



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Rakentamislain mukainen rakentamislupa asemakaava-alueella

Uudistuva maankäyttö- ja rakentamislainsäädäntö

Tutkielma

Laatija:

Väinö Loimovuori

22.9.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Uudistuva maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö

Tekijä: Väinö Loimovuori

Otsikko: Rakentamislain mukainen rakentamislupa asemakaava-alueella

Ohjaaja: Martti Häkkänen

Sivumäärä: X+ 60 sivua.

Päivämäärä: 22.9.2024

Tutkielman aiheena on rakentamisluvan myöntämisen edellytykset asemakaavoitetulla alueella. Asemakaavoitus on kotimaisessa maankäytön ohjauksen järjestelmässä merkittävin keino järjestää alueiden käyttö yksityiskohtaisella tavalla, mistä johtuen vain asemakaavoitetulla alueella voidaan toteuttaa merkittävää rakentamista. Rakentamislupa on toisaalta rakentamisen ohjauksen merkittävin keino, jolla erotetaan toisistaan sallittu ja kielletty rakentaminen.

Rakentamisluvan myöntämisen edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään RakL 44 §:ssä, minkä lisäksi tarkastelevaksi tulevat lain 4 luvun mukaiset olennaiset tekniset vaatimukset. Työn keskeinen sisältö liittyy näihin säännöksiin liittyvien tulkintojen muodostamiseen. Kokonaiskuvan muodostamiseksi työssä käsitellään lisäksi rakentamislainsäädännön keskeisiä lähtökohtia, rakentamislupamenettelyä sekä luvan tarvetta.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen ja sen lähteinä on lainsäädännön lisäksi rakentamislain säätämisen valmisteluaineistot sekä keskeinen oikeuskirjallisuus. Oikeuskäytännön osalta työssä on painotettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuja.

Tutkielmassa havaitaan, että rakentamishankkeen asemakaavan mukaisuus on erittäin keskeinen edellytys luvan myöntämiselle, josta muut lupaedellytykset ovat vahvasti riippuvaisia. Olennaisten teknisten vaatimusten soveltamiseen havaitaan liittyvän monitahoisia tulkinnanvaraisuuksia.

Avainsanat: Rakentamislupa, Rakennuslupa, Rakentamislaki, Hallinto-lupa, Rakennusoikeus, Asemakaava, Rakennusvalvonta, Hallinto-oikeus, Kiinteistö-oikeus

Sisällys

Rakentamislain mukainen rakentamislupa asemakaava-alueella	I
Lähteet.....	VIII
Lyhenteet.....	XII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman aihe	1
1.2 Lainsäädäntömuutokset	3
1.3 Tutkimusaiheen sijoittuminen osaksi maankäyttö- ja rakentamisoikeutta	4
2 Rakentamisen lupajärjestelmän lähtökohdat	7
2.1 Yleistä	7
2.2 Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen funktio	7
2.3 Rakentamisluvan merkitys	10
2.4 Oikeusharkinta	11
2.5 Rakentamisluvan perusoikeudellinen hahmottaminen	14
2.6 Yhteenvedo.....	17
3 Rakentamisluvan tarpeesta.....	19
3.1 Yleistä	19
3.2 Rakentamisluvan tarve uudisrakentamisessa	19
3.3 Rakentamisluvan tarve korjausrakentamisessa	22
3.4 Yhteenvedo sekä luvanvaraisuuden merkitys	23
4 Rakentamislupamenettely.....	25
4.1 Yleistä	25
4.2 Lupahakemukseen vaadittavat liitteet	26
4.3 Kuuleminen	29
4.4 Rakentamislupapäätös	30
4.5 Rakentamisluparatkaisun tekijä.....	30
5 Sijoittamisen edellytykset	32

5.1	Yleistä	32
5.2	Rakentamisen asemakaavan mukaisuus	32
5.2.1	Yleistä	32
5.2.2	Rakentamisen määrä.....	34
5.2.3	Käyttötarkoitus	35
5.2.4	Muut asemakaavamääräykset.....	37
5.3	Soveltuminen ympäristöön	38
5.4	Pääsytien vaatimus	40
5.5	Vedensaanti ja jätevedet.....	41
5.6	Naapureille aiheutettu haitta	41
5.7	Haitta kaavan toteutumiselle	42
5.8	Rakennuspaikan hallinta	43
5.9	Sijoittamisen edellytykset – yhteenveto	43
6	Toteuttamisen edellytykset	44
6.1	Yleistä	44
6.2	Rakenteiden lujuus ja vakaus	46
6.3	Paloturvallisuus	47
6.4	Terveellisyys	47
6.5	Käyttöturvallisuus.....	48
6.6	Esteettömyys.....	48
6.7	Meluntorjunta ja äänisolosuhteet.....	48
6.8	Energiatehokkuus	49
6.9	Vähähiilisyys	49
6.10	Elinkaariominaisuudet	51
6.11	Asuin- majoitus-, ja työtilat.....	51
6.12	Kokoontumistilat.....	52
6.13	Toteuttamisen edellytykset – Yhteenveto	52
7	Poikkeamisen mahdollisuudesta lyhyesti	55
7.1	Poikkeaminen.....	55

7.2 Poikkeamisen edellytykset.....	56
8 Johtopäätökset	58

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta, Helsinki: WSOY, 2006.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu laitos. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2018.
- Ekroos, Ari, Rakennuslupapäätöksen pysyvyydestä s. 23–39 teoksessa Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi – Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005, Edita Publishing Oy, Helsinki 2005
- Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa – Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1995
- Hallberg, Pekka - Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu - Reinikainen Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2020.
- Heinilä, Aleksi, Oikeus rakentaa – Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2017
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely – Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä etenkin maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2017
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmerinta, Jyrki – Wähä, Susanna, Maankäyttö- ja rakennuslaki, Rakennustieto Oy, Helsinki 2018
- Jääskeläinen, Lauri: Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa?, Ympäristöjuridiikka 4/2017 s.70–105, Suomen ympäristöoikeustieteellinen seura, Helsinki 2017
- Lehtinen, Lasse Juhani: Rakennusluvan edellytyksistä, Kokkola: Kärppä-Julkaisut, 2000
- Martinkauppi, Kirsi: Rakentamislaki, Alma Talent Oy, Helsinki 2024
- Mäenpää, Olli: Hallintolupa: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1985
- Määttä, Tapio Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa s. 265–301 teoksessa Havansi,

Erkki – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi – Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005, Edita Publishing Oy, Helsinki 2005

Oikarinen, Juho: Hyvä rakennustapa määrittelylähteineen – erityisesti rakennusalan sisäisten laatuvaatimusten soveltamisesta hyvän rakennustavan kuvaajana, Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2017

Penttinen, Sirja-Leena – Pyhäranta, Meri-Katriina: EU:n Energiatehokkuussäätely – viimeaikaisia kehityslinjoja ja täytäntöönpano Suomessa, Defensor Legis No:2/2016, Suomen Asianajaliitto, Helsinki 2016

Zitting, Simo, Omistajanvaihdoksesta – Silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1951

Virallislähteet

Asema- ja rakennuskaavamerkinnät ja -määräykset opas 2/1992, YM 1992

Asemakaavamerkinnät ja -määräykset, opas 12, YM 2003

Ekroos, Ari: lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 139/2022 vp. 18.10.2022 saatavilla osoitteesta:

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-53166.pdf>

Espoon kaupungin hallintosäätö 1.1.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Luonnos 11.6.2024) Saatavilla osoitteessa:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/fc6d3341-ddd1-4860-872c-2c70e23a3d24/f04846f6-4ff4-48a2-bdc3-0e8fcad36911/ESITYS_20240612072550.pdf (Luettu 26.6.2024)

Hallituksen esitys laiksi rakentamislain muuttamisesta (Luonnos 24.4.2024)

Saatavilla osoitteessa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=1a1f0a6f-90b6-4603-aea1-7c7ce5043906&attachmentId=22297>

(Luettu 26.6.2024)

HE 140/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 140/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi

Helsingin kaupungin hallintosäntö 15.5.2024

PeVL 64/2022 vp – HE 139/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Ympäristövaliokunnalle Hallituksen esityksestä rakentamislainsäädännön
liittymiseksi laeiksi

Turun kaupungin hallintosäntö 1.6.2023

Ympäristöministeriön ohje rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä
YM3/601/2015

Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2018–2019, Suomen
ympäristökeskuksen raportteja 44 / 2020

Ääniympäristö: Ympäristöministeriön ohje rakennuksen ääniympäristöstä, YM 2018

Oikeustapaukset

KHO

Vuosikirjaratkaisut:

KHO 2022:143

KHO 2021:77

KHO 2021:49

KHO 2021:166

KHO 2020:52

KHO 2015:53

KHO 2014:80

KHO 2014:43

KHO 2013:43

KHO 2013:100

KHO 2004:61

KHO 1999:3

Muut ratkaisut:

KHO 17.1.2012 T 43

KHO:2001-T-760

KHO:1994-A-27 31.3.1994

Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKV/1085/1/2011

OKV/212/1/2018

Muut lähteet

Tietomallit ja rakentamisen luvitus, Suomen ympäristökeskus

<https://ryhti.syke.fi/rakentaminen/tietomallimuotoinen-luvitus/> (luettu 26.6.2024)

Euroopan komissio: About the EN Eurocodes

<https://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/en-eurocodes/about-en-eurocodes> (luettu 26.6.2024)

Rakennusteollisuus: Rakentamisen yhteiskunnalliset vaikutukset

<https://rt.fi/tietoa-alasta/tilastot-ja-suhdanteet/rakentamisen-yhteiskunnalliset-vaikutukset/> (Luettu 27.6.2024)

Ympäristöministeriö: Rakentamislaki

<https://ym.fi/rakentamislaki> (Luettu 27.6.2024)

Lyhenteet

RakL	Rakentamislaki (751/2023)
HL	Hallintolaki (434/2023)
AKL	Alueidenkäyttölaki (132/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Energiatodistuslaki	Laki rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013)

1 Johdanto

1.1 Tutkielman aihe

Rakentamislupa on rakentamisen viranomaisvetoisen ohjauksen merkittävä keino, sillä vähäistä merkittävämpi rakentaminen vaatii aina rakentamisluvan. Myönnettyjen rakennuslupien määrä vuositasolla on viimeisen kymmenen vuoden aikana vaihdellut 40 000–20 000 kappaletta välillä.¹ Kysymys on puhtaasti jo lukumäärällisesti merkittävästä luvasta. Vertailuksi esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisia ympäristölupia on lain voimassaoloaikana myönnetty vuosittain vajaa 800 kappaletta.²

Rakennukset muodostavat kokonaisuutena merkittävän varallisuuserän, esimerkiksi noin 63 % kotitalouksien varallisuudesta muodostuu erinäisten rakennusten omistamisesta.³

Rakentamisen osuus kansatuotteen muodostumisesta on hyvin merkittävä, minkä lisäksi rakennusala on merkittävä työllistäjä.⁴ Rakentamislupaan kohdistuva oikeudellinen tutkimus on jo näillä perusteilla perusteltua.

Kotimaisessa rakentamista ohjaavassa sääntelyjärjestelmässä vain asemakaavoitetulle kiinteistölle voidaan sijoittaa merkittävää rakentamista, minkä vuoksi asemakaavoitettu kiinteistö on kotimaisessa järjestelmässä merkittävä varallisuuserä. Kiinteistöjen, joille on asemakaavassa osoitettu rakennusoikeutta, arvo on huomattavasti suurempi kuin kiinteistöjen, joissa ei ole voimassa olevaa asemakaavaa tai rakennusoikeutta ei ole siinä osoitettu.

