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa mainittu esimerkiksi Museovirasto ja Tiehallinto (nyk. Liikennevirasto). Naapurikunnalta hankittava lausunto voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun vaikutuksiltaan merkittävä poikkeamishakemuksessa tarkoitettu hanke sijaitsee kuntien rajan lähistöllä.¹⁰⁵ Lausunnon hankkiminen on pakollista, mikäli hakemuksessa on kyse ylikunnallisista intresseistä, jolloin ennen asian ratkaisua kunnan tulee selvittää ELY-keskuksen kanta. Näitä intressejä ovat edellä mainitusti lain mukaan luonnon- ja rakennussuojelun kannalta merkittävät alueet tai kohteet sekä maakuntakaavassa virkistys- suojelu- ja liikennealueiksi varatut alueet. Luonnonsuojelun kannalta merkittävänä alueena on lain esitöissä pidetty esimerkiksi aluetta, joka kuuluu valtakunnalliseen suojeluohjelmaan tai on luonnonsuojelulain mukainen suojellun luontotyypin alue. Rakennussuojelun kannalta edelleen lain esitöiden mukaan merkittävä alue tai kohde on kyseessä, mikäli rakennus on suojeltu rakennussuojelulain nojalla.¹⁰⁶ 173 §:n 4 momentin 3) kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, eli alueen ollessa maakuntakaavassa varattuna virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi on lausunnon pyytämisen velvollisuus varsin selvä ja yksiselitteinen. Näissä tilanteissa lisäksi saattaa olla paikallaan hankkia lausunto lisäksi maakunnan liitolta.¹⁰⁷

Poikkeamishakemukseen annettava päätös

23 luvun 174 §:ssä säädetään poikkeamishakemukseen annettavasta päätöksestä ja siitä ilmoittamisesta. Säännös korostaa erityisesti päätöksen, olipa se myönteinen tai kielteinen, perustelemista. Siihen on otettu myös viittaus hallintolain 45 §:ään, jonka mukaan hallintopäätöksen perusteluissa on

¹⁰⁵ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1036.

¹⁰⁶ HE 101/1998 s. 116.

¹⁰⁷ Ekroos – Majamaa s. 1037

ilmoitettava ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä asiassa sovelletut säännökset. Päätökseen kirjoitettavien perusteluiden laajuus on riippuvainen itse hakemuksen ja siinä tarkoitettun hankkeen laajuudesta ja vaikutuksista. Lisäksi eri lausunnonantajien määrällä on luonnollisesti vaikutuksensa perusteluihin. Perusteluiden tulisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaan olla myös selkeitä, ymmärrettäviä ja loogisia. Päätökseen on lain mukaan mahdollista ottaa osaksi erilaisia ehtoja poikkeamiselle tarpeen mukaan. Tällaisten ehtojen tai määräysten tulee mm. liittyä itse poikkeamisasiaan ja sen edellytyksiin. Tällaisista ehdoista yleisimpiä lienevät esimerkiksi alueen rakennuskannan yhdenmukaisuuteen liittyvät ehdot kuten julkisivumateriaali.

MRL 174 §:n 2 momentin mukaan hakemukseen annettavassa päätöksessä on myös määrättävä aika, jolloin poikkeamispäätöstä vastaava rakennuslupa tulee viimeistään hakea. Tämä määräaika voi olla enintään kaksi vuotta, alueellisen poikkeamisen kohdalla määräaika voi olla 2008 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä enintään viisi vuotta. Huomattava on, että rakennuslupahakemus on mahdollista käsitellä rinnakkain poikkeamislupahakemuksen kanssa¹⁰⁸. Rakennuslupaa koskeva asia voidaan siten ratkaista MRA 89 §:n mukaan ennen kuin poikkeamista koskeva ratkaisu on saanut lainvoiman.

Pykälän 3 momentti säätää päätöksen antamisessa noudatettavasta menettelystä ja päätöksestä tiedottamisesta. Säännös on erityissäännös yleisiin hallintomenettelysäännöksiin nähden. Momentin mukaan päätös tai sen jäljennös on toimitettava aina hakijalle sekä niille jotka ovat tehneet asiassa muistutuksen ja sitä erikseen pyytäneille henkilöille. Kunnan tulee myös toimittaa päätös alueelliselle ELY-keskukselle. Mikäli asiassa on samassa muistutuksessa ollut useita allekirjoittajia, voidaan päätös tai sen jäljennös lähettää vain ensimmäiselle allekirjoittajalle, jonka velvollisuus on saattaa päätös muiden allekirjoittajien tietoon. Kunnalle asetettu velvollisuus päätöksen toimittamisesta ELY-keskukselle varmistaa sen mahdollisuuksia toteuttaa valvonta-tehtävää sekä tiedonsaantia. MRA 88 §:ssä säädetään lisäksi kunnalle

¹⁰⁸ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1040.

velvollisuus liittää ELY-keskukselle lähetettävään päätökseen tiedoksi kohteena olevaa aluetta koskeva asemapiirros ja ympäristökartta tai muu kartta, josta alueen rakentaminen käy ilmi riittävän selvästi.

Pykälän 4 momentti säätelee päätösmaksusta, joka määräytyy MRL 145 §:n mukaisesti kunnittain määrättävän taksan mukaan.¹⁰⁹ Esimerkiksi Helsingissä vuonna 2017 päätösmaksun määrä on 900-2000 euroa, riippuen hakemuksen käsittelyyn kuluneesta viranomaisen työmäärästä.¹¹⁰

Vähäinen poikkeaminen

MRL 175 § säätelee vähäisestä poikkeamisesta rakennusluvan yhteydessä. Säännöksen ratio on joustavoittaa menettelyä, kun kyseessä on suhteellisen selvä ja merkitykseltään sekä vaikutuksiltaan vähäinen poikkeaminen. Vähäisen poikkeamisen aineelliset edellytykset ovat lain mukaan samat kuin varsinaiselle poikkeamiselle MRL 171 §:ssä on säädetty. Poikkeaminen ei tässäkään tapauksessa saa näin aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle. Vähäinen poikkeaminen ei myöskään saa merkitä luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutumista tai vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi se ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, mikä toisaalta lienee poikkeamisen vähäisyyden takia varsin epätodennäköistä. Vähäisenä poikkeamisena ei voida pitää esimerkiksi sellaista poikkeusluvalla tapahtuvaa rakentamista, joka vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi rakennuspaikan naapureihin. Oikeuskäytännössä vähäisenä poikkeamisena ei ole pidetty esimerkiksi sellaista hanketta, jossa kerrosala ylittyy asemakaavaan nähden 22,5 %:lla. (KHO 27.2.2004 taltio 412). Myöhemmin KHO on katsonut, että 10,5 %:n ylitys asemakaavassa osoitettuun

¹⁰⁹ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1039 – 1041.

¹¹⁰ Helsingin rakennusvalvontataksa 2017, s. 8.

https://www.hel.fi/static/rakvv/maksut/Rakennusvalvontataksa_2017.pdf
(sivustolla vierailtu 8.7.2017)

rakennusoikeuteen nähden ei ole vähäistä poikkeamista (KHO 2005:33). Kuten varsinaisessakin poikkeamisessa, tulee vähäisen poikkeamisenkin yhteydessä hakemuksessa esittää erityinen syy, jonka takia viranomaisen, eli kunnan, tulisi myöntää lupa laista poikkeamiselle. Pykälän toisessa momentissa säädetään, rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytykseksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä. Näitä vaatimuksia ovat esimerkiksi MRL 117 ja 117 a-g §:ssä säädettyt perusvaatimukset, jotka koskevat mm. rakenteiden lujuutta ja vakautta, rakennuksen palo- ja käyttöturvallisuutta, terveellisyyttä ja esteettömyyttä sekä energiatehokkuutta.¹¹¹ Vähäisen poikkeamisen historialliset juuret ovat RakL:ssa, jonka järjestelmässä toimivalta vähäinen poikkeuksen myöntämiseen rakentamista koskevista säännöksistä voitiin antaa maistraatille, järjestysoikeudelle ja rakennuslautakunnalle.¹¹²

Tilapäinen rakennus

MRL 23 luvun viimeinen säännös, 176 §, käsittelee tilapäistä rakennusta. Sen mukaan tilapäisenä rakennuksena pidetään rakennusta, joka on sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen katsottava tarkoitetun pysytettäväksi paikallaan enintään viiden vuoden ajan. Kuten muussakin MRL 23 luvun mukaisessa harkinnassa, luvan myöntämisessä tulee käyttää kokonaisharkintaa, eli tarkastelussa on otettava huomioon kaikki laissa mainitut näkökulmat ja elementit yhdessä. Arvioinnissa tulee siis kiinnittää huomiota siihen, onko rakennus esimerkiksi perustuksiltaan, pinta-alaltaan ja rakennusmateriaaleiltaan sellainen, että se erottuu pysyväksi tarkoitetusta rakennuksesta. Jotta rakennusta voitaisiin pitää lain vaatimalla tavalla tilapäisenä, tulisi siihen viittaavia tekijöitä käydä lisäksi ilmi sen käyttötarkoituksesta. Tilapäisiin rakennuksiin liitetään usein niiden helppo siirrettävyys paikasta toiseen. Oikeuskirjallisuudessa on tarjottu esimerkeiksi tilapäisestä rakennuksesta putkirunkoiset katsomot sekä ylipainehallit, eli niin sanotut kuplahallit. Oikeuskäytännössä on lisäksi otettu kantaa siirrettäviin lämpökeskuksiin, jotka

¹¹¹ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1046 – 1048.

¹¹² HE 91/54 s. 10.

ovat osoittautuneet jossain määrin ongelmallisiksi arvioitaessa tilapäisen rakennuksen käsitettä. (esim. KHO 1980 A II 55 ja KHO 1981 A II 61). Menettelyllisesti luvan tilapäiselle rakennukselle voi myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Menettelyssä tulee noudattaa soveltuvin osin MRL 173 §:n määräyksiä, tärkeimpinä naapureiden ja muiden asianosaisten kuulemisvelvollisuus. Aineellisessa harkinnassa tulee lisäksi ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennuksille säädetyt vaatimukset niiden lujuudesta, terveellisyydestä, paloturvallisuudesta ja ympäristöön sopeutuvuudesta. Lupa tilapäiselle rakennukselle voidaan siis myöntää maksimissaan viiden vuoden ajaksi, mutta laki ei aseta estettä sille, että lupa myönnetään tätä lyhyemmäksi ajaksi. Tätä määräaikaakaan ei ole mahdollista jatkaa, mutta laki ei estä rakennuksen omistajaa tai haltijaa hakemasta rakennukselle rakennuslupaa MRL 125 §:n mukaisesti, mikäli rakennusluvalle säädetyt edellytykset täyttyvät. Määräajan jatkaminen on kuitenkin mahdollista hakemalla MRL 171 §:ssä säädetyksi poikkeusta lain nojalla annettuun rakentamista koskevaan säännökseen.¹¹³ Myös RakL:n aikana tilapäisen rakennuksen rakentamiselle voitiin antaa tällainen lupa. Kuten nykyäänkin, lupa tällaiselle rakennukselle oli mahdollista antaa enintään viideksi vuodeksi. Lupaviranomaisena toimi tuolloin RakL 132.4 §:n mukaan kunnan rakennuslautakunta.