Asia ei ole käytännössä vähämerkityksellinen, sillä asemakaavoitetut, rakentamattomat kiinteistöt vaihtavat säännöllisesti omistajaa. Lisäksi jo rakennettujen kiinteistöjen arvonmäärityksessä huomioidaan rakennusten asemakaavanmukaisuus sekä asemakaavassa osoitettu käyttämätön rakennusoikeus. Näiden kahden havainnon myötä voimme tehdä johtopäätöksen, jonka mukaisesti asemakaavan konkretisointiin rakentamisluvalla kohdistuu merkittäviä taloudellisia odotuksia. Näiden havaintojen perusteella nimenomaisesti

¹ Tilastokeskus 2024, saatavilla osoitteesta https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_ras/statfin_ras_pxt_12fy.px/chart/chartViewLine/ Uuden lain mukaisten rakentamislupien määrä pysynee suunnilleen samana, vaikka MRL:n mukaisen rakennusluvan ja RakL mukaisen rakentamisluvan luvantarve eroavat toisistaan.

² Suomen ympäristökeskus 2020 s. 10.

³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kotitalouksien varallisuus [verkkajulkaisu].

⁴ Rakentamisen osuus BKT:stä vuonna 2021 oli noin 15 % ja työllisistä noin 20 % työskenteli välittömästi tai välillisesti rakennusalalla. ks. Rakennusteollisuus 2021.

asemakaava-alueella sijaitsevien rakentamislupien lähempi tarkastelu on mielestäni perusteltua.

Luvan saaminen asemakaavan mukaiseen rakentamiseen on kotimaisessa oikeudessa mielletty subjektiiviseksi oikeudeksi – lupa on myönnettävä, mikäli hanke on asemakaavan ja muiden rakentamiseen sovellettavien normien mukainen.⁵ Tämä teoreettinen lähtökohta pätee yhä: luvan myöntämisen edellytyksiä sääntelevät rakentamislain 44 § sekä 48 § ovat luonteeltaan ehdottomia, eivätkä jätä soveltajalleen (vapaata) harkintavaltaa.

Tämän niin sanotun subjektiivisen oikeuden sisältö voidaan käsittää siten, että henkilön omistaessa kiinteistön, jossa on voimassa oleva asemakaava, hänellä on oikeus rakentaa kiinteistölleen asemakaavan osoittamalla tavalla. Rakentamiseen hän kuitenkin tarvitsee rakentamisluvan. Lupa on myönnettävä, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Kiinteistön omistajalla on tällöin oikeutensa suojana oltava oikeussuojakeino, jolla hän voi vaatia oikeutensa toteutumista. Tämä tarkoittaa sitä että, mikäli edellytysten täytyessä lupaa ei myönnetä, voi kiinteistön omistaja luvanhakijana saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä toteutuu siten, että luvanhakija voi RakL 179 §:n nojalla valittaa kielteisestä rakentamislupapäätöksestä ja siten viimesijaisesti saattaa asian hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Näin ollen voimme todeta, että teoreettisesti kiinteistön omistajalla on subjektiivinen oikeus saada rakentamislupa – ja siis rakentaa – kiinteistölleen asemakaavan osoittamalla tavalla.

Tutkielman keskeinen tutkimuskysymys on: ***mitkä ovat ne oikeudelliset edellytykset, joiden täytyessä rakentamislupa tulee myöntää?*** Tutkimuskysymykseen vastaaminen on periaatteessa yksinkertaista, sillä kuten edellä ehdin jo toteamaan, rakentamisluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään RakL 44 ja 48 §:ssä. Edellysten arvioimiseen liittyy kuitenkin suuri määrä tulkintaa sekä muualta lainsäädännöstä ja rakennusmääräyksistä aiheutuvan sääntelyn täyttymisen arviointia. Tutkielmassa pyritään esittämään nämä rakentamisluvan edellytykset kokonaisuutena. Tutkimuskysymykseen vastaamisen tavoitteena on hahmottaa ensinnäkin edellytysten sisällä mahdollisesti oleva tulkinnallinen liikkumatila, sekä toiseksi esittää sellaisia oikeudellisia argumentteja, jotka ohjaavat tämän tulkinnallisen tilan sisällä liikkumista kohti oikeaa tulkintaa. Tutkimuskysymykseen vastaamalla siis

⁵ Häkkänen 2016 s. 389.

löydetään se tulkinnallinen liikkumatila, jossa luvan myöntävä viranomainen ratkaisua tehdessään on, sekä ne argumentit, joiden tulisi ohjata tämän tekemää harkintaa. Käänteisesti voidaan siis käsittää, että tutkielmassa hahmotetaan maanomistajan subjektiivisen rakennusoikeuden sisältö.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen. Työssä pyritään systematisoimaan oikeuden sisältöä sekä esittämään yksittäisiä tulkintasuosituksia ja oikeudellisia argumentteja.

1.2 Lainsäädäntömuutokset

Maankäyttö- ja rakentamislainsäädäntö elää voimakkaan muutoksen aikaa. Vanha, vuodesta 2000 voimassa ollut maankäyttö- ja rakennuslaki on uudistettu säätämällä uusi rakentamislaki, jolla on korvattu MRL:n sisältämät rakentamista koskevat normit. Valtaosa tästä tutkielmasta keskittyy tämän uuden lain sisältöön.

Rakentamislakiin on valmisteilla uudistus, niin kutsuttu rakentamislain korjaussarja, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2024.⁶ Muutos kohdistuisi etenkin RakL rakentamisen vähähiilisyttä ja elinkaariominaisuuksia koskevaan sääntelyyn. Työssä on huomioitu tämän uudistuksen sisältö työn kannalta relevantein osin, siten kuten sitä esitetään säädettäväksi 11.6.2024 julkaistun, lausuntokierroksen jälkeen muokatun, hallituksen esityksen luonnoksen mukaan. Tämä on perusteltua, sillä enemmistöhallituksen istuessa on todennäköistä, että esitys säädetään laiksi. Työn perustuessa esitettyyn sääntelyyn tuodaan tämä alaviitteissä selkeästi ilmi. Esitettyjä puhtaan siirtymän hankkeita koskevaa sääntelyä ei työssä käsitellä.

Vanhaan maankäyttö- ja rakentamislakiin, joka tunnetaan uudistuksen jälkeen nimellä aluidenkäyttölaki, on jätetty alueiden käyttöä, joksi lasketaan eritoten kaavoitus, koskevat oikeusnormit. Muutokset astuvat voimaantulosäännösten mukaisesti voimaan 1.1.2025. Tässä työssä oikeutta tutkitaan siten, kuten se 1.1.2025 lähtien on voimassa. Vanhaan lakiin viitattaessa käytetään lyhennettä MRL. Lyhenteellä AKL viitataan alueidenkäyttölakiin siten kuten se on 1.1.2025 alkaen voimassa. Mainittakoon, että myös alueidenkäyttölakiin on valmisteilla kokonaisvaltainen uudistus.⁷ Valmistelun ollessa vielä alkuvaiheilla tätä tulevaa uudistusta ei ole huomioitu tässä tutkielmassa.

⁶ YM: Rakentamislaki.

⁷ Martinkauppi 2024 s. XV.

Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annetut asetukset ovat siirtymäsäännöksen mukaisesti uudistuksen jälkeen voimassa, vaikka niiden antovaltuuden antavat säädökset ovat kumottu. Valmisteilla on uudistuksia myös asetustasolle. Valmisteilla olevat uudistukset ovat työn alaviitteissä tuotu ilmi.

Uudistuneeseen lainsäädäntöön kohdistuva tutkimus luo tutkijalle ongelman siitä, miten paljon vanhan lain alla kertynyttä oikeuskäytäntöä, sekä myös siihen kohdistuvaa tutkimusta, voi hyödyntää oman argumentaationsa perustana. Uusi lainsäädäntö ei kuitenkaan ole valmistunut tyhjiössä, vaan rakentuu vahvasti vanhan päälle. Tämän vuoksi ratkaisulla, joka on annettu vanhentuneen sääntelyn nojaten, on paikkansa myös uudistuneen sääntelyn tulkinnassa, mikäli oikeussääntö, jota ratkaisussa tulkitaan, on pysynyt sisällöltään samana.⁸

1.3 Tutkimusaiheen sijoittuminen osaksi maankäyttö- ja rakentamisoikeutta

Maankäyttöä ja rakentamista koskevasta oikeudellisesta kehikosta rakentamislupamenettely muodostaa vain pienen osan. Voidaan todeta, että pienimuotoista rakentamista huomioon ottamatta kaikki rakentaminen vaatii rakentamisluvan. Rakentamislupa myöntäminen erilaisilla alueilla edellyttää kuitenkin erilaisten edellytysten arviointia. Ajatusharjoituksena voimme ottaa esille rakentamattoman ja kaavoittamattoman kiinteistön. Tämänkaltaiselle kiinteistölle voidaan rakentaa neljässä tilanteessa.

Ensimmäinen kiinteistö voi sijaita alueella, jossa ei ole voimassa rakennuskieltoa eikä se sijaitse suunnittelutarvealueella. Rakennuskiellolla tässä tarkoitetaan lakiin tai viranomaisen päätökseen liittyvää kieltoa, joka estää rakentamisluvan myöntämisen ilman erityistä poikkeusmenettelyä.⁹ Kielto voi johtua alueella käynnissä olevasta kaavoituksesta (AKL 33 §, 38 § ja 58 §). Mikäli kiinteistö ei sijaitse tällaisella alueella perustuu sille mahdollisesti kuuluva rakennusoikeus kunnassa voimassa olevan rakennusjärjestyksen määräyksiin.¹⁰ (RakL 7.1 §) Käytännössä tällaiset alueet sijoittuvat haja-asutusalueille, joille ei voida sijoittaa merkittävää rakentamista ja joihin kohdistuva rakennuspaine on pieni.

Toiseksi kiinteistö voi sijaita alueella, jossa on voimassa oleva rakennuskielto, mikä estää rakentamisluvan myöntämisen. Tällöin rakentaminen edellyttää poikkeamista annetusta

⁸ Oikeussäännön sisällöllinen muutos tai muuttumattomuus on siis havaittava ennen argumentaation perustamista oikeuskäytäntöön tai muuhun oikeuslähteeseen, joka on peräisin ajalta ennen lainsäädäntömuutosta.

⁹ Lehtinen 2000 s. 254.

¹⁰ Häkkänen 2016 s. 118–122.

kiellosta, lähtökohtaisesti RakL 57 §:n mukaisen poikkeamisluvan muodossa.

Poikkeamisluvan myöntäminen kuuluu luonteeltaan tarkoituksenmukaisharkintaiseksi luvaksi.¹¹ Poikkeamistoimivallan rajoituksesta johtuu, ettei myöskään tällaiselle alueella saa sijoittaa merkittävää rakentamista.¹²

Kolmanneksi kiinteistö voi sijaita suunnittelutarvealueella. Tällöin rakentamisluvan edellytyksenä on huomioitava RakL 46–47 §:n suunnittelutarvealuetta koskevat erityiset edellytykset. Edellytyksistä johtuen suunnittelutarvealueelle ei saa sijoittaa merkittävää rakentamista.

Neljäs vaihtoehto on, että kiinteistölle laaditaan asemakaava.¹³ Asemakaavassa ratkaistaan sitovalla tavalla kiinteistön maankäytölliset edellytykset ja rakennusoikeus. Tässä työssä tarkennamme tällaisessa tilanteessa olevan kiinteistön rakentamislupaan ja sen edellytyksiin.

Edellä on kuvattu lyhyesti neljä eri vaihtoehtoista tilannetta, joissa rakentamislupa voidaan myöntää. Tässä työssä keskityn näistä viimeiseen, rakentamislupaan asemakaava-alueella. Eroavaisuuksistaan huolimatta suurin osa edellytyksistä ovat eri lupatyypeille samansisältöisiä, joten tässä työssä esitetyt tulkinnat soveltuvat myös niihin.

Edellä esitetystä hahmotelmasta voidaan erottaa eri perusteita rakennusoikeuden muodostumiselle. Merkittävin rakennusoikeuden muodostaja on eritoten kaavoitusprosessi.¹⁴ Tässä työssä keskitytään rakennusoikeuden muodostumisen jälkeiseen aikaan. Työn keskiössä oleva rakentamislupaprosessi voidaan nähdä jo muodostuneen rakentamisoikeuden toteuttajana, jossa osin abstrakti rakennusoikeus konkretisoituu oikeudeksi rakentaa juuri sillä tietyllä tavalla, joka luvassa on esitetty.

Rakentamista koskeva oikeus ei rajoitu rakentamislupaan. Rakentamisessa merkittävää ovat muun muassa hankkeeseen osallistuvien väliset yksityisoikeudelliset suhteet ja niihin liittyvät sisäiset ja ulkoiset vastuusetelmat sekä kiinteistöjen omistamiseen liittyvät asiat. Myöskään rakennusvalvonnan tehtävät eivät rajoitus rakentamisluvan edellytysten arviointiin. Tässä

¹¹ Hallberg –Haapanala – Koljonen– Ranta- Reinikainen 2020 s. 1086.

¹² Rakentamislain 57.2 § kohdan 4 mukaisesti poikkeamislupaa ei saa myöntää, mikäli sen myöntäminen johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

¹³ Myös yleiskaavaa voidaan käyttää tietyissä tilanteissa rakentamisluvan perusteella. Tätä ei kuitenkaan käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin.

¹⁴ Rakennusoikeuden muodostumisesta ks. Häkkänen 2016 erityisesti s. 103–240.

työssä käsittelemme tutkimuskysymyksen mukaisesti vain rakentamisluvan edellytyksiä nimenomaisesti asemakaava-alueella.

2 Rakentamisen lupajärjestelmän lähtökohdat

2.1 Yleistä

Tässä luvussa pyritään esittelemään ne perusasiat, joiden varaan rakentamislupajärjestelmä rakentuu, sillä näiden perusasioiden hahmottaminen on tärkeää arvioitaessa lupaedellytysten toteutumista. Ensiksi tarkastelemme lainsäädännön ylitason tarkoitusta, toiseksi rakentamisluvan merkitystä osana rakentamisen ohjausjärjestelmää. Tämän jälkeen muodostamme käsityksen siitä ratkaisutilanteesta, jossa rakentamislupa myönnetään. Viimeiseksi hahmottelemme rakentamislupaan liittyviä intressejä perusoikeusnäkökulmasta. Luvun tarkoituksena on hahmottaa sellaiset periaatteet, jotka ohjaavat lupaedellytysten tulkintaa.

2.2 Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen funktio

Aloitetaan ensiksi avaamalla maankäytön ja rakentamisen lainsäädännölle annettu yhteiskunnallinen tehtävä. Minkä takia rakentamista ohjataan ja säännöstellään julkisen vallan avulla? Kysymys on aiheellinen useasta syystä. Ensinnäkin sääntelyllä puututaan merkittävästikin yksilön vapauksiin, mihin voidaan jo oikeudellisestikin katsoen liittää perusteluvelvollisuus. Toisekseen normiston yhteiskunnallisen perusajatuksen avaaminen luo kontekstin sen myöhemmälle lainopilliselle esittelylle. Tutkielman kannalta merkittävintä on kuitenkin se, että sääntelyn tarkoitus ohjaa laintulkintaa. Lainsäätäjän tarkoitus on kotimaisessa oikeuslähdeopissa sijoitettu osaksi heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesta tulkinnasta eroaminen on perusteltava parempien argumenttien avulla.¹⁵

Alueidenkäyttölakiin on kodifioitu lain tavoitetta kuvaava tavoitenormi, joka ei ole itsessään velvoittava, mutta kuvaa lainsäätäjän antamaa tavoitetta lain säätämiseksi ja siten ohjaa varsinaisten velvoittavien normien tulkintaa.¹⁶ AKL:n 1 §:n mukaisen kaksiosaisen tavoitteen mukaan lain tarkoitus on ensinnäkin järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Toisekseen lain tavoitteena on pykälän toisen momentin mukaisesti myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun,

¹⁵ Aarnio 2006, s. 291–299.

¹⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 20.

suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Vanhaan MRL:n sisältyi myös nimenomaisesti rakentamisen ohjauksen tavoitteita koskeva 12 §¹⁷. Näitä korvaavia varsinaisia tavoitesäännöksiä ei ole kirjattu rakentamislakiin, eikä aihe ilmeisesti ole herättänyt myöskään juuri keskustelua lainvalmisteluvaiheessa.¹⁸ Sen sijaan AKL:iin sisältyy jatkossakin lain 5 §:n mukainen kaksitoistakohtainen alueiden käyttöä koskeva tavoiteluettelo.

AKL:n kirjatun tavoitteen mukaan siis lain tarkoituksena on järjestää *alueiden käyttö ja rakentaminen* siten, että edellä mainitut luovat edellytyksiä *hyvälle elinympäristölle* sekä edistävät *kestävää kehitystä*. Eräänlainen ongelma on, että sanotun kaltaisista monitulkintaisista ilmauksista on vaikea tehdä tulkintoja yksittäisissä ratkaisutilanteissa. Toiseen momenttiin kirjattu tavoite päätöksenteon avoimuudesta on hieman yksiselitteisempi, mutta tutkielman kannalta vähämerkityksempi.

Tavoitenormiston abstraktius heikentää sen käytettävyyttä oikeuslähteenä, mutta ei missään tapauksessa estä sitä. Kirjoitettuun lainsäädäntöön sisällettyjen tavoitteiden ohittaminen ratkaisutilanteessa, joka vaatii punnintaa ja johon ei ole sovellettavasta normista johdettavaa yksiselitteistä johtopäätöstä, ei ole perusteltua.¹⁹

Yksistään lain tavoitteiden auki kirjoittaminen ei kuitenkaan vastaa esittämäni kysymykseen lainsäädännön tarkoituksesta. Historiallisesti katsoen kotimaisen lainsäädäntö on alkujaan saanut syntynsä 1800-luvulla paloturvallisuuden ja hygieniaoireiden vuoksi. Rakentamisen ohjauksella pyrittiin estämään tulipaloja ja niiden aiheuttamia vahinkoja.²⁰

Nykyään voimme kuitenkin laajasti ottaen katsoa, että lainsäädännöllä pyritään ratkaisemaan yhteiskuntarakenteeseen liittyviä ongelmia sekä rakennusten ja rakentamisen turvallisuuteen liittyviä asioita. Vaikkakin asioihin liittyviä ratkaisumekanismeja ei voida erottaa toisistaan, voidaan kuitenkin todeta, että AKL:n sääntelemällä kaavoituksella ja muulla alueiden käytön suunnittelulla pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti ensin mainittua RakL keskittyessä

¹⁷ Tavoiteluettelo on kumottu 1.1.2025 alkaen.

¹⁸ Lainvalmisteluaineistoja tarkasteltaessa asia on noussut esiin vain yhdessä asiantuntijalausunnossa, ks. Ekroos 2022.

¹⁹ Aiheesta ks. Heinilä 2017 s.169–173.

²⁰ Häkkänen 2016 s. 21, Heinilä 2017 s. 174, Lehtinen 2000 s. 25.

viimeiseen. Näihin kahteen ongelmaan liittyvät lainsäädännölliset ratkaisut ovat kuitenkin erittäin voimakkaasti yhteydessä toisiinsa, eikä niitä siten voida erottaa.

Yhdyskuntasuunnittelulla, johon asemakaavoitus elimellisenä osana kuuluu, tavoitellaan toimivaa yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan eri käyttötarkoituksiin tarkoitettujen alueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta ja näiden välisiä tarpeellisia liikenneverkkoja ja muuta infrastruktuuria.²¹ Maankäytön suunnittelulla pyritään luomaan kokonaistaloudellisesti tehokkain yhdyskuntarakenne.²² Laajasti ottaen voidaan todeta, että alueidenkäytön suunnittelulla tavoitellaan tehokasta elinympäristöä, joka tyydyttää käyttäjiensä tarpeet.

Yllä kuvatuilla yhdyskuntasuunnittelun tavoitteilla on kuitenkin tutkielman aiheen kannalta rajattu merkitys. Asemakaava, joka on itsessään viimeisenä kaavatasona jo pitkällä maankäytön suunnittelun ketjussa, on jo voimassa rakentamislupaa haettaessa. Suunnittelun tavoitteet nousevat vahvasti esiin kaava tulkittaessa, sillä kaavoituksen tarkoitus ohjaa sitä. Tämän vuoksi aiheen käsittely on tässäkin perusteltua. Asemakaavan tulkintaa ei voida erottaa kaavoituksen tarkoituksesta. Rakentamislupa on nykyisessä lainsäädännössä jaettu kahteen osaan. Yhteiskuntasuunnittelun funktio on vahvasti läsnä erityisesti näissä toisessa, eli sijoittamisen edellytysten arvioinnissa.

Kuten todettu, toinen rakentamisen sääntelyn keskeinen tehtävä on varmistaa rakennetun ympäristön turvallisuus laajasti ymmärrettynä. Rakennuksille asetetaan sääntelyssä teknisiä vaatimuksia, joita käsitellään tämän työn luvussa 6. Sääntelyllä pyritään turvaamaan henkilöturvallisuutta takaamalla rakennuskannalle sellainen vähimmäistaso, että rakennuksissa ei ole juurikaan sortumisvaaraa tai muuta vastaavaa vaaraa, minkä lisäksi pyritään takaamaan se, että rakennukset ovat terveellisiä käyttää. Rakentamislupamenettelyssä tämä osuus sääntelystä toteutuu etenkin toteuttamisen edellytysten arvioinnin kohdalla.

Näiden kahden vakiintuneen peruskysymyksen lisäksi rakentamisen lainsäädäntöön erottuu kolmas funktio, joka on syntynyt näitä kahta myöhemmässä vaiheessa, ja joka ei täysin istu kumpaankaan kategoriaan. Rakennuslainsäädännöllä pyritään torjumaan ilmastonmuutosta,

²¹ Heinilä 2017 s. 26.

²² Häkkänen 2016 s. 23 – Häkkänen käsittelee viitatussa kohdassa rakentamisen rajoittamisen ulkoista perustelua. On kuitenkin syytä huomata, että taloudellisuus on kirjattu AKL 5 §:än, mikä tekee tavoitteesta myös osan sisäistä perustelua.

AKL:n 1 §:n sanoin *edistää kestäväää kehitystä*. Vaikka tavoite on itsessään sisältynyt jo vanhaan MRL:n uuden rakentamislain säätämisen keskeinen tavoite oli lisätä tavoitteen merkitystä.²³ Asialla on rakentamislupamenettelyssä merkitystä etenkin asiaa koskevien uusien teknisten vaatimusten arvioinnin osalta, sillä mahdollinen vaikutus kaavoituksessa on jo asemakaavaa laadittaessa ratkaistu.