MRL 171 §:n sanamuodon osoittama tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala

Lain esitöiden sekä oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden mukaan vallitseva kanta on, että tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on sijansa poikkeamispäätöstä harkittaessa. Kannalla on vahva tuki, sillä tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan on tulkittu olleen käsillä jo RakL:n poikkeamista koskevien säännösten ollessa voimassa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala ilmenee MRL 171 §:n sanamuodosta, jonka mukaan "kunta voi ... myöntää poikkeamisen". RakL:ssa poikkeamista koskevat säännökset oli muotoiltu siten, että lupa "voitiin myöntää" (taaja-asutuspoikkeuslupaa koskenut RakL 5.2 §) sekä "saatiin

¹¹³ Ekroos – Majamaa 2015, s. 1053 – 1054.

myöntää” (yleisempää poikkeamista koskenut RakL 132 §). Molempien säännösten sanamuodon on yleisesti tulkittu antaneen ratkaisijalle mahdollisuuden evätä lupahakemus tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, vaikka luvan oikeudelliset edellytykset sinällään täyttyisivätkin. Tässä mielessä poikkeamislupamenettelyn nähtiin eroavan varsinaisesta rakennuslupamenettelystä: rakennuslupaa ei viranomaisen voinut RakL:n järjestelmässä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen evätä, mikäli laissa luvan saannille asetetut oikeudelliset edellytykset täyttyvät.¹¹⁴ Tämä eroavaisuus lupamuotojen välillä näyttää olevan edelleen relevantti laintulkinta myös MRL:n järjestelmässä. Muina tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa osoittavina muotoiluina on pidetty esimerkiksi sanontoja ”on oikeutettu” tai ”on toimivaltainen”¹¹⁵. Poikkeuslupien harkintamenettelyssä omaksuttiin RakL:n aikana ns. kaksinkertaisen argumentoinnin kieltö: sen mukaan syitä, jotka viittasivat samoihin tosiasioihin sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkinnassa ei saanut kiellon nojalla käyttää molemmissa. Kielto pohjautui vahvasti KHO:n käytäntöön sekä rooliin harkinnan ylimpänä kontrolloijana. Kielto koskee siis poikkeuslupaviranomaisia, ongelma on noussut esiin siten, että KHO on nähnyt viranomaisen käyttäneen päätöksen perusteluissa tarkoituksenmukaisuusperusteena seikkaa, joka olisi kuulunut oikeusharkinnan piiriin ja tätä kautta KHO:n valvonnan alaisuuteen.¹¹⁶

MRL:n järjestelmässä lupaharkintaan kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan on nähty kaventuneen. Tärkeimpänä syynä on pidetty aineellisoikeudellisen harkinnan sääntelyn tarkentumista. Harkinnan alaa ovat rajoittaneet ja rajoittavat edelleen myös aiemmin käsitellyt hallinto-oikeudelliset rajoitusperiaatteet (yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate). Näistä periaatteista suurimman painoarvon poikkeamislupaharkinnassa ovat saaneet tarkoitussidonnaisuuden periaate ja yhdenvertaisuusperiaate.¹¹⁷ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen perusteella tarkoituksenmukaisuusharkinnan kautta ei voida evätä lupaa esimerkiksi sillä perusteella, että kunta haluaisi profiloitua korkean teknologian

¹¹⁴ Kuusiniemi 1990, s. 52.

¹¹⁵ Kulla 2013, s. 34.

¹¹⁶ Kuusiniemi 1990, s. 52.

¹¹⁷ Ekroos – Majamaa 2015, s. 989.

keskukseksi, mutta poikkeamisen tarpeen luonut hanke tähtäisikin sementtitehtaan rakentamiseen. Yhdenvertaisuusperiaate voitaneen kytkeä käytännön ratkaisutoimintaan esimerkiksi sen kautta, ettei samassa korttelissa vierekkäisillä rakennuspaikoilla sijaitsevia hankkeita koskevista identtisistä hakemuksista voida jättää toista hyväksymättä, mikäli toinen hyväksytään. Toisaalta asiaa arvioitaessa yleisellä tasolla ei voida jättää huomiotta sitä seikkaa, että poikkeamisasioita tulee aina arvioida korostetun yksittäistapauksellisesti, kuten jäljempänä tullaan esittämään. Tilanteiden yksittäistapauksellisen arvioinnin tärkeyden poikkeamisasioissa on tuonut lain-sääätäjäkin esiin MRL:ia säädettäessä¹¹⁸.

Oikeustieteen näkemyksiä tarkoituksenmukaisuusharkintaan maankäytön ja rakentamisen poikkeamisasioissa

Seuraavassa tutkielman osassa luodaan katsaus oikeuskirjallisuudessa esitettyihin kannanottoihin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta rakentamisen ja maankäytön poikkeamislupaharkinnassa. Kannanotot ovat suurimmilta osin RakL:n ajalta ja ajallisesti sijoittuvat vuosille 1973 – 2017. Näkemykset käydään läpi niiden kirjoitusajankohdan mukaisessa kronologisessa järjestyksessä.

Vapaan harkinnan alan kieltäminen – Pietilän näkemys

Ensimmäisinä keskustelunavaajina oikeustieteessämme tarkoituksenmukaisuusharkinnan roolista rakentamisen poikkeamislupaharkinnassa pohtimisessa on toiminut professori *Jorma Pietilä* vuonna 1973 Lakimiehellä julkaistussa artikkelissa *Rakentamisvapaudesta ja rakentamisoikeudesta*. Kirjoituksessaan hän varsin kategorisesti pyrkii kieltämään rakentamisen poikkeuslupien ratkaisun sisältävän tarkoituksenmukaisuusharkintaa: *Pietilä* katsoo ratkaisutoiminnan olevan kokonaan sidotun harkinnan eli oikeusharkinnan piirissä. Hän perustelee kantaansa katsomalla tällaisen ratkaisun perustuvan kokonaan laissa nimenomaisesti määritettyihin ns. olio- tai arvostelmatunnus-

¹¹⁸ HE 101/1998 vp s. 115.

merkkeihin. Näitä tunnusmerkkejä *Pietilän* ajattelun mukaan ovat esimerkiksi myönteiselle luparatkaisulle lainsäädännössä edellytettävät erityiset syyt esimerkiksi kaavasta poikkeamiselle tai rakennuspaikan suuruudesta annetut määräykset. Näin siis siitä huolimatta, että hän katsoo poikkeamiseen liittyvien normien olevan väljemmin muotoiltuja verrattuna rakennuslupiin liittyviin normeihin. Kuitenkin hän toteaa ratkaisujen olevan kvalitatiivisesti arvioiden pääasiallisesti samanlaisia, eli kummankin päätöstyyppin kohdalla harkinta on *Pietilän* näkemyksen mukaan tyypiltään kokonaan oikeus- eli sidottua harkintaa, näin ollen tarkoituksenmukaisuusharkinnan jäädessä vaille vaikutusta.¹¹⁹

Tämän enempää *Pietilä* ei nimenomaisesti tuo kirjoituksessaan aiheesta esille, mutta hänen pohdintansa subjektiivisesta rakennusoikeudesta viittaa mielestäni samaan kuin jo käsitelty kirjoituksen osa, eli tarkoituksenmukaisuusharkinnan roolin kieltämiseen päätöksenteossa. Hän käsittelee aihetta erityisesti omistusoikeuden käsitteen kautta ja toteaa, että omistusoikeus itsessään ei anna omistajalle oikeutta rakentamiseen omien halujen tai tarpeiden mukaisesti. Tähän vaikuttaa erityisesti kunnan ns. kaavoitusmonopoli. *Pietilä* korostaakin tämän monopolin merkitystä, mikä on tulkittavissa siis edelleen tarkoituksenmukaisuusnäkökulmien kieltämiseen rakentamiseen ja kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa.¹²⁰

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan voimakas kyseenalaistaminen - Hyvösen näkemys

Yksi laajemmin suomalaisessa ympäristöoikeudellisessa doktriinissa tarkoituksenmukaisuusnäkökulmia poikkeamisessa enemmän pohtineita on ollut *Veikko O. Hyvönen* teoksessaan *Maapaketti*. Hyvösen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuusharkinta on ensinnäkin erotettava mielivallasta ja mielivallan käytöstä. Hän katsoo oikeusvaltion toiminnan kannalta olevan tärkeää ja keskeistä, että tätä harkinnan muotoa voidaan käyttää ainoastaan voimassa olevan oikeusjärjestyksen antamissa rajoissa ja puitteissa.

¹¹⁹ *Pietilä* 1973, s. 744-746.

¹²⁰ *Pietilä* 1973, s. 757-759.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja sen käytön puolustukseksi sekä perusteluksi yleisemmin *Hyvönen* esittää, että tällä tavalla hallinto- ja viranomaistoiminta kykenee vastaamaan muuttuviin oloihin yhteiskunnassa ja ottamaan huomioon tapauskohtaiset eroavaisuudet hakemuksissa sekä asioiden ratkaisussa joustavammin, kuin lainsäätäjä.¹²¹ Tätä näkökohtaa ei sopine väheksyä myöskään rakentamisen ja maankäytön poikkeuksista puhuttaessa. *Hyvönen* on jaotellut ajattelussaan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin eri maankäytön ja rakentamisen tyyppitilanteisiin, joista osassa hän näkee tarkoituksenmukaisuuskysymysten nousevan esiin ja osan ollessa puhtaasti oikeudellisen arvioinnin varassa. Näitä tyyppitapauksia, joissa tarkoituksenmukaisuusharkinta voi tulla kyseeseen *Hyvönen* katsoo olevan juuri poikkeamisharkintaan liittyvät tilanteet, muiden ollessa oikeusharkinnalla ratkaistavissa.¹²²

Yleisesti *Hyvönen* on ajattelussaan varsin kielteisellä kannalla tarkoituksenmukaisuusharkinnan suhteen. Hän ei kuitenkaan kokonaan kiistä sen roolia lupaharkinnassa, vaan katsoo sen käytön olevan mahdollista tietyissä olosuhteissa. *Hyvönen* korostaa näissä tilanteissa päätöksen perustelemista ja sen selvittämistä, mikä on tavoite johon tarkoituksenmukaisuusratkaisun keinoin pyritään. Samalla hän alleviivaa myös aiemmin käsiteltyjen hallinnon oikeusperiaatteiden huomioon ottamisen merkitystä tämän kaltaisessa harkinnassa.¹²³ Poikkeamislualle vaadittavista erityisistä syistä ja niiden arvioinnista *Hyvönen* toteaa niiden olevan kokonaisuudessaan oikeuskysymys ja näin oikeusharkintaisesti ratkaistavia seikkoja. Näin ollen hän suhtautuu kielteisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan näiden syiden kohdalla.¹²⁴ Samalla hän tuo esiin 1970-luvulla esiintynyttä arvioinnin horjuvuutta eri lääninhallitusten välillä erityisten syiden osalta. Tälle horjuvuudelle hän esittää kritiikkiä, katsoen erityisten syiden olevan kuitenkin pääasiallisesti oikeusharkintaisia Aspekteja ja vaatii niitä arvioitavaksi kokonaisuutena, mitä *Hyvönen* esittämän mukaan ei ole kaikilta osin tehty. Myös KHO saa osansa kritiikistä

¹²¹ *Hyvönen* 1976, s. 248-249.

¹²² *Hyvönen* 1976, s. 250.

¹²³ *Hyvönen* 1976, s. 256.

¹²⁴ *Hyvönen* 1976, s. 262.

Hyvösen vaatiessa kirjoituksessaan siltä yhdenmukaisempaa linjaa.¹²⁵ Kokonaan *Hyvönen* ei kiellä tarkoituksenmukaisuusharkinnan roolia lupaharkinnassa, mutta *Maapaketti*-kirjassaan hän varoittaa sen liiallisesta käytöstä esittäen, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan roolin kasvaessa ja käytön laajentuessa luovuttaisiin oikeusvaltion periaatteista ja otettaisiin askel kohti hallintovaltiota.