2.3 Rakentamisluvan merkitys

Rakentamislupa on hallinnollinen lupa, joka sallii muuten yleisesti kielletyn toiminnan. Rakentamislain 42 § katekorisesti kieltää uuden rakennuskohteen rakentamisen ilman lupaa²⁴ ja rakentamisluvan myöntäminen kumoaa tämän kiellon. *Mäenpää* on hahmotellut hallintoluvalla ominaisiksi piirteiksi yksipuolisuuden, tietynasteisen joustavuuden, periaatteellisen velvoittavuuden sekä suhteellisen pysyvyyden.²⁵ Piirteille ei sinällään voi antaa itsenäistä oikeudellista arvoa, mutta ne voivat auttaa hahmottamaan rakentamisluvan merkitystä.

Rakentamislupa siis sisältää nämä hallintoluvan yleispiirteet. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakentamisluvan hakemuksesta osana virkatehtäviään, eikä kysymys ole sopimuksesta. Hallinnollisen luvan myöntäminen eroaa sopimisesta eritoten siinä, ettei luvan myöntävä taho saa myöntämisestä varsinaista vastiketta. Vaikka rakentamislupaprosessiin voi liittyä vapaampaa vuorovaikutusta hakijan ja viranomaisen välillä myöskään neuvotteluista ei voida kuitenkaan puhua.

Rakentamislupa on luonteeltaan joustava. Tätä joustavuutta voidaan pitää myös rakentamisluvan keskeisenä perusteluna: rakentamislupaa myönnettäessä ratkaistaan lopullisesti sallitun ja kielletyn rakentamisen ero. Teoriassa voisi olla mahdollista, että tämä ratkaisu esitettäisiin tyhjentävästi jo suoraan lainsäädännössä, eikä erilliselle lupajärjestelmälle olisi tarvetta. Tällaisessa teoreettisessa mallissa rakentamislainsäädäntöön voitaisiin tuskin kuitenkaan sisällyttää yhtä voimakkaasti julkisen edun huomioivaa suunnittelua, joka on tulkinnalle avointa. Rakentamisen lupajärjestelmässä voidaan ottaa kantaa juuri tietyn, konkreettisen yksittäistapauksen, sallittavuuteen, mihin ei olisi muuten mahdollisuutta.

²³ HE 139/2022 vp. s. 1.

²⁴ Katso tarkemmin rakentamisluvan tarpeesta luku 3.

²⁵ *Mäenpää* 1985 s. 10–13.

Rakentamislupa on velvoittava. Rakentamisessa on noudatettava annettua lupaa ja siihen sisältyviä määräyksiä. Rakennusvalvontaviranomainen voi hallinnollisin pakkokeinoin pakottaa luvan noudattamiseen rakentamisessa (RakL 146–147 §) minkä lisäksi tahallisesti tai törkeän huolimattomasti tehty rakentaminen ilman lupaa tai vastoin lupamääräyksiä on kriminalisoitu. (RakL 152 §) Velvoittavuus ei kuitenkaan ulotu rakentamisluvan toteuttamiseen – siis myönnetty rakentamislupa ei pakota sen saaja rakentamaan.

Rakentamislupa on määräaikainen lupa. Lupa on kuitenkin hahmotettava määräaikanaan pysyvänä, sillä lainvoimaista lupaa ei voida perua. Rakentamisluvalla on kuitenkin merkityksensä myös määräajan jälkeen, eritoten sen takia, että laillisesti rakennettua rakennusta ei voida velvoittaa myöhemmin purkamaan.²⁶

Rakentamisluvan merkitys tulee nähdä osana maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmää, jota käsitelimme lyhyelti luvussa 1.2. Rakentamislupa konkretisoi kaavoituksessa syntyneen rakennusoikeuden, mikä tarkoittaa sitä, että lupamenettelyssä todetaan yksityiskohtaisesti juuri tämänkaltaisen rakentamisen olevan sallittua tai kiellettyä.

2.4 Oikeusharkinta

Suomalaisen hallinto-oikeuden keskeisin periaate on ilmaistu PL 2.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Periaatetta kutsutaan lainalaisuusperiaatteeksi. Perustuslaissa säädetty vaikuttaa siten, että ensinnäkin kaikella hallintotoiminnalla on oltava suoraan lakiin johdettavat perusteensa ja näitä perusteita on noudatettava toiminnassa tarkasti.²⁷ Lainalaisuusperiaatteen tarkoitus on suojata yksilöä viranomaisen mielivallalta.

Lainalaisuusperiaatteesta johtuen laissa säädetään siitä, miten tietynlaisessa tapauksessa viranomaisen on toimittava. Kaikissa asioissa laissa ei kuitenkaan voida, tai tarkoituksenmukaisuussyistä pystytäkään, säätää yksityiskohtaisesti. Tällöin avoimeksi voi jäädä se, miten hallintoviranomaisen on kussakin yksittäisessä tilanteessa toimittava. Tällöin lainsäädännössä on ulkoistettu valtaa oikean toimintatavan valinnasta suoraan viranomaiselle.

²⁶ Häkkänen 2016 s. 498–500.

²⁷ Mäenpää 2023 s. 82–83.

Veli Merikoski jakoi nämä kaksi tilannetta vapaaksi ja sidotuksi hallintoiminnaksi. Sidotun hallintotoiminnan tunnusmerkki on, että siinä on olemassa periaatteessa yksi ainoa oikea ratkaisu, minkä perusteet ovat johdettavissa oikeuden sisällöstä.²⁸ Vapaassa hallintoiminnassa oikeudellisesti oikeita ratkaisuja on useampia, joiden välillä viranomaisen on oikeudesta johtuen vapaa valitsemaan toimintatavan.²⁹ Toisin sanotusti sidotussa toiminnassa oikeuden sisällöstä haetaan itse ratkaisu, kun taas vapaassa toiminnassa haetaan oikeudellisesti oikeiden ratkaisujen joukon ulkorajat.

Raja sidotun ja vapaan hallinnon välillä oli jo *Merikosken* aikaan häilyvä, eikä tämän jälkeen tapahtunut oikeuden kehitys ole tehnyt siitä selvempää.³⁰ Jako on kuitenkin merkityksellinen rakentamislain järjestelmässä, johon kuuluu selkeästi sekä sidotusti että vapaasti tehtäviä ratkaisuja. Rakentamisluvan myöntäminen kuuluu tässä jaottelussa sidottuun hallintotoimintaan, eli luvan edellytysten tulkinta on oikeusharkintaa.³¹ Vastaavasti lain mukaiset poikkeamisluvat kuuluvat selkeästi vapaan hallintotoiminnan alaan.³²

Rakentamisluvan myöntäminen oikeusharkintaisena lupana tarkoittaa sitä, että säädettyjen edellytysten täytyessä rakentamislupa on myönnettävä, eikä lupaa voida jättää myöntämättä edellytysten täyttymiseen liittymättömällä syyllä. Vastaavasti lupaa ei voida myöntää, mikäli edellytykset eivät täyty.³³

Tämä tarkoittaa sitä, että luparatkaisua tehdessään viranomaisen on ensiksi selvitettävä asiaan soveltuvat edellytykset, minkä jälkeen on arvioitava täytyvätkö nämä edellytykset hakemuksessa esitettyssä hankkeessa. Asia on näin ilmaistuna hyvinkin yksinkertainen, mutta monimutkaistuu tarkasteltaessa edellytyksiä, jotka ovat muotoiltu enemmän tai vähemmän avoimiksi, joustaviksi oikeusnormeiksi. Tämän takia viranomaiselle jää jonkinasteisesti tosiasiallista harkintavaltaa, vaikka kysymyksessä onkin oikeusharkintainen lupa.³⁴ Tämä

²⁸ Oikeuden sisällöstä tietenkin voi perustellusti johtaa monissa tapauksissa useita ratkaisuja. Tästä huolimatta viimeistään viimeinen muutoksenhakutuomioistuin on pakotettu tekemään ratkaisun, joka on oikeusjärjestelmän näkökannalta oikea.

²⁹ Merikoski 1975 s. 29–43.

³⁰ Heinilä 2017 s. 141.

³¹ Hallberg 2020 s. 902.

³² Tämä ilmenee jo RakL 56–57 §:n sanamuodosta ” kunta voi erityisestä syystä...”.

³³ Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut rakennusluvan oikeusharkintaisuuden ratkaisussa KHO 16.6.2003 T 1499.

³⁴ Ks. aiheesta Heinilä 2017 s. 100–105.

harkintavalta ei tietenkään itsessään ole ongelma, sillä sen jättäminen on osa koko lupajärjestelmän ideaa kuten luvussa 2.2 todettiin.

Harkintavallan käyttö ei kuitenkaan ole vapaata, vaan sitä ohjaavat erilaiset oikeusperiaatteet. Ensinnäkin viranomaisen harkintavaltaa rajaavat hallinnon oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate, jotka ovat myös kodifioitu HL 6 §:ään.³⁵

Yhdenvertaisuusperiaatteen keskeinen sisältö on se, että viranomaisen on tulkittava ja sovellettava normia samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa ja erilaisia tilanteista erot huomioon ottaen.³⁶ Objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaatteen keskeinen sisältö on se, että viranomaisen on toimittava objektiivisesti ja riippumattomasti. Päätökset eivät saa perustua epäasiallisiin tai ulkopuolisiin perusteisiin, vaan niiden on oltava objektiivisesti tarkasteltuna perusteltavissa puolueettomasti.³⁷ Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että toimen on oltava oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämän lisäksi toimen on oltava sopiva ja tehokas päämäärän saavuttamiseksi, minkä lisäksi sen on oltava välttämätön päämäärän tavoittamiseksi.³⁸ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen, mihin se on lailla säädetysti tarkoitettu käytettäväksi. Merkitystä on sekä yksittäisen normin tarkoituksella, että koko sovellettavan lain tarkoituksella.³⁹

Oikeusperiaatteet ohjaavat tulkintaa nimenomaisesti sovellettavan normin asettamissa rajoissa. Periaatteiden ohjausvaikutus ei siten voi ylittää normin sanamuodon vastaiseen tulkintaan. Periaatteet vaikuttavat kuitenkin siten, että kahdesta sanamuodon mahdollistamasta tulkinnasta on valittava punninnan avulla periaatteita enemmän toteuttava. Tällöin toinen tulkintavaihtoehto ei myöskään ole laillinen, vaan siihen voidaan laillisuusperustein hakea muutosta.⁴⁰

³⁵ Heinilä 2017 s. 141.

³⁶ Mäenpää 2023 s. 156–157.

³⁷ Mäenpää 2023 s. 167.

³⁸ Mäenpää 2023 s. 169.

³⁹ Mäenpää 2023 s. 164, ks. myös hallinnon oikeusperiaatteissa rakentamisen kontekstissa Syrjänen 1999 s. 146–165.

⁴⁰ Heinilä 2017 s. 142. Periaatteet myös ohjaavat tarkoituksenmukaisuusharkintaa poikkeuslupamenettelyssä, mikä tuo myös näille luvulle laillisuusperusteiset muutoksenhakuperusteet.

Yleisten hallinnollisten oikeusperiaatteiden lisäksi *Syrjänen* on jäsentänyt niiden alapuolelle oikeudenalakohtaisia periaatteita. Näidenkin periaatteiden tarkoituksena on ohjata tulkintaa kohti oikeaa ratkaisua ja siten rajata viranomaisen harkintavaltaa. *Syrjäsen* esittämät kaavoitus ja rakentamisoikeudelliset periaatteet ovat: 1) tarkoituksenmukaisuuden suunnittelun toteuttamisen periaate, 2) tarkentuvan suunnittelun periaate, 3) kestävän kehityksen periaate, 4) omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate 5) historiallisen jatkuvuuden periaate ja 6) yhtenäisen monimuotoisuuden periaate.⁴¹

Syrjänen on johtanut periaatteet pitkälti vanhan rakennuslain (1959–2000) aikaisesta oikeuskäytännöstä, mutta samojen periaatteiden voidaan yhä nähdä elävän myös uuden rakentamislain järjestelmässä. Periaatteet 1) ja 2) kuvastavat kaavoitusjärjestelmän merkitystä kokonaisuudessaan ja ovat tämän työn kannalta merkityksellisiä etenkin kaavaa tulkittaessa. Kestävä kehitys on saanut aiempaa jopa korostuneemman merkityksen uudessa lainsäädännössä. Omaisuuden suoja on, kuten myöhemmin tarkemmin todetaan, keskeinen rakentamislupajärjestelmässä. Historiallinen jatkuvuus ja yhtenäinen monimuotoisuus yhdessä vaikuttavat lupapäätöksiin erityisesti alueilla, joissa on rakennussuojelua ja historiallista kerrostuneisuutta.

2.5 Rakentamisluvan perusoikeudellinen hahmottaminen

Perusoikeuksilla on suuri vaikutus nykyaikaiseen hallinto-oikeuteen.⁴² Vaikutus liittyy etenkin PL 22 §:n mukaiseen julkisen vallan turvaamisvelvollisuuteen. Perusoikeuksien keskeinen tehtävä on turvata yksilön vapauspiiri julkisen vallan puuttumiselta. Kun laskemme julkisen valtaan mukaan myös kunnallisten viranomaisten toimet⁴³, tulee asiasta tutkielman kannalta merkityksellinen. Perusoikeudet saavat vaikutuksensa rakentamisluvan edellytysten arvioinnissa etenkin ns. perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Tämä tarkoittaa sitä, että lakia on tulkittava yksittäistilanteessa siten, että sen soveltaminen toteuttaa perusoikeuksia kokonaisuutena eniten.⁴⁴

Liiallista perusoikeuksien painottamista on kuitenkin syytä välttää. Ensinnäkin lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa pääpaino on ennakkovalvonnalla, jota toteuttaa

⁴¹ Syrjänen 1999 s. 280–286, Syrjänen 2001 s. 830–859.

⁴² Mäenpää 2023 s. 46.

⁴³ Viljanen 2011 s. 116–119.

⁴⁴ Viljanen 2011 s. 127.

eduskunnan perustuslakivaliokunta.⁴⁵ Rakentamislaki on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jonka perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 64/2022 vp) hyväksyi. Tästä voimme tehdä johtopäätelmän, jonka mukaan RakL itsessään ottaa huomioon perusoikeussäännökset ja sen nojalla tehdyt päätökset ovat lähtökohtaisesti perustuslain mukaisia ja ottavat huomioon perusoikeuksien toteutumisen. Toisekseen perusoikeuksien tulkinta ja punninta on huomattavan arvosidonnaista, mikä *Markku Helinin* sanoin johtaa siihen, että ”(s)e mitä perusoikeusmyllystä tulee ulos, kun jauhaminen loppuu, riippuu suuresti mylläristä”.⁴⁶

Perusoikeuksista tutkielman aiheen kannalta keskeisiä ovat etenkin PL 15 §:ssä säädetty omaisuudensuoja, jonka mukaisesti jokaisen omaisuus on turvattu, sekä PL 20 §:ssä säädetty niin sanottu ympäristöperusoikeus, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Omistusoikeus on keskeinen siksi, että rakentamislupaa voi hakea vain rakennuspaikan omistaja ja haltija, eli käytännössä rakennuspaikalla sijaitsevan maanvuokraoikeuden vuokramies, jonka omaisuuteen sanottu vuokraoikeus eittämättä kuuluu. (RakL 61.1§) Luvalla siis säännellään yksilön mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan.

Ympäristöperusoikeuden 2 momentin mukainen julkisen vallan turvaamisvelvollisuus koskien jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön on oikeudellisesti ajatellen koko maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön taustalla.⁴⁷

Omistusoikeutta voidaan luonnehtia omistajan yksinomaiseksi oikeudeksi käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä sulkea ulkopuoliset pois sen käytöstä.⁴⁸ Käytännössä omistusoikeutta ei ole käsitteenä oikeudessa määritelty, minkä lisäksi omistusoikeus käsitteen määrittelemine on vähintäänkin hankalaa.⁴⁹

⁴⁵ Hallberg 2011 s. 57.

⁴⁶ Helin 2012 s. 18.

⁴⁷ Eri asia on, että rakentamista on säännelty historiallisesti ennen ympäristöperusoikeuden säätämistä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.

⁴⁸ Länsineva 2011 s. 570.

⁴⁹ Häkkänen 2016 s. 60, ks. myös Määttä 1999 s. 78–79.

Omistusoikeus esineoikeutena voidaan nähdä omistajan primääri- eli hallintaoikeutena, eli omistajan yksinomaisena oikeutena käyttää omistamaansa esinettä tahtonsa mukaiseksi, sekä omistajan sekundäärioikeutena, eli omistajan kompetenssina määrätä primäärioikeudesta, esimerkiksi siirtämällä oikeus toiselle.⁵⁰ Mainittu perustuslain omaisuudensuojasäännös kattaa nämä oikeudet erityisesti omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön osalta. Kiinteän omaisuuden käyttö tarkoittaa monilta merkittäviltä osin kiinteistön hyödyntämistä rakentamiseen. Tutkielman kannalta keskeistä onkin omistajan primäärioikeus ja siihen kohdistuva perustuslain suoja.

Voidaan siis todeta, että kiinteistön omistajan omistusoikeuteen lähtökohtaisesti kuuluu oikeus käyttää kiinteistöään rakentamiseen. Tämä oikeus niin ikään myös kuuluu perustuslailla suojattuun omistusoikeuteen. Samalla voidaan todeta, että oikeuden rajoittaminen rakentamisen lupajärjestelmällä ja muulla liittyvällä lainsäädännöllä on oikeudessa hyväksytty.

Tutkielman aiheen kannalta mielenkiintoinen kysymys on, missä määrin kaavalla osoitettu rakennusoikeus on luettavaksi omistuksen kohteeksi, joka nauttii omaisuudensuojaa. Oikeus, joka perustuu viranomaisen päätökseen ja jolla on varallisuusarvoa, täyttää keskeiset omaisuuden kriteerit.⁵¹ Asemakaavalla muodostetun rakentamisoikeuden näkeminen erillään kiinteistön omistusoikeudesta antaa oikeuden sisällöstä kuitenkin virheellisen kuvan. Se, että rakentamista ohjataan viranomaistoimin, ei kuitenkaan muuta sitä perusteellista asetelmaa, että kiinteistön omistajalle lähtökohtaisesti kuuluu oikeus käyttää – siis rakentaa – kiinteistölleen.⁵² Tämä päätelmä on myös siinä mielessä looginen, että rakennusoikeutta ei voida siirtää yksityisoikeudellisin sopimuksin kiinteistöjen välillä. Näkökantaa puoltaa lisäksi se, että olemassa olevan rakennusoikeuden heikentämisestä ei lähtökohtaisesti makseta korvausta.⁵³ Oikeuskirjallisuudessa on tästä huolimatta esitetty, että esteitä asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden laskemiseksi osaksi perustuslain suojaamaa omaisuutta.⁵⁴

Nähdäkseni tarkoituksenmukainen tulkinta kuitenkin on, että osoitettu rakennusoikeus nähdään jonkinasteisesti osana kiinteistön omistusoikeutta silloin kun kaava on voimassa. Näkökulman ideana on, että kiinteistölle rakentaminen on luonnollinen osa omistajan

⁵⁰ Zitting 1951 s. 26–31.

⁵¹ Länsineva 2011 s. 568–569.

⁵² Pietilä 1973 s. 756–759.

⁵³ Häkkänen 2016 s. 522.

⁵⁴ Länsineva 2002 s. 190.

omistusoikeutta. Tätä omistusoikeuden osa-aluetta kuitenkin erinäisistä tässäkin tutkielmassa esitetyistä syistä säännöstellään kaavoituksen keinoin. Sääntelyllä rajattu osa rakennusoikeutta, joka kulloisenakin aikana on voimassa, kuitenkin kuuluu aina osaksi ensin mainittua omistusoikeutta. Rakennusoikeus ei siis itsessään ole erillinen omistuksen kohde, vaan erottamaton osa kiinteistöä, johon omistusoikeus kohdistuu.

Perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa joka tapauksessa kiinteistön omistajan perustuslaissa suojattu omistajuusasema puoltaa punnintatilanteessa haetun luvan myöntämistä.

Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä rajoittavat eritoten muiden yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen.⁵⁵ Rakentamisluvan kontekstissa näistä muista tulee kysymykseen etenkin jo mainittu ympäristöperusoikeus, oikeus elämään (7.1 §) sekä muiden henkilöiden omaisuuden suoja.⁵⁶

Oikeudesta elämään säädetään PL 7.1 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeutta voidaan kuvata jokaisen muun perusoikeuden välttämättömäksi edellytykseksi,⁵⁷ minkä vuoksi sen painoarvo on punnintatilanteessa suuri. Oikeus elämään ja turvallisuuteen on erityisen merkittävä arvioitaessa rakentamisen turvallisuus- ja terveellisyysvaatimuksia, jotka säädettyinä lakina voidaan nähdä toteuttavan PL 22 §:n mukaista turvaamista tämän perusoikeuden osalta.

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus on kaksiosainen. Ensimmäinen momentti säättää vastuun ympäristöstä kaikille. Vastuun kohteena toimii elollisen ja elottoman luonnon lisäksi rakennettu ympäristö,⁵⁸ mikä tekee asiasta rakentamisen kannalta relevantin. Toisen momentin mukainen julkisen vallan terveellisen ympäristön turvaamisvelvollisuus luo valtiosääntöoikeudellisen pohjan rakentamisen sääntelylle.

2.6 Yhteenveto

Luvussa hahmotimme rakentamisen sääntelyn yleisiksi tarkoituksiksi turvallisuuden, toimivan yhteiskuntarakenteen sekä ilmastonmuutoksen hillinnän. Tavoitteet ovat erittäin laajasti ymmärrettynä sellaisia, joita rakentamista ohjaavalla sääntelyllä kokonaisuudessaan tavoitellaan. Laajassa rakentamista koskevassa sääntelyssä rakentamisluvan tehtävänä on

⁵⁵ Viljanen 2001 s.12.

⁵⁶ Tarkoituksena ei ole todeta, että vain mainituilla oikeuksilla olisi asiassa merkitystä. Lisäksi on syytä painottaa, että oikeudet eivät suurimmassa osassa tilanteita ole juurikaan ristiriidassa keskenään.

⁵⁷ Pellonpää 2011 s. 281.