126

Myöhemmässä tuotannossaan, kirjassaan *Kaavoitus- ja rakentamisoikeus* *Hyvönen* katsoo, että tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee esiin erityisesti tilanteissa, joissa kyse on huomattavaa vähäisempää haittaa aiheuttavasta poikkeamisesta. Edelleen hän katsoo harkintavaltaa rajoittavan jo mainitut eri oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatteet. *Pietilän* tavoin, *Hyvönen* näkee harkintamuotojen välisen rajanvedon olevan rakennuslainsäädännössä vaikeaa normien väljien ja joustavien muotoilujen vuoksi. *Hyvönen* pitääkin edelleen tarkoituksenmukaisuusharkinnan roolia päätösharkinnassa suppeana ja kysyy, onko *de lege lata* harkinnassa ollenkaan sijaa tarkoituksenmukaisuusharkinnalla.¹²⁷

Hyvönen edelleen jatkaa 12 vuotta aikaisemmin *Maapaketti*-kirjassa esittämänsä kritiikkiä hakemusten arvioinnin horjuvuudelle viranomaisissa, kutsuen tätä 1970-luvulla tapahtunutta KHO:n oikeuskäytännössä tapahtunutta asioiden siirtoa hallitukselle nimityksellä ”kyttyrä”. Tällä hän viittaa tilastoissa näkyvään ao. diagrammin muotoon. *Hyvönen* toteaa, että 1980-luvulla oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan arviointi oikeuskäytännössä on vakiintunut, sekä päätöksenteko kehittynyt verrattuna 1970-lukuun. Hän tuo esiin esimerkiksi tuomioistuimen hankkimien lisäselvitysten määrän kasvaneen sekä kunnilta asioissa pyydettyjen lausuntojen merkityksen suurentuneen.¹²⁸

¹²⁵ *Hyvönen* 1976, s. 263.

¹²⁶ *Hyvönen* 1976, s. 267.

¹²⁷ *Hyvönen* 1988, s. 453.

¹²⁸ *Hyvönen* 1988, s. 487.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan arviointi erityisesti KHO:n näkökulmasta - Holopaisen näkemys

Professori *Toivo Holopainen* on tarkastellut oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttöä rakentamisen poikkeuslupa-asioissa vuoden 1980 Lakimies-julkaisussa otsikolla *Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa*. Hän on kirjoittanut artikkelin näkökulmastaan käsitellyään näitä asioita korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä. Hallinnon oikeusperiaatteista hän kiinnittää huomiota erityisesti lainalaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan hallinnollisen päätöksenteon tulee perustua lakiin. *Holopainen* toteaaakin, että tarkoituksenmukaisuusharkintaa päätöksenteossaan käyttävän viranomaisen tulee ottaa periaate huomioon eikä näin mennä lupaharkinnassaan ikään kuin lain ulkopuolelle tarkoituksenmukaisuuden nimissä.¹²⁹

Holopainen katsoo, että tarkoituksenmukaisuusharkinta näissä asioissa vaikuttaa lähinnä luvanhakijan asemaan ja poikkeamisluvan oikeudelliset edellytykset suojaavat yleistä etua. Samassa yhteydessä hän korostaa tuomioistuimen harkintavallan asemaa luvan myöntämisessä sekä lain soveltamisessa, erityisesti silloin kun kyseessä on käsiteltävän aiheen kaltainen ns. joustava normi.¹³⁰

Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa huomioon otettavista näkökulmista *Holopainen* tuo esiin myös sellaista, mitä edellä käsitellyt kirjoittajat eivät ole käsitelleet. Hän pohtii, millaisessa laajuudessa ja missä määrin poikkeamisluvasta päätettäessä voidaan ottaa huomioon oikeusjärjestyksen ulkopuolisia suunnittelu- ja muita periaatteita, jotka eivät perustu lakiin tai oikeusjärjestykseen, mutta edesauttavat viranomaisen käsityksen mukaan esimerkiksi hyvään asuinympäristöön pyrkimistä. Esiin nousee myös kysymys, ovatko tällaiset esimerkiksi liikenteen sujuvuuteen liittyvät näkökohdat oikeus- vai

¹²⁹ Holopainen 1980, s. 527.

¹³⁰ Holopainen 1980, s. 523 – 524.

tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuuluvia aspekteja. Hän pohtii myös sitä, millainen painoarvo oikeusvaikutuksettomilla kaavoilla tai kaavas suunnitelmilla on harkinnassa, sekä onko niiden huomioon ottaminen oikeus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvaa. Ratkaisua *Holopainen* hakee sen selvittämisestä, ovatko tällaiset suunnitelmat tai kaavat reaalisia ja yleisesti noudatettavia sekä täyttävätkö ne päätöksenteossa huomioon otettavina niille asetetut totuudellisuuden vaatimukset.¹³¹

Myös *Holopainen* varoittaa esimerkiksi *Hyvösen* tavoin, tarkoituksenmukaisuusharkinnan liiallisesta käytöstä. Varoitustaan hän perustelee oikeusturvan vaatimuksella, jonka näkee joltain osin jopa vaikeuttavan viranomaisten päätöksentekoa ja estävän yleisen edun toteuttamista. Kuitenkin oikeusturvan antaminen ja yleinen etu eivät *Holopaisen* mukaan ole ristiriidassa silloin kun hallinto on järjestetty asianmukaisesti ja se toimii. Harkinnan liiallista käyttöä koskevaa varoitustaan *Holopainen* perustelee artikkelissaan myös Valtiotilintarkastajain kertomuksen 1978 otteella, jossa todetaan, että tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia poikkeuslupahakemuksiin annettuja ratkaisuja tulee käsitellä hyvin poikkeuksellisina juuri laillisuusharkinnan ja kansalaisten oikeusturvan takia.¹³²

Yksittäistapauksellisuuden korostaminen - Klamin näkemys

Hannu Tapani Klami on pohtinut aihetta vuonna 1980 Oikeustiede Jurisprudentia-aikakauskirjassa artikkelissaan *Rakennuslupa / poikkeuslupa; oikeuskysymys / tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelujen teoreettista taustaa*. *Klamin* näkemyksen mukaan ei voida puhua yleisesti oikeudesta poikkeamista koskevan luvan saamiselle. Oikeammin tulisi puhua riittävien syiden ja muiden poikkeamista koskevien edellytysten olemassa olon näyttämisestä, joiden perusteella lupa on mahdollista myöntää. Tässä harkinnassa *Klami* näkee olevan kaksi eri puolta, oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan *Klami* katsoo sijoittuvan erityisesti tilanteeseen, jossa

¹³¹ Holopainen 1980, s. 528.

¹³² Holopainen 1980, s. 530 – 531.

poikkeamisluvan myöntämislle säädetyt oikeudelliset edellytykset sinänsä täyttyvät, mutta haetun luvan sisältämä haitta esimerkiksi kaavoitukselle on ratkaisematta. Esimerkkinä *Klami* käyttää artikkelissaan tilannetta, jossa poikkeaminen tuottaa haittaa kaavoitukselle, mutta tämä haitta ei ole huomattava.¹³³

Klami on artikkelissaan myös tuonut esiin teoreettista erottelua erilaisten viranomaisen harkintaan tiettyä vapautta tuovien säännösten muotoiluille. Esimerkkinä hän käyttää tuolloin voimassa olleen rakennuslain säännöksiä. Hän tuo esiin kaksi käsiteparia, toisessa oikeudelliset käsitteet viittaavat joko suoraan tai relatiivisesti empiiriseen todellisuuteen. Toisena käsiteparina hän esittää käsitteiden olevan deskriptiivisiä tai evaluatiivisia. Relatiiviset käsitteet ovat *Klamin* mukaan ymmärrettävissä siten, että niitä tulkitessa huomioon tulee ottaa kyseisen oikeusjärjestyksen muodostama viitekehys ja merkitysyhteydet. Jälkimmäistä hän avaa kuvaamalla deskriptiivisiä käsitteitä kuvaileviksi ja evaluatiivisten käsitteiden edellyttävän arvostuksia. Hän kytkee arviointinsa aiheeseen pohtimalla tuolloin voimassa olleen RakL:n 132 §:ää, joka asetti poikkeamisen myöntämisen kriteeriksi sen, ettei poikkeaminen saanut tuottaa huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen muulle järjestämiselle. Tätä huomattavan haitan käsitettä *Klami* pitää sekä evaluatiivisena että myös relatiivisena. Hän vertaa säännöstä saman lain 6 §:ään, jossa säädettiin rakennuspaikan terveellisyydestä. 6 §:n määrittelyn *Klami* näkee puhtaan relatiivisena, eli sen tulkinnassa on otettava huomioon myös muu lainsäädäntö.¹³⁴

Hänen mukaansa oikeusharkintaisiinkin kriteereihin liittyen tehdyille päätöksille, kuten erityisiin syihin kaavasta poikkeamiselle, antavat relevanssia päätöksen tarkoituksenmukaisuusharkintaiset aspektit. Tämä relevanssi tulee *Klamin* näkemyksen mukaan ilmi erityisesti päätöksen perusteluissa näille kriteereille annetuissa arvostuksissa tapauksen tosiseikastoon nähden.¹³⁵ *Klami*

¹³³ Klami 1980, s. 12.

¹³⁴ Klami 1980, s. 18.

¹³⁵ Klami 1980, s. 28.

esittää kirjoituksessaan muutoinkin eriäviä mielipiteitä varsinkin edellä esiteltyihin Hyvösen näkökohtiin nähden. Hän suhtautuu siis edellä mainitusti sallivammin tarkoituksenmukaisuusharkintaan päätöksenteossa.

Lopputulenaan *Klami* katsoo, että on tapauskohtaisesti arvioitava oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksen olemassaolo ja niiden keskinäinen erottelu. Hänen mukaansa olisi siis tutkittava in casu, tulisiko asia ratkaista oikeus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan keinoin. *Klami* ei siis poissulje tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa rakentamisen lupaharkinnassa ja itse asiassa pitää sitä jokseenkin merkittävänä erityisesti poikkeamisharkinnan kohdalla.¹³⁶

Harkinnan alan arviointi erityisesti oikeusperiaatteiden valossa - Majamaan näkemys

Vesa Majamaa on kirjoittanut aiheesta laajasti teoksessaan *Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla*. Hän antaa kirjoituksessaan suuren painoarvon hallinnon oikeusperiaatteille, kuten yhdenvertaisuusperiaatteelle mitä tulee poikkeamislupaharkinnassa ilmenevään tarkoituksenmukaisuusharkintaan.¹³⁷ *Majamaa* tuokin esiin, että yhdenvertaisuuden periaate saattaa aiheuttaa sen, että hakemuksen tai hankkeen epätarkoituksenmukaisuuteen vetoaminen muuttuu mahdottomaksi. Hän perustelee kantaansa teoksessaan useilla korkeimman hallinto-oikeuden tapauksilla, joiden nojalla *Majamaa* toteaa, että periaatteen soveltaminen ei ole sen sinällään yksiselitteisestä sisällöstä huolimatta tarkkarajaista, ja hän kuvaa periaatetta jopa epämääräiseksi.¹³⁸

Klamin tavoin myös *Majamaa* näkee poikkeuslupa-asioiden olevan korostetusti in casu-ratkaistavia tapauksia, toteamalla ettei asia ole kahden hakemuksen välillä juuri koskaan sama. Pienetkin eroavaisuudet muuttavat hakemukset erilaisiksi ja näin muodostuu kuva siitä, ettei poikkeuslupa-asioissa ole kahta samanlaista oikeustapausta, joita verrata keskenään. Tämä pätee hänen

¹³⁶ Klami 1980, s. 42.

¹³⁷ Majamaa 1981, s. 194.

¹³⁸ Majamaa 1981, s. 198.

mukaansa myös hakemuksiin annetuissa ratkaisussa noudatetun harkinnan laadun arviointiin, eikä yksittäistapauksesta näin voida johtaa yleisempiä periaatteita.¹³⁹ *Majamaa* korostaakin poikkeuslupa-asioiden olevan usein suurelta osin näyttökysymyksiä. Tähän liittyy myös eräs huomioon otettava seikka, eli ratkaisun pohjaksi mahdollisesti tuleva fakta-aineisto olisi otettava huomioon, oli käsittelyn vaihe mikä tahansa. Osin tästäkin johtuu hänen mukaansa ettei poikkeamisasioissa ole olemassa kahta samanlaista tapausta, eikä yksittäistapauksen pohjalta voida tulkita laajempia periaatteita.