⁵⁸ Vihervuori 2011 s. 757.

yksittäisessä tapauksessa erottaa toisistaan sallittu ja kielletty rakentaminen. Ratkaisu, jolla tämä erottelu tehdään, on oikeusharkintainen, eli sisällöltään puhtaasti vain oikeuteen perustuva. Asiaa koskevien oikeusnormien tulkintaa ohjaaviksi periaatteiksi tunnustettiin yleiset hallinnolliset oikeusperiaatteet sekä etenkin rakentamisen sääntelyn tarkoitukseen nojaavat oikeudenalakohtaiset periaatteet. Perusoikeusnäkökulmasta katseltuna huomattiin rakentamisen keskeinen merkitys osana maanomistajan suojattua omaisuutta.

3 Rakentamisluvan tarpeesta

3.1 Yleistä

Tässä luvussa pyritään vastaamaan tutkielman kannalta keskeiseen kysymykseen siitä, minkälaiseen rakentamiseen tarvitaan rakentamislupa sekä toisaalta siihen minkä tyyppinen rakentaminen jää lupamenettelyn ulkopuolelle.

Uuden rakentamislain säätämisen taustalla oli halu sujuvoittaa rakentamisen luvitusmenettelyä. Tähän pyrittiin yksinkertaistamalla lupamenettelyä sekä nostamalla lupakynnystä.⁵⁹ Tavoite ja keinot näkyvät RakL:issa, jossa MRL:n aikaiset rakennus- ja toimenpideluvat on yhdistetty uudeksi rakentamisluvaksi. Myös luvan tarvetta on selkeästi rajattu aiemmasta.

3.2 Rakentamisluvan tarve uudisrakentamisessa

Rakentamislain rakentamisluvasta säätävä 42 § jakaa luvanvaraisuuden edellytykset erikseen uusien rakennusten rakentamiseen sekä vanhojen rakennusten korjaamiseen. Säädösteknisesti uusien rakennusten luvantarve on määritelty kahdeksanosaisena luettelona, jota täydentää avoimempi normi.

Uuden asuinrakennuksen rakentaminen on aina luvanvaraista. (RakL 42.1 k 1) Asuinrakennusta ei ole tarkemmin määritelty laissa tai sen esitöissä. Selvää kuitenkin on, että vakituisiksi asunnoiksi tarkoitetut rakennukset ovat kohdan mukaisesti aina luvanvaraisia. Epävarmuutta liittyy kuitenkin siihen, tarvitaanko vapaa-ajan asunnoiksi tarkoitetut rakennukset rakentamislupaa.

Varsinainen asuminen sekä vapaa-ajan käyttö on kuitenkin erotettu toisistaan rakentamislaisissa (18 §) kuten myös kiinteistöverolaisissa (12 §). Myös ympäristöministeriön asetuksessa 1008/2017 asuinhuoneiston määritelmässä edellytetään ympärivuotista asuinkäyttöä. Tämän vuoksi voidaan todeta, että kohdan mukaisesti luvanvaraista rakentamista on varsinaiseen asuinkäyttöön tarkoitetut asuinrakennukset.

Myös rakennuksen, joka on kooltaan vähintään 30 neliometriä tai 120 kuutiometriä, rakentamiseen vaaditaan lupa. (RakL 42.1 k 2) Ainostaan lainkohdan tarkastelulla epäselväksi

⁵⁹ HE 139/2022 vp. s. 30.

jää, miten kokorajat on tarkoitus laskea tai kumpaa kokorajaa on tarkoitus käyttää.

Hallituksen esityksen mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut määrittää rakennuksen koko, ja siten rakentamisen luvanvaraisuus, samalla tavalla kuin kyseiselle rakennuspaikalle rakennusoikeus on määritelty.⁶⁰ Tämä tarkoittaa siis sitä, että mikäli alueen asemakaavassa tai rakentamiseen oikeuttavassa yleiskaavassa rakennusoikeus on määritelty kerrosalaneliöinä, kuten käytännössä useimmiten on⁶¹ käytetään rajana 30 m² ja vastaavasti tilavuuslukua silloin kun rakennusoikeus on osoitettu tilavuusarvona. Kerrosalan laskenta on määritelty lain 9.2 §:ssä. Rakennuksen tilavuuden laskentaan ei laista löydy vastaavaa ohjetta, eikä tarkoitukseen ole muutenkaan olemassa olevaa vakiintunutta standardia. Lienee kuitenkin tarkoituksenmukaista käyttää kyseisen rakennuspaikan rakennusoikeuden määrittelyssä käytettyä metodologiaa, mikäli sellainen on määritelty.

Rakentamislupa vaaditaan kooltaan yli 50 neliometriä olevan katoksen rakentamiseen. Laki ei sisällä katoksen määritelmää. Hallituksen esityksessä todetaan, että katos on määritelty tuomioistuinkäytännössä.⁶² Oman epäselvyyteensä luvantarpeen arviointiin tuo kuitenkin se, että rakennuksen määritelmä on uudessa laissa muuttunut. Rakentamislain 2 §:n määritelmän mukaan rakennuksella tarkoitetaan erillistä, kiinteää, paikallaan pysytettäväksi tarkoitettua, omalla sisäänkäynnillä varustettua kohdetta, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa. Määritelmään ei siis sisälly esimerkiksi kesäkeittiö, joka tapauksessa KHO 2021:166 on määritelty vanhan lain mukaiseksi rakennukseksi.⁶³ Rakennuksen uuden legaalimääritelmän takia rakennukset, jotka eivät täytä uutta määritelmää on siis laskettava nähdäkseni katoksiksi.

Lisäksi rakentamislupa tarvitaan yleisörakennelmalle, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä sekä vähintään 30 metriä korkealle mastolle tai piipulle.

Esimerkiksi pieni tuulivoimala ei siis välttämättä tarvitse rakentamislupaa.⁶⁴ Rakentamisluvan tarvitsevat myös vähintään 2 neliömetrin suuruinen valaistu mainoslaite sekä energiakaivo, jolla tarkoitetaan maalämmön hyödyntämiseen tarkoitettua laitteiston asentamista. Lisäksi

⁶⁰ HE 139/2022 vp. s. 168.

⁶¹ Katso mm. Häkkänen 2016 s. 396.

⁶² HE 139/2022 vp. s. 168.

⁶³ Tapauksen kesäkeittiö oli pinta-alaltaan noin 35 neliometriä, ja se oli perustettu betonilaatalle. Kesäkeittiön sivuilla oli yhteensä kymmenen pylvästä, joiden päällä oli puiset palkit ja joita yhdisti valurautainen aita. Palkkien päällä oli noin kahdeksan neliömetrin kokoinen lasikate. Kesäkeittiön korkeus betonilaatasta oli yli kaksi metriä. Kesäkeittiössä oli naapurikiinteistön puoleisella sivulla muurattu tulisija, joka oli noin neljä metriä leveä ja piipun kohdalta yli kolme metriä korkea.

⁶⁴ HE 139/2022 vp. s. 168.

rakentamislupa vaaditaan erityistä toimintaa varten rakennettava alueelta, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle. Hallituksen esityksen mukaan alueella tarkoitetaan esimerkiksi urheilukenttiä, jotka ovat MRL:n alla olleet luvanvaraisia 126 a §:n kohtien 2 ja 6 nojalla.⁶⁵

Kahdeksankohtaisen luettelon lisäksi lakiin on kirjattu avoimempi normi, jonka mukaan uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Säännös on itsessään niin laaja, että sen avulla voidaan perustella lähes minkä tahansa hankkeen luvanvaraisuus.

Lain yksityiskohtainen luettelo käytännössä kuitenkin jättää ilman lupaa rakentamisen mahdollisuuden hyvin vähäiseksi, minkä johdosta luvan tarpeen perustelu säännöksen avulla jäänee vähäiseksi. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että kunnat ratkaisisivat luvan tarpeen säännöksen pohjalta etukäteen rakennusjärjestyksissään.⁶⁶ Samoin rakentamisjärjestyksessä voidaan määrätä, ettei normia sovelleta, jos rakentamishanketta voidaan pitää vähäisenä. Normin johdosta luvantarve voi tulla esiin yllättäenkin, mikä voidaan nähdä rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisena. On kuitenkin syytä pitää mielessä, ettei luvan tarve estä rakentamista itseään.

Lisäksi laissa todetaan, ettei rakentamislupaa ei tarvita, jos toimenpide perustuu alueidenkäyttölain mukaiseen katusuunnitelmaan, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain (110/2007) mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan. Tämä vastaa MRL:n 126.4 §: ä.

⁶⁵ HE 139/2022 vp. s. 169 – MRL: n 126 a§ k.2 mukaan urheilu- tai kokoontumispaikan, muun kuin ulkoilulaissa (606/1973) tarkoitetun asuntovaunualueen tai vastaavan alueen sekä katsomon, yleisöteltan tai vastaavan perustaminen tai rakentaminen vaatii toimenpideluvan. Vastaavasti kohdassa 6 lupa vaaditaan muusta alueesta erotetun suurehkon varastointi- tai pysäköintialueen taikka tällaiseen alueeseen verrattavan alueen järjestämiseen.

⁶⁶ HE 139/2022 vp. s. 170.

3.3 Rakentamisluvan tarve korjausrakentamisessa

Rakentamisluvan tarvetta korjausrakentamiselle säätelevät normit ovat muuttuneet maankäyttö- ja rakentamislain verrattain vähemmän kuin uudisrakentamista koskevat säännöt. Rakentamislain 42.3 mukaisen pääsäännön mukaan rakentamislupa tarvitaan sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Normi on muuttumaton MRL:ista, eikä sen soveltaminen ole oikeuskäytännön puutteesta päätellen ole aiheuttanut ongelmia. Lupa vaaditaan selkeästi suurempiin korjausrakennustöihin, sekä töihin, joilla tosiasiaassa kasvatetaan kerrosalaa joko laajentamalla rakennusta tai ottamalla esimerkiksi kerrosalaan lukeutumattomia varastotiloja asuinkäyttöön.

Yllä kuvattua pääsääntöä laissa seuraa toteamus, jonka mukaisesti rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen, toimenpidealueen kantava rakenne on vaurioitunut tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden tai turvallisuuden taikka korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvaan, maisemaan tai kulttuuriperintöön. Tämän kahdesta osasta koostuva normin ensimmäinen osa vastaa sisällöllisesti MRL:n 125.3 sekä kuvastaa rakentamisen ohjauksen turvallisuuteen tähtäävää tarkoitusta. Sen sijaan toinen osa, jossa lupa vaaditaan kaupunkikuvaan, maisemaan tai kulttuuriperintöön merkittävästi vaikuttavalta korjausrakentamiselta on uutta sääntelyä ja aiheuttaa luvan tarpeen yleistymistä. Avoin toteamus jättää paljon harkintavaltaa sitä soveltavalle viranomaiselle. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, ettei esimerkiksi rakennuksen huoltomaalaus ole säännöksessä tarkoitettua, luvan vaativaa, korjausrakentamista.⁶⁷

Näiden lisäksi lakiin on kirjattu lista korjauksista, jotka vaativat aina rakentamisluvan. Näitä ovat työt, joissa 1) korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen suojeltavalle tai rakennustaiteelliselle arvolle; 2) rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjauksella tai muutoksella voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen taikka energia- ja ympäristövaikutuksiin

⁶⁷ HE 139/2022 vp. s. 171.

rakennuksen koko elinkaaren aikana; sekä 3) muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti.

Listaus on pitkälti samansuuntainen kuin MRL:n aikana voimassa ollut sääntely. Kohdassa 1) mainittu ehto täsmentää suojeltujen kohteiden korjaamisen luvanvaraisuutta, vaikka luvanvaraisuus olisi myös muuten voimassa. Kohdan 2) ehto on liitynnässä rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (2010/31/EU) implementointiin. Luvantarve on tämältyyppisessä korjausrakentamisessa tarkoitettu olevan alhaisempi, kuin muussa korjausrakentamisessa.⁶⁸ Kohta 3) on myös sisältyntä MRL:iin, vaikkakin siitä on poistunut vapaa-ajanasuntoja ja vähittäiskauppaa koskevat lisämääreet. Olemassa olevan oikeuskäytännön valossa voidaan kuitenkin todeta, että rakentamislupa vaaditaan asemakaavoitetulla alueella, mikäli tosiasiallinen käyttötarkoitus muuttuu olemassa olevasta luvasta tai kaavaan merkitystä käyttötarkoituksesta toiseen.⁶⁹

3.4 Yhteenveto sekä luvanvaraisuuden merkitys

Rakentamisluvan lainsäädännössä edellytetty tarve kertoo yksinkertaisuudessaan vain siitä, milloin tiettyyn rakentamistoimeen tarvitaan viranomaiselta haettu lupa. Myös rakentamisen, joka on mahdollista ilman lupaa, tulee täyttää rakentamiselta lainsäädännössä annetut vaatimukset. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että alle 30 m² kokoisen rakennuksen rakentaminen kuluttaa kaavaan merkittyä rakennusoikeutta, eikä sitä saa sijoittaa kaavan vastaisesti. Tämä johtuu AKL:n 58 §:n mukaisesta asemakaavan oikeusvaikutuksesta, jonka mukaan rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa.

Käytännössä ilman rakentamislupaa rakennettujen kohteiden viranomaisvalvonta on kuitenkin vähäisempää kuin luvanvaraisen rakentamisen. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että RakL:in 14 luvun pakkokeinoja voidaan soveltaa myös ei-luvanvaraiseen rakentamiseen. Näin ollen kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi uhkasakon nojalla velvoittaa rakennuskohteen muuttamisen lainsäädännön mukaiseksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että luvanvaraisuuden ulkopuolelle jää vain hyvin pienimuotoiset rakentamishankkeet. Käytännössä kunnalle lainsäädännössä annetaan harkintavalta vaatia lupaa vähäistä suuremmilta hankkeilta ja suuremmat hankkeet vaativat

⁶⁸ HE 179/2022 vp. s.173.

⁶⁹ Ks. KHO 2021:77. Toinen asia on, että kaavaan merkitystä käyttötarkoituksesta muuttuminen edellyttää lähtökohtaisesti asemakaavan muutosta tai poikkeamista asemakaavasta.

aina luvan suoraan lain nojalla. Rakentamisen luvanvaraisuuden merkitys jää myös vähäiseksi ja tosiasiallisesti luvanvaraisuus lisää rakentajan oikeusvarmuutta, sillä lupaprosessi edellyttää hankkeen oikeudellisten reunaehto- ja edellytysten tarkastelua.

4 Rakentamislupamenettely

4.1 Yleistä

Ennen kuin alamme etsimään vastausta tutkielman varsinaiseen kysymykseen siitä, mitkä ovat rakentamisluvan oikeudelliset edellytykset, on tärkeää määritellä se menettely, missä niiden täyttyminen tutkitaan. Asia on nähdäkseni merkityksellinen kahdella tapaa. Ensinnäkin menettelyn rakenne vaikuttanee tosiasiaissa väistämättä edellytysten tulkintaan, mikä ajansaatossa saa myös normatiivista arvoa osana ennakkopäätöksiä sekä vakiintuneita käytänteitä. Toiseksi menettelysäännöt eittämättä ilmentävät lainsäätäjän käsitystä siitä, miten substanssinormeja tulisi tulkita.

Rakentamislupamenettely on hallinnollinen menettely, jossa viranomainen myöntää tai jättää myöntämättä hallintoluvan⁷⁰, joka oikeuttaa tai mahdollistaa muuten lainvastaisen rakentamistoiminnan. Asian käsittelyyn sovelletaan RakL lisäksi hallintolakia joka hallinnon yleislakina sääntelee viranomaisen ratkaisutoimintaa.

Rakentamislupa-asia tulee vireille, kun kunnan rakentamislupa-asioista vastaava viranomainen on vastaanottanut rakentamislupahakemuksen (HL 20 §). Rakentamislain 61 §⁷¹:n mukaisesti rakentamishankkeeseen ryhtyvän *rakennuspaikan omistaja tai haltija* on haettava rakentamislupaa *kirjallisella* hakemuksella. Kirjallisella hakemuksella tarkoitetaan sekä sähköisiä että fyysisiä asiakirjoja. Käytännössä hakemuksella tarkoitetaan sähköisesti jätettyä asiakirjaa, joka on myös lähtökohtana lainsäädännössä.⁷² Maankäyttö- ja rakennuslaissa hakemuksen saattoi jättää vain rakennuspaikan haltija⁷³. Rakentamislain ilmaisu siitä, että myös omistaja voi hakea lupaa voidaan pitää yksinomaan selventävänä ilmaisuina. Esimerkiksi kiinteistön, jolla sijaitsee kirjattu maanvuokraoikeus, omistaja ei voi uudenkaan lain alla hakea rakentamislupaa, sillä tämä ei hallitse rakennuspaikkaa.

Rakentamispaikan hallintaa hakijalta vaaditaan lain 61 §:n kohdassa 3.

⁷⁰ Ks. hallintoluvan käsitteestä luku 2.3.

⁷¹ Rakentamislain 61 §:ää on ehdotettu muutettavaksi ns. rakentamislain korjaussarjalla. Tutkielmassa käsitellään asiaa kuten ehdotetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi. Lain 61 § tulisi poikkeuksellisesti voimaan vasta 1.1.2026, siirtymäajan 1.1.2025-31.12.2025 sovellettaisiin MRL 131 §:ää, jota ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksessä esiintyvä sana ”rakennuslupa” muutetaan muotoon ”rakentamislupa”.

⁷² HE 139/2022 vp. s. 194.

⁷³ MRL 131 § kohdan 1 mukaisesti hakijan on hallittava rakennuspaikkaa, ks. myös Lehtinen 2000 s. 180.

Niin sanotussa rakentamislain korjaussarjassa ehdotetaan säädettäväksi uusi 68 a §, jonka mukaisesti rakennusvalvontaviranomaisen olisi käsiteltävä rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun lupahakemus kaikkine tarvittavine liitteineen olisi toimitettu sille.⁷⁴

4.2 Lupahakemukseen vaadittavat liitteet

Rakentamislain 61 §:n mukaan rakentamislupahakemukseen on liitettävä rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen seuraavat liitteet:

- 1) rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelija varmentaa allekirjoituksellaan;
- 2) rakennuksen rakennussuunnitelmien laadinnassa tehty pääpiirustustasoinen suunnitelmamalli tai tiedot koneluettavassa muodossa taikka muun kuin rakennuksen osalta selvitys rakennuskohteesta ja sen vaikutuksista ympäröivään alueeseen;
- 3) selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa;

Näiden liitteiden lisäksi perustellusta syystä voidaan edellyttää, että hakemukseen liitetään myös:

- 1) selvitys rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista sekä näiden edellyttämistä perustamistavasta ja tarvittavista muista toimenpiteistä;
- 2) energiaselvitys;
- 3) rakennetuoteluettelo;
- 4) selvitys rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeussuhteista;
- 5) selvitys rakennuksen kunnosta toimenpidealueen osalta, jos kyseessä on korjaushanke;
- 10) muu kuin 1-5 kohdassa tarkoitettu lupahakemuksen ratkaisemiseksi tarvittava olennainen selvitys.

⁷⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Luonnos 11.6.2024) s.72–73.

Kohdan 1 mukaisilla pääpiirrustuksilla tarkoitetaan teknisiä asiakirjoja, joihin kuuluvat asemapiirros sekä pohja-, leikkaus- ja julkisivupiirustukset.⁷⁵ Piirustusten tarkemmasta sisällöstä on säädetty asetuksella (216/2015, YMA rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä). Piirustukset ovat keskeisessä asemassa lupaedellytysten täyttymistä arvioitaessa, sillä niissä tuodaan ilmi, miten rakennuskohde täyttää yhtäältä asemakaavan vaatimukset (asemapiirros), että rakentamiselta edellytetyt tekniset vaatimukset. Merkittävä vaatimus on siinä, että rakennesuunnittelijan on varmennettava piirustukset allekirjoituksellaan. Rakennesuunnittelijalle asetetut pätevyysvaatimukset riippuvat rakennuskohteen vaativuudesta. Vähäistä suuremmissa hankkeissa edellytetään aina alan koulutusta. (RakL 83 §). Rakennussuunnittelija allekirjoituksellaan varmistaa, että suunnitelma täyttää rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. (RakL 93 §)

Kohdalla 2) tarkoitetaan kohdan 1) piirustuksia koneluettavassa muodossa, käytännössä IFC – muotoisina tiedostoina.⁷⁶ Vaatimus liittyy RakL 73 §:ssä kunnalle säädetystä velvollisuudesta toimittaa rakentamislupatietoja valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.⁷⁷

Rakentamisen pääpiirrustukset ovat käytännössä, rakennuspaikan hallinnan varmistavan selvityksen lisäksi, keskeinen asiakirja, jota vaaditaan kaikkiin rakentamislupahakemuksiin. Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää muita selvityksiä, mikäli se katsoo niiden olevan asian ratkaisemiseksi tarpeellista.

Rakennuspaikan hallinta on, kuten todettu, rakentamisen keskeinen edellytys. Hallinta todistetaan lupaa hakiessa esimerkiksi kiinteistön lainhuutotodistuksella. Hallinnan todistamisessa on huomioitava kiinteistön hallinnointitapa. Kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiössä yhtiö hallitsee rakennuspaikkaa, joten yhtiön tulee myös hakea rakentamislupaa tai antaa siihen valtuutus. Rekisteröity hallinnanjakosopimus osoittaa rakennuspaikan hallinnan.⁷⁸

Kohdan 1) mukaisen selvityksen rakennuspaikan perustamis- ja pohjaolosuhteista tarkoituksena on varmistaa, että rakennuksen perustamistapa sopii rakennuspaikalle.

⁷⁵ HE 139/2022 vp. s. 194.

⁷⁶ Suomen ympäristökeskus, Tietomallit ja rakentamisen luvitus.

⁷⁷ Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä katso laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023).

⁷⁸ ks. KHO 2013:43.

Selvityksen vaatimista on perusteltu ilmastonmuutoksen vaikutuksella.⁷⁹ Selvityksen sisällöstä säädetään asetuksen (216/2015) 9 §:ssä.

Rakennuksen energiaselvityksen laatiminen on uutta rakennusta suunniteltaessa pakollista ympäristöministeriön asetuksen uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (20.12.2017/1010) 34 §:n nojalla. Selvitys on yhteydessä lisäksi energiatodistuslain mukaiseen energiatodistukseen. Lain mukaan uuden rakennuksen rakentamislupahakemukseen tulee laatia energiatodistus. Selvitys on olennainen arvioitaessa rakennushankkeelle RakL 37 §:ssä säädettyä energiatehokkuuden vaatimusta.