Ratkaisujen tapauskohtaisuus näkyy *Majamaan* mukaan myös siinä, että tapauksesta riippuen sama peruste voi olla oikeudellisena esteenä hakemuksen hyväksymiselle tai antaa aiheen hyväksyä hakemus tarkoituksenmukaisuusperusteen nojalla. Tämän ajatuksen hän kytkee siihen seikkaan, kuinka suurta haittaa esimerkiksi kaavoituksen järjestämiselle tietyn asiassa käsillä olevan tosiseikan voidaan havaita aiheuttavan.¹⁴⁰

Tarkoituksenmukaisuusharkinnalle, ja harkinnalle ylipäätään poikkeamislupa-harkinnassa antaa *Majamaan* näkemyksen mukaan ylärajan silloisen rakennuslain 132.1 §, joka nykyisen MRL 171 §:n kaltaisesti kuului, ettei hakemusta saa hyväksyä, mikäli se aiheuttaa huomattavaa haittaa kaavoituksen toteuttamiselle tai asutuksen järjestämiselle. Hän pitää säännöstä niin sanottuna kompetenssinormina.¹⁴¹ Alarajana puolestaan *Majamaa* esittää laissa olevan erityisen syyn vaatimuksen poikkeamisluvan saamiselle. Hän kirjoittaaakin, että mikäli lain-säädännön vaatimaa erityistä syytä ei ole esitetty poikkeamishakemuksen tueksi, ei harkintaakaan voida käyttää. *Majamaa* etsii harkintavallan alarajaa myös samasta säännöksestä, jakamalla hakemuksen tarkoittaman toimenpiteen aiheuttaman haitan määrän perusteella kolmeen ryhmään: huomattava haitta, haitta joka on huomattavaa vähäisempi sekä haitattomat toimenpiteet. Kaavoitukselle aiheutuva haitta onkin varsin monisyinen kysymys. *Majamaan* mukaan viimeiseen ryhmään kuuluvaa hakemusta ei voisi käytännössä olla, sillä

¹³⁹ *Majamaa* 1981, s. 191.

¹⁴⁰ *Majamaa* 1981, s. 199.

¹⁴¹ *Majamaa* 1981, s. 201.

jokainen rakennus hänen mukaansa ainakin rajoittaa kaavoitusta vastaisuudessa, eikä maankäyttöön liittyvä toimenpide voi hänen mielestään olla koskaan täysin vaikutukseton.¹⁴² Myöhemmin kirjoituksessaan hän varoittaa ymmärtämästä tätä seikkaa kirjaimellisesti vaan tuo arviointiin mukaan myös asiallisuuden kriteerin. Tämän kriteerin tarkempaa merkityssisältöä hän kuitenkin ei kirjoituksessaan avaa.¹⁴³ Hänen mukaansa maankäytön suunnittelumahdollisuus ja tämän mahdollisuuden olemassaolon turvaaminen ovat tässä asiassa merkittäviä lähtökohtia. Ne saattavat tarkoituksenmukaisuuskysymyksen ominaisuudestaan huolimatta päätösharkinnassa muuttua merkittävyytensä takia hakemuksen hyväksymisen oikeudelliseksi edellytykseksi, erityisesti rantakaavoituksen kohdalla. Samassa yhteydessä *Majamaa* korostaa myös maanomistajien yhdenvertaisuuden huomioon ottamista päätöksenteossa.¹⁴⁴

Harkintavallan ylärajana *Majamaa* pitää siis poikkeamissäännöksen muotoilua, joka teoksen kirjoitusaikaan on ollut huomattava haitta. Mikäli siis rakennuslaista poikkeaminen olisi tuohon aikaan merkinnyt huomattavan haitan syntymistä, ei poikkeusta saanut myöntää.¹⁴⁵ On huomattava, että nykyään voimassa oleva lakiteksti ei enää sisällä määrittelyä huomattava, vaan yläraja on ikään kuin pudonnut haitan asteelle. Kirjoituksessaan *Majamaa* siteeraa silloisen rakennuslain muuttamiseen tähdännyttä mietintöä, jossa ollaan otettu käyttöön nykyäänkin voimassa oleva harkintavallan yläraja, eli poikkeamisen aiheuttama haitta. Mietinnön pohjalta *Majamaa* vaikuttaa olevan enemmän huolestunut harkintavallan alarajan osalta, hän epäilee sen määrittelemisen mahdollisesti tuottavan vaikeuksia. Tätä hän perustelee sillä, että mietinnön teksti on kirjoitettu siihen muotoon, että asia olisi kokonaan tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaistavissa, ja muotoilu rajoittaisi luvan myöntämisen hänen esittämässään jaottelussa sen kolmanteen ryhmään, niin sanottuihin haitattomuustapauksiin.¹⁴⁶

¹⁴² *Majamaa* 1981, s. 202.

¹⁴³ *Majamaa* 1981, s. 212.

¹⁴⁴ *Majamaa* 1981, s. 202.

¹⁴⁵ *Majamaa* 1981, s. 205.

¹⁴⁶ *Majamaa* 1981, s. 205.

Kirjoituksessaan *Majamaa* toteaa KHO:n silloisen oikeuskäytännön pohjalta, etteivät tarkoituksenmukaisuusaspektit aina näy päätösten perusteluissa, vaan hakemuksen hylkääminen epätarkoituksenmukaisena saattaa hänen mukaansa perustua myös asiassa esiin tuleviin oikeusharkintaisiin seikkoihin.¹⁴⁷ Muutoinkin hän kiinnittää huomiota päätösten perusteluvollisuuteen. Kuten moni muukin tässä käsitelty kirjoittaja, hän pitää päätösten yksityiskohtaista perustelemista oikeusturvan kannalta välttämättömänä. *Majamaa* katsoo, että päätöstä saattaisi olla pidettävä virheellisenä, vaikka se asiallisesti olisikin oikea, mutta sen perustelut eivät ole riittäviä tai riittävän yksityiskohtaisia.¹⁴⁸ Hän katsoo käytännön olevan, että erityisesti kielteisten päätösten perusteluihin kiinnitetään huomiota eri tavalla kuin myönteisten päätösten. Tämä ajatus avaa myös problematiikkaa, joka liittyy siihen mitä asiassa esille tulevia seikkoja poikkeuslupa-asiasta päättävä viranomaisen saa päätöstä tehdessään ottaa huomioon ja mitä ei.¹⁴⁹

Majamaa katsoo maankäytön suunnittelun olevan tärkeä osa yhdyskuntarakenteen ja yhteiskunnan kehittämistä sekä suunnittelua. Hänen kirjoituksensa jonkinasteisena johtopäätöksenä voitaneen pitää, että maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvä päätöksenteko ei merkittävässä määrin eroa muusta hallinnollisesta päätöksenteosta. Harkinnassa vallitsevat näin samat lainalaisuudet ja siihen vaikuttavat samat periaatteet kuten yleensäkin. *Majamaa* korostaa, että kaiken päätöksenteon hallinnossa tulee perustua lakiin ja päätösten sekä päätöksentekoprosessin on oltava yhdenvertaisia. Myös jo edellä mainitun päätösten yksityiskohtaisen perustelemisen vaatimuksen *Majamaa* nostaa jalustalle, ja vaatii sitä kaikilta päätöksentekijöiltä.

¹⁴⁷ *Majamaa* 1981, s. 211.

¹⁴⁸ *Majamaa* 1981, s. 226.

¹⁴⁹ *Majamaa* 1981, s. 221.

Oikeuskäytännössä näkyvä harkintavallan ala ja sen rajoitukset - Hallbergin näkemys

Pekka Hallberg on kirjoittanut aiheesta vuonna 1985 Lakimies-julkaisussa otsikolla *Harkintavallasta rakennuslain poikkeuslupa-asioissa*. *Hallberg* näkee poikkeuslupanormien antavan päätöksentekijälle harkintavaltaa ja kiinnittää huomiota siihen, miten harkintavaltaa käytetään ja missä sen rajat kulkevat. Tätä hän pohtii erityisesti hallinnon lainalaisuuden ja oikeussubjektien oikeusturvan kannalta, edellä käsiteltyjen *Holopaisen* ja *Klamin* tapaan.¹⁵⁰ Kuitenkin hän näyttää tyytyvän artikkelissaan näiden kirjoittajien esiin tuomiin seikkoihin ja keskittääkin kirjoituksensa käsittelemään enemmän oikeuskäytännön arviointia.

Hallberg tuo esiin tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytön historiasta poikkeamislupa-asioissa, että KHO on tapauksessa 1963 II 217 hyväksynyt, että lupaharkintaan kuuluu sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa.¹⁵¹ Tätä linjaa korkein hallinto-oikeus on *Hallbergin* mukaan jatkanut tulkinnassaan myös myöhemmässä käytännössään ja hän toteaa, että tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on ollut vakiintunut asema mitä tulee päätöksentekoon ja ratkaisuharkintaan.¹⁵²

Muiden kirjoittajien tapaan myös *Hallberg* korostaa oikeusturvan vaatimuksen ja lainalaisuusperiaatteen merkitystä päätöksenteossa. Hänen mukaansa näiden kahden ajatuksen tulisi olla lähtökohtana yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista päättäessä, mihin on helppo yhtyä. Hän toteaa joustavista normeista, että sellaisen ollessa kyseessä laki tarjoaa maksimin, jonka tarkoittamaa enempään ei kenelläkään ole lainalaisuusperiaatteen perusteella oikeutta. *Hallberg* korostaa myös, että päätöksen tulee kaikissa olosuhteissa perustua riittävään tosiseikkoihin perustuvaan selvitykseen. Tämän perusteella hän tuo esiin mahdollisuuden, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteena olleiden tosiseikkojen ja olosuhteiden virheellisyys tai niistä saatu uusi selvitys voivat aiheuttaa asian palauttamisen uuteen käsittelyyn esimerkiksi läänin-

¹⁵⁰ Hallberg 1985, s. 959.

¹⁵¹ Hallberg 1985, s. 959.

¹⁵² Hallberg 1985, s. 960.

hallitukseen, kuten KHO on tehnyt esimerkiksi tapauksissa 1978 II 6 ja 59 sekä 1979 II 64.¹⁵³ Myös päätöksen perusteluvollisuuden *Hallberg* nostaa kirjoituksessaan esiin, todeten ettei pelkkä yleisiin periaatteisiin viittaaminen ole riittävää. Päätöksen perusteluiden avulla *Hallbergin* mukaan päätöksen kohteena oleva oikeussubjekti pystyy näkemään, mihin tosiseikkoihin päätös perustuu ja missä määrin nuo tosiseikat on otettu huomioon päätöksenteossa.

Kirjoituksessaan *Hallberg* tuo esiin, ettei ero oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ole aina helposti määritettävä tai tarkkarajainen, sillä hänen mukaansa lupaharkinnassa on kyse tosiseikkojen ja niiden vaikutusten arvioinnista päätettävään asiaan nähden. Tässä hän on siis samoilla linjoilla kuin edellisetkin kirjoittajat. Hän kuitenkin katsoo, ettei erottelulle välttämättä olisi tarvetta, vaan tärkeämpää olisi päätöksenteon ja oikeuskäytännön johdonmukaisuus sekä yhteneväisyys.¹⁵⁴ Rajanvedon tarpeellisuutta *Hallberg* pohtii myös päätöksentekotilanteiden yksittäistapauksellisuuden kautta, jolloin siis tietystä KHO:n päätöksestä olisi vaikeaa ja jopa turhaakin vetää sen suurempia johtopäätöksiä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajanvedosta. Viranomaisen harkinta on kuitenkin, kuten edellä on jo mainittu, sidottu esimerkiksi hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen, jolloin päätöksenteon tulee perustua lakiin ja käytetyn harkinnan lopputuloksen on oltava lainmukainen.¹⁵⁵

Harkintavaltaa luova sanamuoto - Ekroosin näkemys

Edellisiin verrattuna hieman tuoreemmassa oikeudellisessä doktriinissa tarkoituksenmukaisuusharkintaa poikkeamislupaharkinnassa on pohtinut *Ari Ekroos* teoksessa *Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen, artikkelissaan Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella*. Edellisistä poiketen, artikkelissa on arvioitu nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslakia. *Ekroos* katsoo lain suovan päätöksentekijälle mahdollisuuden päättää hakemuksen tarkoituksenmukaisuudesta sanamuodollaan ”voi ... myöntää”.

¹⁵³ *Hallberg* 1985, s. 962 sekä KHO 1978 II 6, 1978 II 59 ja 1979 II 64.

¹⁵⁴ *Hallberg* 1985, s. 964.

¹⁵⁵ *Hallberg* 1985, s. 971.

Erityisesti voida-verbin käyttö alleviivaa hänen näkemyksensä mukaan tätä mahdollisuutta. Muiden tavoin *Ekroos* tuo vahvasti esiin eri hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkityksen tässä harkinnassa. Näistä periaatteista hän nimeää kirjoituksessaan erityisesti yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatteet sekä tarkoitus-sidonnaisuuden periaatteen. Näiden periaatteiden keskinäisessä suhteessa on *Ekroosin* näkemyksen mukaan poikkeamista koskevassa harkinnassa painoarvoltaan suurin merkitys tarkoitussidonnaisuuden periaatteella ja yhdenvertaisuusperiaatteella.¹⁵⁶ *Ekroos* mainitsee esimerkkeinä periaatteiden ilmenemistilanteista jo tässäkin tutkielmassa esitetyn tilanteen, jossa kahdesta identtisestä hakemuksesta toinen tulee hyväksytyksi ja toinen ei, sekä sen ettei hakijan taloudellinen tilanne ole viranomaisen mielestä riittävä hakemuksen hyväksymiseksi.

Mainituista esimerkeistä on nähdäkseni huomioitava, ettei *Ekroos* ota kirjoituksessaan huomioon näiden päätöksentekotilanteiden in casu-luonnetta, jota puolestaan muut tässä käsitellyt kirjoittajat puolestaan ovat vahvasti korostaneet. Identtisistä hakemuksista hän käyttää esimerkkinä tilannetta, jossa kaksi hakijaa omistavat vierekkäiset rakentamattomat tontit samassa korttelissa ja haluavat poiketa rakennusoikeudesta.¹⁵⁷ Nähdäkseni on löydettävissä tällaisiinkin tilanteisiin ja hakemuksiin nähden aspekteja, jotka erottavat ne toisistaan niin, ettei hakemuksia voida enää pitää identtisinä; esimerkiksi toisen hakijan tontilla sijaitseva luontoarvoiltaan arvokas kasvillisuus tai toisen tontin sijainnin ja haetun rakennusoikeuden lisäyksen aiheuttama haitta tulevalle kaavoitukselle, kuten katualueiden suunnittelulle.

Harkinnan muotojen rajojen epäselvyydestä - Syrjäsen näkemys

Olavi Syrjänen on muun ohella sivunnut myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa poikkeamislupa-asioissa teoksessaan *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Hän näkee yleisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan lähtökohtana sen, että viranomaiselle on annettu valta harkita, millainen ratkaisu on yleisen edun

¹⁵⁶ Ekroos 1999, s. 33.

¹⁵⁷ Ekroos 1999, s. 34.

mukainen ja julkisen vallan sekä hyvän hallinnon näkökulmasta paras. *Syrjäsen* mukaan samassa yhteydessä saatetaan toteutetaan myös oikeuden ulkopuolisia tavoitteita, kuten kunnan maankäyttöpolitiikkaa. Samassa yhteydessä hän korostaa myös, esimerkiksi Hyvöstä mukailten, ettei tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttö tarkoita viranomaisen mahdollisuutta mielivaltaisen päätöksen antamiselle.¹⁵⁸

Syrjänen toteaa, että tarkoituksenmukaisuusharkinnalle asetettavien rajojen määrittely ei ole helppoa, sillä laki vaikenee niistä. Jakoa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan hän pitääkin ainakin jossain määrin ongelmallisena, sillä yksittäisen päätöksentekotilanteen ollessa kyseessä rajat ovat häilyvät ja tapausten moninaisuuden sekä edellä mainitun yksittäistapauksellisuuden takia nuo rajat saattavat ”liikkua” tilanteesta riippuen. *Syrjänen* tuo laajasti esiin harkinnan rajanvetoon vaikuttavia intressejä, jotka hänen mukaansa saattavat olla myös ristiriidassa keskenään. Hän pohtii esimerkiksi ympäristönsuojelullisia näkökulmia verrattuna julkisyhteisön mahdollisiin taloudellisiin intresseihin ja niiden vaikuttavuutta siihen, missä määrin asia on ratkaistavissa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaisista lähtökohdista.¹⁵⁹ Edellä mainittua hän ei varsinaisesti kytke poikkeamislupaharkintaan, vaan yleisemmin ja laajemmin kaavoituksesta päättämiseen. Nähdäkseni tästä ajattelusta voidaan hakea johtoa myös poikkeamiseen, sillä päätöksentekotilanteet ja päätösten tavoitteet ovat usein samankaltaisia sekä ne vaikuttavat maankäyttöön ja rakentamiseen.

Syrjänen katsoo MRL 172 §:n (nyk. 171 §) sisältävän viranomaiselle säädetyn mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytölle. Tätä hän perustelee lain esitöillä, erityisesti hallituksen esityksellä HE 101/1998 vp, jonka sivulla 115 todetaan nimenomaisesti tämän harkinnan muodon käytön mahdollisuus.¹⁶⁰ *Syrjänen* katsoo kuitenkin tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan kaventuneen ratkaisutoiminnassa, mutta toteaa samassa yhteydessä, ettei se ole kadonnut päätöksenteosta. Hän näyttää ajattelevan, että hakemukset ja valitukset

¹⁵⁸ Syrjänen 1999, s. 60.

¹⁵⁹ Syrjänen 1999, s. 175.

¹⁶⁰ Syrjänen 1999, s. 141.

ratkaistaan pääasiassa niiden oikeusharkintaisiin edellytyksiin tukeutuen, tarkoituksenmukaisuusnäkökulmien vaikuttaen taustalla ja näin antavan ns. ”tulitukea” päätökselle. Samassa yhteydessä tuodaan kuitenkin edelleen esiin harkinnan muotojen rajanvedon määrittelyn vaikeus. Erityisesti *Syrjänen* kiinnittää huomiota joustaviin oikeusnormeihin, jotka saattavat vaikuttaa antavan mahdollisuuden sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaisen päätöksen antamiselle. Tällöin hänenkin mukaansa korostuu päätöksentekijän velvollisuus perustella tekemänsä päätös. Hän korostaa, että ratkaisun tulee olla kaikissa tilanteissa lain ja lain hengen mukainen, jolloin päätöksen tulee täyttää sille asetetut oikeusharkintaiset edellytykset sekä hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti päätöksen on oltava sillä tavoiteltuun tarkoitukseen sopiva.¹⁶¹

Ajallisesti tuoreempi näkökulma ja erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys poikkeamisessa - Häkkäsen näkemys

Martti Häkkänen on käsitellyt puheena olevaa aihetta varsinkin väitöskirjassaan *Rakennusoikeuden sääntely*. Hän näkee voimassa olevan lain jättävän viranomaiselle varsin laajan harkintavallan poikkeamisen myöntämiseen¹⁶², mutta korostaa toisaalla kirjoituksessaan maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun merkitystä ja sen tärkeyttä. Samalla hän näkee kyseisen perustuslain 2 luvun 6 §:ssä säädetyn ja aiemmin käsitellyn periaatteen yhdessä muiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden kanssa rajaavan tätä laajahkoa harkintavaltaa. Tästä rajanvedosta hän tuo esiin myös monia esimerkkejä. *Häkkänen* kiinnittää huomiota lisäksi poikettavaan normiin: sen sitovuusasteeseen, sanamuodon tarkkuuteen sekä normilla tavoiteltavaan funktioon. Hän esittää, että mitä sitovammasta tai sanamuodoltaan ”tiukemmasta” MRL:n normista on kyse, sitä todennäköisempää on, että normia vastoin ei voida rakentaa ilman MRL 171 §:n mukaista poikkeamislupaa.¹⁶³

¹⁶¹ Syrjänen 1999, s. 325.

¹⁶² Häkkänen 2016, s. 411.

¹⁶³ Häkkänen 2016, s. 130. Erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta poikkeamislupaharkinnassa annetuista esimerkeistä ks. s. 413.

Häkkänen esittää kirjoituksessaan myös varsin mielenkiintoisen ajatuksen siitä, kuinka mahdollisuus laista poikkeamiselle luo rakennushankkeeseen ryhtyvälle mahdollisuuden ikään kuin venyttää määräyksiä. Hän katsoo, ettei tämän asemaa tai rakennusoikeuden sisältöä tule määrittää pelkästään tietyllä hetkellä voimassaolevia määräyksiä tarkastelemalla. Tämän ansiosta poikkeamisella voidaan saavuttaa ja luoda mahdollisuus hankkeen toteuttamiselle alueella, jossa luvallinen rakentaminen ilman poikkeamista olisi syystä taikka toisesta mahdotonta.¹⁶⁴

Häkkänen katsoo kirjoituksessaan asemakaava-alueella tapahtuvan poikkeamisen olevan kokonaisuus, jota on vaikea jäsentää oikeudellisesti. Tämän syynä hän näkee MRL:ia säädettäessä näkyneen lainsäätäjän tarkoituksen. Tarkoitus lakia säädettäessä olikin se, että rakentaminen maassamme perustuisi kaavoituksen yhteydessä tehtyihin sekä omaksuttuihin ratkaisuihin, ja näin torjuttaisiin 23 luvun mukaisen poikkeamismenettelyn kautta tapahtuvat hankkeet. Hän korostaakin, että MRL:n esitöissä nimenomaisesti tuotiin esille pyrkimys kaventaa poikkeamismenettelyn soveltamisalaa ja vähentää sen tarvetta verrattuna RakL:n järjestelmään.¹⁶⁵

Poikkeamislupaharkinnassa on *Häkkäsen* mielestä myös MRL:n järjestelmässä näkyvissä viranomaiselle lupaharkinnassa annettu tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuus. Hän ei kuitenkaan pidä sen käytön mahdollisuutta ja soveltamisalaa kovinkaan laajana. Tärkeimpänä syynä hän esittää harkintavaltaa rajoittavien oikeusperiaatteiden vaikutuksen. Hän näkee varsin tärkeänä, ettei poikkeamisella luoda yhdelle maanomistajalle sellaista etua, mitä ei samoissa olosuhteissa olevalle toiselle maanomistajalle myönnetä.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Häkkänen 2016, s. 130.

¹⁶⁵ Häkkänen 2016, s. 412.

¹⁶⁶ Häkkänen 2016, s. 413.

Vesioikeudellinen ja oikeusteoreettinen näkökulma tarkoituksenmukaisuusharkintaan erityisesti päätöksen perustelujen kautta - Soinisen näkemys

Niko Soininen ei väitöskirjassaan *Vesioikeudellinen perusteluvollisuus* varsinaisesti käsittele MRL:ia, kuten tutkimuksen otsikostakin voimme päätellä. Kuitenkin kyse on ympäristöoikeudellisesta luvasta, ja myös vesilakia sovellettaessa voi olla nähtävissä samanlaisia intressivertailun kautta esiin tulevia harkintatilanteita kuin MRL:ssa, joten katson aiheelliseksi käsitellä lyhyesti myös hänen kirjoitustaan. Soinisen tutkimus on luonteeltaan myös varsin oikeusteoreettinen.

Soininen tuo vahvasti esiin oikeusharkinnan alassa tapahtuneen kehityksen. Kun aiemmin oikeusharkinta oli kytketty yhden ainoan oikean ratkaisun teoriaan, on se hänen mukaansa nyttemmin muuttunut siten, että oikeusharkinnassa huomioon voidaan ottaa ainoastaan sellaisia argumentteja, jotka ovat oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppien mukaisia. Tämä kehitys rajaa pois päätöksentekijän subjektiivisen käsityksen vaikutuksen päätöksen lopputulokseen. Harkinnan muotojen rajanvedon erityisesti intressivertailussa *Soininen* katsoo kehittyneen siten, ettei varsinaista rajaa enää ole ylimalkaan osoitettavissa. Hänen ajattelussaan vapaan harkinnan ala on sijoittunut oikeusharkinnan sisälle siten, että lain soveltajalle jää näin tilanteesta riippuen tietty liikkumavara.¹⁶⁷

Soininen pyrkii luomaan myös käytetyille käsitteistölle uutta suuntaa puhumalla vahvasta ja heikosta oikeusharkinnasta. Mitä vahvempaa oikeusharkinta siis on, sitä lähempänä se on sidottua harkintaa. Päätöksentekijälle jäävä harkintavalta on näin sitä suurempi, mitä heikommasta oikeusharkinnasta on kyse. Näitä käsitteitä hän käyttää hyväkseen hahmotellessaan tulokulmaa ympäristöoikeudelliseen intressivertailuun, joka mielestäni on relevanttia myös MRL:n poikkeamissäännöksen soveltamisessa, esimerkiksi harkitessa yleisen edun merkitystä. Juuri yleisen edun huomioimisesta intressivertailussa *Soininen*

¹⁶⁷ Soininen 2016, s. 121 - 122.

toteaakin, että se toimii oikeusharkinnan heikentäjänä ja näin ohjaa päätösharkintaa enemmän tarkoituksenmukaisuusharkinnan suuntaan.¹⁶⁸

Harkinnan sidonnaisuuden määrään *Soininen* näkee viimekätisen vaikutuksen olevan mainituilla tulkinta-, argumentaatio- ja oikeuslähdeopeilla, erityisesti näiden aiheuttamalla oikeudellisuuden rajojen häilyväisyydellä. Hän katsoo vesilain ilmentämän intressivertailun sisältämän argumentaatorakenteen ja sen monimuotoisuuden olevan tärkeä syy sille, että päätöksentekijällä on harkintavaltaa lupaharkinnassa. *Soininen* katsoo harkinnan olevan täten tietyllä tavalla paradoksaalista, sillä samaan aikaan päätöksenteon tulisi olla sidottua ja sen kautta ennakoitavissa. Vesioikeudellisen harkinnan osalta hän toteaakin, ettei harkinta voi koskaan olla täysin avointa,¹⁶⁹ mikä soveltunee myös puhuttaessa maankäyttöön liittyvästä harkinnasta.

Soininen tuo kirjoituksessaan esiin myös harkintavallan kääntöpuolen, erityisesti oikeusvaltioajattelun näkökulmasta. Hän näkee laajan harkintavallan monilta osin ongelmallisena tässä suhteessa.¹⁷⁰ Tässä harkintavallan laajuudessa hän korostaa perusteluilla olevaa tärkeää roolia, sillä niiden avulla voidaan oikeuttaa harkinnan lopputulos ja perustelut ilmentävät samalla epäsuorasti lain-tulkintaa.¹⁷¹

Onkin todettava, että *Soininen* suhtautuu tutkijakollegoitaan huomattavasti myönteisemmin tarkoituksenmukaisuusharkinnan olemassaoloon päätöksenteossa, mutta korostettakoon vielä, että vesioikeudellisessa ja maankäytöllisessä harkinnassa on osoitettavissa monia eroavaisuuksia.

¹⁶⁸ *Soininen* 2016, s. 123

¹⁶⁹ *Soininen* 2016, s. 124.

¹⁷⁰ *Soininen* 2016, s. 125.

¹⁷¹ *Soininen* 2016, s. 148.

Harkintavaltaan vaikuttavista tekijöistä ja päätösten tilannekohtaisuus - Heinilän näkemys

Alexi Heinilä tuo väitöskirjassaan *Oikeus rakentaa* esiin lähtökohtana puhuttaessa tarkoituksenmukaisuusharkinnasta poikkeamisessa, että harkinnan ala on olemassa, mutta sitä rajoittavat monet tekijät. Tärkeimpinä rajoittavina tekijöinä hän näkee tuomioistuinten luoman oikeudellisen kontrollin sekä, kuten monen muunkin kirjoittajan kohdalla, hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet. Tarkoituksenmukaisuutta osoittaville premisseille päätöksenteossa hän katsoo oikeusjärjestyksen asettavan samanlaiset laadulliset vaatimukset, kuin mitä tulee puhtaasti oikeudellisiin premisseihin.¹⁷²

Heinilä tuo kirjoituksessaan laajasti esiin poikkeamispäätöksentekoon ja siinä käytettävään harkintaan vaikuttavia oikeusperiaatteita sekä kokoaa ansiokkaasti niiden merkitystä päätöksenteossa. Myös hän näkee tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan kaventuneen, sekä kehityksen alkaneen jo RakL:n voimassaoloaikana. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajaavina tekijöinä hän näkee erityisesti oikeusturvaa koskevien näkökohtien koko oikeudellisen kentän lävistävän kehityksen sekä poikkeamista koskevien oikeudellisten edellytysten sääntelyn kattavuuden. *Heinilä* katsoo edellytysten olevan säännelty osin limittäin ja osin jopa päällekkäin. Hänen mukaansa on vaikeaa kehittää ei-oikeudellisia perusteita, jotka mahdollistaisivat lupahakemuksen hylkäämisen oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla tarkoituksenmukaisuusperusteisiin nojautuen. Tätä rajoittavat erityisesti kaksinkertaisen argumentoinnin kieltö sekä hallinto-oikeudelliset periaatteet.¹⁷³ *Heinilä* nostaa kirjoituksessaan esiin myös perusoikeudet, jotka voivat tulla esille erityisesti niillä olevan tulkintavaikutuksen kautta. Poikkeamispäätöksenteossa vaikuttavia perusoikeuksia hän tarkastelee MRL:n esitöiden kautta, joissa keskeisimpinä mainitaan yhdenvertaisuus, omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus. Hän pitää perusoikeuksien tulkintavaikutusta poikkeamispäätöksiin yksittäistapauk-

¹⁷² Heinilä 2017, s. 382.

¹⁷³ Heinilä 2017, s. 409 – 410.

sellisena¹⁷⁴, muttei kirjoituksessaan varsinaisesti kytke esittelemiään perusoikeuksia tarkoituksenmukaisuusharkintaan poikkeamispäätöksenteossa.

Heinilä siis pitää tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa MRL:n mukaisessa poikkeamisessa hyvinkin kapeana ja hän katsoo sen ilmenevän vain harvoissa yksittäistapauksissa. Tarkoituksenmukaisuuspremissit voivat hänen mukaansa olla hyväksyttävissä esimerkiksi silloin, kun samoja perusteita voitaisiin käyttää kaavoituksesta päätettäessä. Tällöinkin tulee päätöksentekijän pitää huoli siitä, että käytetyt perusteet kestävät tarkastelun mm. kaavan sisältövaatimusten ja hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmista.¹⁷⁵

Poimintoja oikeuskäytännöstä

Käsittelen seuraavassa lyhyesti kahta KHO:n varsin tuoretta, julkaisematonta tapausta: KHO 30.12.2016 T 5673 ja KHO 15.3.2017 T 1237. Tapauksissa on yhtenäistä esimerkiksi se, että molemmat ovat käsitelty Turun hallinto-oikeudessa, kyse oli rakentamisesta ranta-alueille, ja säännös, josta hakijat halusivat poiketa, oli MRL 72 §:n 1 momentti. Säännöksen mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Ensinnä mainitussa päätöksessä päätöksentekijänä on ollut alun perin Liedon kunnan kaavoitusjohtaja, ja toisessa Varsinais-Suomen ELY-keskus. Jälkimmäisen käsittelyssä KHO päätyi kieltämään poikkeamisen, kun taas ensin mainitussa kaavoitusjohtajan tekemä myönteinen poikkeamispäätös saatettiin voimaan, vaikka hallinto-oikeus oli päätenyt toiselle kannalle. Tapauksille on yhteistä lisäksi se, että kummassakin on kyse MRL 171 §:n mukaisesta tavallisesta poikkeamisesta, eikä 175 §:n mukaisesta vähäisestä poikkeamisesta.

¹⁷⁴ Heinilä 2017, s. 417.

¹⁷⁵ Heinilä 2017, s. 414.

Tapauksessa KHO 30.12.2016 T 5673 rakennuspaikka sijaitsi valtakunnallisesti arvokkaalla maisema-alueella, joka on myös ranta-alue. Hakijan tarkoituksena oli laajentaa olemassa olevaa 50,5 neliö-metrin suuruista rakennusta siten, että sen pinta-ala laajennuksen jälkeen olisi 123,3 neliömetriä rakennuksen kerros-luvun pysyessä samana. Päätöksessä oli asetettu poikkeamiselle ehtoja, esimerkiksi että rakennuslupaa käsiteltäessä tuli huomioida rakennuksen sopeutuminen maisemaan, ja yleiskaavassa todettuja valtakunnallisia maisema-arvoja koskevia määräyksiä tuli noudattaa. Lisäksi asiassa huomionarvoista oli, että hakijalla oli jo ennestään lainvoimainen rakennuslupa rakennuksen vähäisempään laajentamiseen.

KHO totesi perusteluissaan, että alueella voimassa olevassa yleiskaavassa oli määritelty varsin tarkkaan esimerkiksi se, että alueella rakentamisen on sijoitettava aukeamien, kuten peltojen tai niittyjen, reunoille. Lisäksi yleiskaavan määräysten mukaan yksittäisten toimenpiteiden yhteydessä oli aina harkittava, heikentävätkö ne valtakunnallisesti arvokkaan maisemakokonaisuuden arvoja. Kyseinen laajennushanke sijaitsi avoimen alueen reunassa olevassa rantametsikössä, ja KHO katsoi, ettei poikkeamispäätöksellä myönnetty lupa laajentaa rakennusta kasvattanut sen vaikutusta maisemaan. Perusteluissaan KHO vertasi nyt haettavaa poikkeamista ja sen mukaista lopputulosta jo voimassa olevaan, pienempää laajennusta koskeneeseen rakennuslupaan. Päätöksessään KHO katsoi, että poikkeamispäätöksessä asetetut MRL 174.1 §:n mukaiset lisäehdot poikkeamiselle, maisemakokonaisuuden laajuus ja yleiskaavassa suojeltuja maisema-arvoja koskevien ehtojen erot hankkeeseen nähden aiheuttivat sen, ettei hanke merkinnyt suojeltujen maisema-arvojen heikentymistä. Lisäksi KHO lausui päätöksessään, ettei hanke aiheuttanut muuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, jolloin siis kaavoitusjohtajan tekemä myönteinen poikkeamispäätös saatettiin voimaan.

Tapauksessa KHO 15.3.2017 T 1237 A oli hakenut poikkeamislupaa rakentaakseen saunarakennuksen ranta-alueelle, jossa ei ollut voimassa asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Hakijan

tarkoituksena oli rakentaa saunarakennus maa- ja metsätalousvaltaisella alueella sijaitsevan tilan kaakkoiskulmaan, noin 85 metrin päähän tilalla jo sijaitsevasta lomarakennuksesta. Kyseisellä 85 metrin matkalla oli peltoa, tie ja vähän metsää. Huomionarvoista on, että tapauksessa hakija oli vuonna 1991 saanut lääninhallitukselta luvan poiketa ranta-alueita koskevasta rakentamisrajoituksesta, ja 1992 oli rakennustarkastaja antanut tälle luvan saunan rakentamiseen samalle paikalle, jota KHO:ssa puheena olevassa hakemuksessa oli haettu. Tämä lähes 25 vuotta sitten myönnetty lupa oli sittemmin rauennut käyttämättömänä saunan osalta. Asiassa ELY-keskus oli antanut kielteisen päätöksen, jonka hallinto-oikeus oli myöhemmin A:n valituksen johdosta kumonnut. Valittajana KHO:ssa toimi tässä tapauksessa siis ELY-keskus, sillä alkuperäinen lupapäätös oli tehty ennen keväällä 2016 voimaan tullutta lakimuutosta.

KHO katsoi, ettei rakennusten voitu katsoa kuuluvan samaan pihapiiriin, vaan rakennettava sauna muodostaisi uuden rantarakennuspaikan, ja näin katkaisisi osayleiskaavassa määritetyn rakentamisesta vapaan rantaviivan. Tällainen menettely vaarantaisi KHO:n mukaan osayleiskaavassa järjestetyn maankäytön perusratkaisun. Päätöksen perusteluissa tuotiin myös esiin, ettei mainituilla aiemmin myönnettyillä poikkeamis- ja rakennusluvilla ollut merkitystä asian arvioinnissa, eikä sillä, että saunan rakennuspaikka olisi mahdollisesti lohkomalla muodostettavissa itsenäiseksi kiinteistöksi. Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät poikkeamiselle MRL:ssä säädetyt edellytykset täytyneet. Täten KHO päätyi ratkaisussaan siis siihen, että ELY-keskuksen kielteinen poikkeamispäätös oli saatettava voimaan, ja kumosi näin hallinto-oikeuden päätöksen.

Tapausten arviointia

Mainittuja tapauksia tarkasteltaessa on syytä huomioda, että tapauksissa myös toisenlaiseen lopputulokseen päätyminen olisi mielestäni ollut perusteltavissa. Ensinnä mainitussa poikkeaminen olisi voitu kieltää tulkitsemalla yleiskaavaa siten, ettei valtakunnallisesti arvokkaalla maisema-alueella voitaisi miltei 2,5-kertaistaa rakennuksen pinta-alaa. Toisessa taas KHO olisi päätöksessään

mielestäni hyvinkin voinut antaa painoarvoa vuosina 1991 ja 1992 annetuille poikkeamis- ja rakennusluville. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa päätöksistä etsittäessä ensiksi selostettu päätös on ehkäpä mielenkiintoisempi, sillä perusteluissa käydään varsin laajalti läpi valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta sekä verrataan sitä koskevia määritelmiä kyseiseen hankkeeseen. Perusteluja lukiessa tulee jopa hieman yllättyneeksi, että KHO lopulta saattoi voimaan alkuperäisen myönteisen poikkeamispäätöksen. Kun perusteluissa ensin käydään läpi voimassa oleva yleiskaava, Aurajokilaakson maisema-aluetta koskevat määräykset ja asiassa relevantit MRL:n säännökset, on päätös lain mukainen ja perusteltu. Kuitenkin mielestäni KHO:lla olisi ollut mahdollisuus toisenlaisen kannan ottamiseen. Tätä oltaisiin voitu perustella vaikutuksiltaan merkittävällä rakentamisella, jollaista tällaisella maisemallisesti arvokkaalla alueella sijaitsevan rakennuksen merkittävä laajentaminen voitaisiin hyvinkin katsoa olevan.

Kuitenkaan varsinainen tarkoituksenmukaisuusharkinta ei kummassakaan tapauksessa ole näkyvissä päätösten perusteluissa. Molemmat ovat ratkaistu tiukan oikeusharkintaisesti; hallinnon oikeusperiaatteita, erityisesti lainalaisuusperiaatetta noudattaen. Tapauksissa on myös nähtävissä KHO:n pyrkimys yhden ainoan oikean ratkaisun mallin noudattamiseen, joka on havaittavissa erityisesti loogisten ja hyvin jäsennettyjen perustelujen kautta. Tähän malliin on vaikea sovittaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa. Näitä kahta tapausta tarkastellessa on myös helppo huomata, että vaikka niiden välillä on monia yhtäläisyyksiä, on KHO:n ratkaisuissa kuitenkin pääosassa ja selvästi nähtävissä molempien tapausten tilannekohtaiset olosuhteet sekä niiden kautta tapahtunut arviointi.

Kehitysnäkymiä de lege ferenda

MRL:n muuttamiseksi on tällä hetkellä vireillä kaksi hallituksen esitystä, HE 43/2017 ja 85/2017. Ensinnä mainitun pääsisältö MRL:n osalta on, että sen valituslupa-järjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen uudistetaan vastaamaan hallintolainkäyttölain

säännöksiä ja järjestelmä laajennetaan koskemaan lähes kaikkia MRL:n asiaryhmiä. Lainmuutoksen yhteydessä uudistettavat säännökset ovat hallituksen esityksen mukaan 188 – 190 a §:t. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 190 b §, jonka otsikko hallituksen esityksessä on ”*Muutoksenhaku kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä sekä hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen*”.¹⁷⁶

Hallituksen esityksessä HE 85/2017 ehdotetaan muutettavaksi MRL:n rakennusta, kerrosalaa ja rakennuksen edellytyksiä asemakaava-alueella koskevia säännöksiä. Samalla lakiin ehdotetaan lisättäväksi asuin-, majoitus- ja työtiloja sekä kokoontumistiloja koskevat säännökset sekä valtuutus antaa ympäristöministeriön asetuksella niistä tarkempia säännöksiä. Asiasisällöltään vastaavat säännökset ovat aikaisemmin olleet asetuksessa. Lainmuutoksen erityisenä vaikuttimena esityksessä mainitaan Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma, ja siinä listatut toimet Suomen talouden sekä työllisyyden vahvistamiseksi. Säännökset, jotka hallitus esittää tässä yhteydessä muutettaviksi, ovat numeroiltaan 113 §, 115 §, 117 j ja k §:t sekä 135 §.

Vuonna 2013 Ympäristöministeriö on tehnyt laajahkon selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Yleisesti ottaen tässä selvityksessä MRL:ia pidetään varsin onnistuneena ja toimivana lakina, joka on osoittautunut toimivaksi vastaamaan alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin.¹⁷⁷ Uudistuksen tai kehityksen kohteina arviossa nähdään mm. alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen, tonttutuotannon edellytysten turvaaminen, erilaiset toimintakäytäntöihin liittyvät tarpeet kuten rakentamisen ohjaukseen liittyvä ohjeistus sekä rakentamista ja muutoksenhakua koskevien säännösten kehittäminen. Osa näistä seikoista on jo siis otettu osaksi lakia, mutta osa on vielä toteuttamatta.¹⁷⁸

¹⁷⁶ HE 43/2017 vp s. 26.

¹⁷⁷ <http://hdl.handle.net/10138/42827> s. 217. sivustolla vierailtu 13.7.2017.

¹⁷⁸ <http://hdl.handle.net/10138/42827> s. 224 - 226. sivustolla vierailtu 13.7.2017.

Yleisesti ottaen voidaan siis nähdä, ettei MRL:iin, ja erityisesti sen poikkeamista koskevaan 23 lukuun kohdistu varsinaisia muutospaineita tai -tarvetta. Tähän vaikuttaa tietty se, että kyseisiä säännöksiä muutettiin keväällä 2016, eikä vielä tiedetä, miten muutokset ovat vaikuttaneet ja olivatko ne onnistuneita. Lainsäätäjän tarkoituksena oli aiemmin selostetusti, että muutoksella saataisiin kohdennettua ELY-keskuksen resursseja paremmin siirtämällä kaikki poikkeamista koskeva päätöksenteko kunnille. Lainsäätäjä ei kuitenkaan nähnyt tämän lisäävän kuntien työmäärää kovin paljoa ja oletti lakia muutettaessa, että kunnat kuluttaisivat saman verran aikaa päätösten valmisteluun kuin mitä ennen lain muutosta niiltä kului päätöksiä koskevien lausuntojen antamiseen ELY-keskukselle. Samassa kuitenkin todettiin, että varsinkin pienille kunnille saattaa aiheutua rajallisten asiantuntijavarojen takia ongelmia toimivallan siirtymisen myötä, ja korostettiin riittävän koulutuksen järjestämisen tärkeyttä.¹⁷⁹ Tämä lieneekin aiheellinen epäily, sillä vaikka kunnat ovatkin jo pitkään antaneet lausuntoja ELY-keskukselle poikkeamishakemuksia koskien ja tehneet myös niitä koskevia päätöksiä, on kuitenkin toimivallan siirto kokonaan kunnalle haaste etenkin hallituksen esityksessä mainitusti kooltaan pienemmille kunnille, joiden resurssit saattavat jo ennestään olla rajalliset. Tämän aspektin arvioinnille kuitenkin muutoksesta kulunut aika lienee liian lyhyt.

Johtopäätökset

Näyttää siis siltä, että tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala MRL:n 23 lukua koskevassa poikkeamislupaharkinnassa on kapea. Tähän voidaan nähdä monien seikkojen vaikutus, joista osasta voinee aiheellisestikin kysyä, tuleeko näiden seikkojen vaikutus esiin muuten kuin teorian tasolla.

Ensinnä nostan esiin hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet ja perustuslakiin kirjatun oikeusvaltioajattelun, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kuten aiemmin olemme huomanneet, ovat hallintolain 6 §:n määrittämät oikeusperiaatteet varsin kattavia ja oikeustiede on lisäksi pyrkinyt muotoilemaan

¹⁷⁹ HE 148/2015 vp s. 13.

näiden periaatteiden sisältöä eteenpäin. Näistä periaatteista palaan erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen.

Lakisidonnaisuuden vaatimus, josta käytetään myös nimitystä hallinnon lainalaisuusperiaate on eittämättä tärkein aspekti, mitä tulee hallinnon toimintaan oikeusvaltiossa. Lainalaisuusperiaate on kirjattu perustuslakiin ja sen noudattamista valvovat paitsi tuomioistuimet, myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Periaatteen merkitystä nähdäkseni korostaa sitä valvovien instanssien määrä. Viranomaisille asetettu velvollisuus noudattaa toiminnassaan lakia on kaiken hallinnon toiminnan kannalta yksiselitteinen ja luonnollinen pohja. Sen noudattamatta jättäminen ei sopisi millään tavalla moderniin oikeusvaltioon. Tämän vuoksi myös rakentamista ja maankäyttöä koskevien poikkeamislupien harkinnassa on ratkaisijan tarkoin pidettävä huoli, että tehtävä päätös on kaikilta osin, sekä sisällöltään että menettelyllisesti voimassa olevan lain mukainen.

Monessa yhteydessä tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan tärkeimpänä rajoittajana hallinto-oikeudellisessa doktriinissa on pidetty kansalaisten ja muiden entiteettien yhdenvertaisuutta lain edessä. Kellään ei ole näin oikeutta saada muita ”parempaa” päätöstä hänen etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevassa asiassa, ellei siihen ole lainsäädännön mukaista perustetta. Tämä yhdenvertaisuuden vaatimus käy ilmi paitsi hallintolaista ja hallinto-oikeudellisesta oikeuskäytännöstä sekä -kirjallisuudesta, myös perustuslain 6 §:ään kirjatusta perusoikeudesta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuutta on näin pidettävä ohittamattomana ja tärkeänä osana maamme oikeusjärjestelmää, eikä sitä voida jättää huomiotta missään olosuhteissa.¹⁸⁰ Näin on tilanne myös silloin, kun viranomainen tekee päätöstä luonnollisen henkilön tai osakeyhtiön hakemasta poikkeamisesta esimerkiksi asemakaavan asettamiin määräyksiin tai ehtoihin uudisrakentamista varten, ja erityiset syyt hakemuksen hyväksymiselle täyttyvät. Periaate on kytkettävissä näihin tilanteisiin erityisesti jo aiemmin selitetyn esimerkin kautta, jossa vierekkäisille rakennuspaikoille saman kunnan alueella haettaisiin samanlaista

¹⁸⁰ Hallberg et al. 1999, s. 233.

poikkeusta asemakaavasta samaan aikaan, ja osakeyhtiölle kaavasta poikkeaminen myönnettäisiin, mutta luonnolliselle henkilölle ei. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan näin tulkita osaltaan tuottavan viranomaiselle velvollisuuden ottaa harkinnassaan huomioon päätettävään asiaan laajemmin vaikuttavia seikkoja, kuin pelkästään itse hakemuksen ja sen liitteiden sanamuodosta.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen nostan esiin, sillä se tuottaa viranomaiselle velvollisuuden aiemmin esitetysti huolehtia, että sen toimet ovat kaikissa olosuhteissa sidoksissa lain hyväksymiin tarkoituksiin. Periaatteen soveltamisessa keskeistä on tietää sovellettavan normin sisältö ja sillä tavoitellut päämäärät sekä viranomaiselle laissa säädetyn muodollisen toimivallan rajat. Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää viranomaista käyttämästä harkinta- ja toimivaltaansa väärin. Näistä vaatimuksista johtuen on periaatteen merkitys maankäyttöön ja rakentamiseen liittyen keskeinen, sillä kunta ei näin saa käyttää toimivaltaansa esimerkiksi kaavoittajana siten, että poikkeamista hakeva joutuisi näiden toimien johdosta epäedulliseen asemaan. Periaatteen merkitys nousee esiin erityisesti silloin, kun viranomainen liittyy päätökseen ehtoja, jotka eivät perustu päätöksen avulla pyrittävän tarkoituksen toteuttamiseen.¹⁸¹ Kyse on näin ollen siis harkintavaltaa rajoittavasta periaatteesta, jolla turvataan julkisen vallan käytön lakiin perustumista sekä esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Toisena viranomaiselle MRL 171 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan kaventajana on nostettava esiin aineellisoikeudellisen sääntelyn ja oikeuskäytännön kehittyminen. Edellä esitetystä voidaan tehdä havaintoja, että mitä tuoreemmaksi oikeustieteellinen tutkimus asiassa käy, sitä enemmän tutkimuksessa todettu harkintavallan alue on kaventumassa. Poikkeamisen määrittely on etenkin MRL:n säätämisen jälkeen käynyt selkeämmäksi RakL:iin verrattuna. Tähän voidaan nähdä vaikuttaneen esimerkiksi hallinto- ja oikeuskäytännön kehitys. Huomattava ero MRL:n ja RakL:n poikkeamissäännösten välillä on lisäksi, että nykyisessä lainsäädännössämme ei ole kuin

¹⁸¹ Majamaa 1985, s. 188.

yksi poikkeamista sääntelevä säännös toisin kuin RakL:n järjestelmässä. Tuolloin vieläpä nuo kaksi eri tyyppistä poikkeamista koskevaa säännöstä olivat varsin eri puolilla lakia, sillä taaja-asutuspoikkeusta säännellyt 5.2 § oli lain alkupäässä 1 luvussa, kun taas muuta poikkeamista koskenut 132 § oli sijoitettu lain 15 lukuun. Lakiteknisesti muutos on näin ollen ollut huomattava ja lakia selkeyttävä, kun kaikki poikkeamista koskevat säännökset on koottu yhteen lukuun. Lainsäädäntö ja erityisesti tekniikka, jolla lakeja säädetään on kehittynyt myös siinä mielessä, että lainvalmisteluaineisto on MRL:n kohdalla huomattavasti laajempaa kuin RakL:ia koskevat lain esityöt. Näitäkään seikkoja ei mielestäni tule unohtaa arvioitaessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan kehittymistä rakentamisen ja maankäytön poikkeamisen soveltamisalueella.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan kapeutta voidaan alleviivata myös sillä tosiasialla, että poikkeamishakemuksen tulee hyväksyttäväksi kelvatessaan täyttää sille asetetut oikeudelliset edellytykset, joiden täyttymistä viranomaisen tulee arvioida harkinnassaan ensimmäisenä. Täten voidaan katsoa, että hakemuksen hylätyksi tuleminen näiden edellytysten täytyessä olisi hyvinkin kyseenalaista ja rajoitettua. Tältä osin voidaan pohtia myös hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen vaikutusta: henkilöllä on sen mukaan oikeus olettaa saavansa viranomaiselta hänelle asetettujen oikeudellisten edellytysten mukainen päätös, mikäli edellytysten voidaan katsoa täyttyneen. Viranomaisen tulee näin täyttää ja turvata hakijalle oikeusjärjestyksen perusteella syntyneet perustellut ja oikeutetut odotukset¹⁸². Periaatteen täyttymisen kannalta ei viranomaiselle annettu laaja oikeus tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytölle olisi ongelmattonta. Näin olisi tilanne erityisesti, kun hakija voisi oikeutetusti katsoa poikkeamisen tarpeelleen näytetyn olevan erityisiä syitä, mutta viranomaisen päätös olisi tästä huolimatta hänelle kielteinen.

Kolmantena harkintavallan alaa rajoittavana ja täsmentävänä tekijänä on mainittava hyvän hallinnon vaatimukset sekä päätösten perusteluvollisuus.

¹⁸² Ks. luottamuksensuojaperiaatteesta hallinnossa tarkemmin esim. Mäenpää 2011, s. 66.

Perustelujen tärkeys korostuu erityisesti silloin, kun viranomaisen päätös on hakijaa kohtaan kielteinen. Perustelut ovat viranomaiselle käytännössä ainoa keino, jolla tämä voi näyttää hakemuksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen johtaneet syyt. Perustelut ovat MRL:n poikkeamista koskevissa ratkaisuihin merkityksellisiä paitsi hakijalle itselleen, myös kunnalle esimerkiksi kaavoituksesta ja muusta alueidenkäytöstä vastaavana instanssina, muille asiassa mahdollisesti esiintyville asianosaisille sekä alueelliselle ELY-keskukselle, jolla on osaltaan toimivaltaa alueiden käytön ja kaavoituksen suunnittelussa sekä valvonnassa. Tähän viittaa erityisesti MRL 174 §:n 3 ja 4 momenteissa määrätyt velvollisuudet toimittaa päätös mainituille tahoille. Päätöksen perustelut on näin ymmärrettävästi kirjattava mahdollisimman loogisesti ja tarkasti asiakirjoihin, jotta oikeusturva ja mahdollisuus esimerkiksi muutoksenhakuun ovat turvatut.

Velvollisuus päätösten perustelemiseen on säädetty myös mm. hallintolaissa (45 §). Näin ollen velvollisuus päätöksen perustelemiseen voidaan kytkeä edellä käsiteltyyn lainalaisuusperiaatteeseen, eli päätöksen perustelematta jättämisellä viranomaisen rikkoisi mm. sekä ao. lainkohtaa, että lainalaisuusperiaatetta. Lisäksi voidaan pohtia perustelemattoman päätöksen vaikutusta yleiselle luottamukselle viranomaisten toimintaa kohtaan.

Päätösten perustelovelvollisuuden voidaan näin katsoa kaventavan viranomaisen oikeutta tarkoituksenmukaisuusharkinnalle, sillä asian ratkaisijan tulisi kyetä jokaisessa tilanteessa näyttämään hakijalle sekä esimerkiksi asiassa esiintyville mahdollisille muille asianosaisille, miksi asiassa on päädytty päätöksessä kerrottuun ratkaisuun. Varsinkin, mikäli tällaisessa päätökseen tekotilanteessa ratkaisija olisi selvästi ylittänyt asianomaisessa lainkohdassa tarkoituksenmukaisuusharkinnalle asetut hyväksyttävät rajat, tulisivat päätöksen perustelut erityisen tarkastelun alaisiksi. Päätöksen tueksi kirjatut perustelut ovat tärkeitä myös muutoksenhaussa, jotta hallinto-oikeus pystyy toteamaan, miltä osin päätöstä olisi mahdollisesti tarvetta muuttaa, minkä

seikkojen pohjalta ensiasteen viranomaisen on ratkaisunsa tehnyt sekä millaisen painoarvon tämä on antanut kullekin seikalle¹⁸³.

Päätöksen perusteluiden merkitystä tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja koko viranomaisen harkintavallan kannalta ei siis voida vähätellä missään tilanteessa, vaan ne on katsottava erottamattomaksi osaksi nykyaikaista sekä modernia hallintotoimintaa. Mikäli viranomaisen säännönmukaisesti jättäisi päätöksensä perustelematta tai sen ratkaisuilleen antamat perustelut olisivat vajavaisia, murensi yleinen luottamus hallintotoimintaan varsin nopeasti. Tätä ei oikeusvaltiossa voida näin ollen hyväksyä. Päätöksen perusteluilla on täten valtava merkitys arvioitaessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa poikkeamislupahakemuksissa. Perusteluvollisuus ei välttämättä olennaisesti kavenna harkinnan alaa, mutta se luo tarkoituksenmukaisuusharkinnalle käytännön rajoja. Sillä sen merkinä, että harkinnassa on menty liian pitkälle voitaneen pitää sitä ettei viranomaisen saa ratkaisuaan enää perusteltua loogisesti ja ymmärrettävästi. Tätä perusteluvollisuutta ja sen merkitystä kuvastavat erityisesti aiemmin selostetut KHO:n ratkaisut, joista tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa on vaikeaa, jopa mahdotonta kaivaa esiin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että jo historiassa kapeaan, nyttemmin yhä kaventuneeseen tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan vaikuttavat seikat ovat loppujen lopuksi johdettavissa hyvinkin yksinkertaisiin aspekteihin ja periaatteisiin. Nämä harkintavallan rajoittajat ovat olleet osa oikeusjärjestelmää jo pitkään, joten mitenkään uusina oikeustieteellisinä keksintöinä niitä ei voida pitää. Oikeuskirjallisuutta tutkimalla voidaan myös kysyä, onko tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala ollut koskaan rakentamisen ja maankäytön poikkeamisesta päätettäessä järin suuri? Poikkeamista koskevat säännökset toki osoittavat sen olevan olemassa, mutta viranomaisen liikkuma-ala ei liene ollut ikinä järin suuri näissä asioissa, mikäli hakemus on täyttänyt sille laissa määrätyt oikeusharkintaiset edellytykset. Tätäkin liikkumavaraa voidaan katsoa kaventavan sen, että viranomaisen tulisi pystyä perustelemaan tämän liikkumavaran oikeudenmukainen käyttö. Liikkumavaraa on näin pidettävä vähäisenä ja

¹⁸³ Jukarainen 2013, s. 19.

tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaa poikkeamispäätöksenteossa varsin pienenä. Huomiotta ei voi tietenkään jäädä yhteiskunnan ja oikeuselämän kehittyminen, joka jatkuu edelleen ja luonee tarvetta aiheen tutkimukselle myös vastaisuudessa.

Lopuksi

Poikkeamispäätöksen harkinta on siis monipolvinen ja hakemuksen laajuudesta riippuvainen prosessi. Laajakantoinen poikkeamiasia saattaa merkitä useiden henkilöiden kuulemista, lausunnon hankkimista muilta viranomaisilta sekä kunnan oma-aloitteista asian selvittämistä. Vaikka laki antaakin viranomaiselle jonkin verran vapaata harkintavaltaa, on sen käyttö rajattua ja kontrolloitua. Sen käytössä tärkeintä lienee ottaa huomioon maamme ja oikeusjärjestelmämme luonne, jotka korostavat oikeusvaltioajattelua, julkisen vallan lakisidonnaisuutta ja henkilöiden yhdenvertaisuutta lain edessä. Harkintavallan liian vapaassa käytössä on vaarana lisäksi kansalaisten hallintoviranomaisia kohtaan tunteman luottamuksen heikkeneminen. Siihen ei ole yhteiskunnalla varaa.