Rakennustuoteluettelolla tarkoitetaan luetteloa rakentamisessa käytettävistä tuotteista ja sitä vaaditaan etenkin uusilta rakennuksilta, joilta edellytetään ilmastaselvityksen laatimista.⁸⁰ Käytettävien rakennustuotteiden luetteloinnilla pyritään vaikuttamaan rakentamisen vähähiilisyyteen ja elinkaariominaisuuksiin, vaikkakin alun perin ehdotetusta ja jo säädetystä materiaaliselosteesta, joka olisi luetteloinut kaikki käytetyt materiaalit, on ns. korjaussarjassa luovuttu. Rakennustuotteiden luetteloinnin vaatimusta on perusteltu myös rakentamislupamenettelyn yhteensopivuudella valmiuslain alaiseen rakennustuotteiden ostolupajärjestelmään⁸¹ Lain 38 §:ssä on rakennustuoteluetteloa koskeva delegointisäädös, mutta asetusta asiasta ei ole tätä kirjoittaessa vielä annettu.

Kohdassa 4) tarkoitetulla selvityksellä rakennuspaikan terveellisyydestä ja korkeaussuhteista pyritään ehkäisemään rakennuspaikasta johtuvia rakennuksen terveysongelmia. Vaaditut selvitykset voivat olla muun muassa radonmittaukset ja maaperätutkimukset.⁸²

Korjausrakentamisessa on tärkeää, että rakentamisessa huomioidaan korjattavan kohteen olemassa olevat rakenteet. Tämän vuoksi lupaa hakiessa on osoitettava, että korjattavan kohteen kunto on selvitetty riittävällä tarkkuudella jo ennen rakentamisluvan hakemista.⁸³

Lupaa myöntävällä viranomaisella on mahdollisuus vaatia myös muita kuin laissa lueteltuja liitteitä. Kuten jo laissa mainittujen liitteiden kohdalla olemme saaneet huomata, liitteiden ja selvitysten vaatimus kumpuaa lainsäädännöllisten edellytysten arvioimisen tarpeella –

⁷⁹ HE 139/2022 vp. s. 195.

⁸⁰ Ks. ilmastaselvityksestä luku 6.9.

⁸¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Luonnos 11.6.2024) s. 11, 58 sekä 71.

⁸² HE 139/2022 vp. s. 195, Ympäristöministeriön ohje rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä YM3/601/2015 s. 10.

⁸³ HE 139/2022 vp. s. 195.

esimerkiksi energiaselvitystä vaaditaan, kun sellainen pitää muutenkin laatia. Myös muiden vaadittujen liitteiden tulee olla samalla tavalla tarpeellisia asian ratkaisemiseksi. Oikeusperusta asialle on kirjattu HL 6 §:än, minkä mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate).

4.3 Kuuleminen

Asemakaavoitetun alueen keskeisimmät maankäytölliset ratkaisut tehdään kaavaa laatiessa. Asemakaava laaditaan vuorovaikutuksellisessa menettelyssä, jossa asianosaisilla on laajat vaikutusmahdollisuudet.⁸⁴ Tämä osaltaan vähentää, mutta ei poista, kuulemismenettelyn merkitystä lupaprosessissa. Rakentamislain 63.1 § mukaan kunnan on ilmoitettava rakentamislupahakemuksen vireilletulosta ja kuultava naapureita, jollei ilmoittaminen ja kuuleminen rakentamishankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurien edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Lain mukaan naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Jos rakennuspaikka sijaitsee korttelissa, jossa on voimassa kolmiulotteinen tonttijako, naapurilla tarkoitetaan lisäksi sellaista samassa korttelissa sijaitsevan ylä- tai alapuolisen taikka rinnakkaisen kiinteistön omistajaa ja haltijaa, jonka kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi vaikuttaa olennaisesti. Naapureille tehtävän tiedottamisen lisäksi hakijan on tiedotettava asiasta rakennuspaikalla.

Naapureiden kuuleminen on vahva pääsääntö, josta poikkeaminen on korkean kynnyksen takana. Tätä kuvastaa lakiin rakennettu *ilmeisen tarpeettomuuden* kynnyks.

Apulaisoikeuskansleri, jonka tehtävänä valvoo viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta, on käsityksissään tuonut esiin kuulemisen merkityksen myös haettaessa lupaa asemakaavoitetulle alueelle. Lisäksi kuuleminen tulee suorittaa uudelleen, mikäli rakennuskohteen suunnitelmat merkittävästi muuttuvat menettelyn aikana.⁸⁵

⁸⁴ Heinilä 2017 s. 280.

⁸⁵ OKV/1085/1/2011 ja OKV/212/1/2018.

4.4 Rakentamislupapäätös

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee asian kuulemisen jälkeen hakemuksen perusteella. Asiassa on kyse ratkaisusta, jossa ratkaistaan, saako kyseessä olevalle paikalle rakentaa suunnitelmien mukaisesti. Oikeudellisesti asiassa tutkitaan tutkielman luvuissa 5 ja 6 esitettyjen edellytysten täyttyminen.

Rakentamisluvassa voidaan antaa tarkentavia määräyksiä, jotka koskevat rakennuskohdetta, rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista (RakL 76 §). Lupamääräystenkin on perustuttava lakiin.

Rakentamislupa on voimassa kolme vuotta luvan myöntämisestä, missä ajassa rakentaminen täytyy aloittaa. Rakennustöiden on oltava valmiita viiden vuoden kuluessa. Määräaikojen kuluttua lupa raukeaa, eli menettää oikeusvoimansa. (RakL 77 §) Myönnetty rakentamislupa on oikeusvoimaltaan vahva, eikä jälkikäteiseen puuttumiseen ole juuri mahdollisuuksia.⁸⁶ Mikäli sääntely sekä rakennuspaikan olosuhteet ovat pysyneet samansisältöisinä uusi lupa tosin tulisi hakemuksesta myöntää hakemuksesta myös raukeamisen jälkeen.

Rakentamisluvan määräaikaisuus ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sillä olisi merkitystä pidemmälle. Rakentamisluvan mukaisesti rakennettu rakennus nimittäin nauttii vahvaa suojaa myöhemmältä puuttumiselta. Tämä periaate on vahvistettu muun muassa ratkaisussa KHO 2022:143, minkä mukaisesti rakennusluvan mukaista rakennuksen käyttöä saa jatkaa, vaikka se olisikin nykyään voimassa olevan asemakaavan vastaista ja sinällään haittaisi alueen kaavan mukaista käyttöä (AKL 58.2 §).

4.5 Rakentamisluparatkaisun tekijä

Tutkielmassa keskitytään pääasiassa esittelemään rakentamisluvan edellytyksiä ja niihin liittyvää oikeudellista tulkintaproblematiikkaa. Varsinaiseen päätöksentekijään viitataan abstraktisti rakennusvalvontaviranomaisena. Asia on sinällään perusteltu, sillä rakentamisluvan myöntäminen on säädetty kunnan rakentamisvalvontaviranomaisen tehtäväksi (RakL 43.1§) eikä kyseisen viranomaisen henkilöllä tai koostumuksella pitäisi olla vaikutusta oikeudelliseen tulkintaan. Tästä huolimatta lienee perusteltua lyhyesti esitellä kyseistä viranomaista.

⁸⁶ Aiheesta tarkemmin katso Ekroos 2005.

Rakentamislain 99 §:n mukaisesti rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Kunnan laajasta itsehallinnosta johtuu, että laissa ei säädetä viranomaisen kokoonpanosta enempää. Kunnanhallituksen rajaamisella viranomaisen ulkopuolelle on haluttu estää erilaiset esteellisyydet, sillä kunnat ovat merkittäviä rakennuttajia. Laki myös mahdollistaa lupa-asioiden siirtämisen yksittäisille viranhaltijoille.⁸⁷

Esimerkiksi Helsingissä rakennusvalvontaviranomaisena toimii kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto, jossa on 9 jäsentä,⁸⁸ Espoossa taas rakennusvalvontaviranomaisena toimii 13-henkinen ympäristö- ja rakennuslautakunta⁸⁹, Turussa 13-henkinen rakennus- ja lupalautakunta.⁹⁰ Kaikissa kolmessa hallintosäännössä on mahdollistettu lupa-asioiden ratkaisemisen siirtäminen yksittäisille viranhaltijoille.⁹¹

Rakentamislupaa myöntävä viranomainen on siis lähtökohtaisesti monijäseninen lautakunta, joka koostuu poliittisesti valituista jäsenistä, pääsääntöisesti kunnallispoliitikoista. Selvää on, että tällaisten lautakuntien jäsenillä ei ole välttämättä aikaa tai osaamista perehtyä haettavan rakennushankkeen yksityiskohtiin, eikä se olisikaan resurssien tehokkaan käytön kannalta järkevää. Päätökset tehdään pitkälti esittelevän viranomaisen esityksestä, mikäli niiden tekemistä ei ole suoraan siirretty alemmalle tasolle.

⁸⁷ Martinkauppi 2024 s. 557–559.

⁸⁸ Helsingin kaupungin hallintosääntö 2:10 §.

⁸⁹ Espoon kaupungin hallintosääntö 6 § ja 21 §.

⁹⁰ Turun kaupungin hallintosääntö 11 § ja 51 §.

⁹¹ Helsingissä 16:3§, Espoossa 21 § ja Turussa 74 §.

5 Sijoittamisen edellytykset

5.1 Yleistä

Rakentamisluvan myöntämisen edellytykset on lainsäädännössä jaettu kahteen vaiheeseen, sijoittamisen edellytyksiin, joissa ratkaistaan luvan alueidenkäytölliset edellytykset sekä toteuttamisen edellytyksiin, joissa ratkaistaan luvan tekniset edellytykset. Rakentamislupa voidaan ratkaista myös kaksivaiheisesti hakemalla ensiksi sijoittamislupaa, jonka ratkaisemisen jälkeen haetaan rakentamislupaa, jolloin arvioinnin kohteena ovat vain toteuttamisen edellytykset. Asemakaavoitetun rakentamispaikan osalta sijoittamisen edellytyksistä säädetään lain 44 §:ssä. Teknisesti sijoittamisen edellytykset on kirjattu lakiin seitsenkohtaisena luettelona.

Sijoittamisen edellytykset voidaan nähdäkseni jakaa karkeasti maankäytön ohjaukseen liittyviksi (kaavanmukaisuus sekä kauneus ja soveltuvuus), sekä naapuruussuhteisiin ja käytännön tosiasioihin liittyviksi edellytyksiksi (pääsytie, vedensaanti, haitta muulle rakentamiselle ja rakennuspaikan hallinta). Jako ei tietenkään ole näin selkeä tai välttämättä edes tarpeellinen, mutta se auttaa tarkentamaan luvun kysymyksenasettelua.

Nähdäkseni ensin mainittujen maankäytöllisten edellytysten osalta oleellisempaa on kysyä, miten ja mitä vasten asiaa tulee arvioida, kun taas viimeksi mainittujen osalta korostuu keinot, joilla asia voidaan järjestää. Joka tapauksessa luvussa käymme läpi jokaisen edellytyksen yksityiskohtaisesti.

5.2 Rakentamisen asemakaavan mukaisuus

5.2.1 Yleistä

Rakentamislain 44 §:n mukainen keskeinen luvan myöntämisen edellytys on, että rakentamishanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Edellytys on lupaedellytyksistä kenties keskeisin, sillä AKL 58 §:n mukaiset asemakaavan oikeusvaikutukset eivät ole joustavia, eli rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaava. Tämä johtaa siihen, että asemakaavassa osoitetut asiat sitovat rakentajaa ja lupaviranomaisen harkintaa.

Asemakaava on luonteeltaan hallinnollinen päätös,⁹² jossa ratkaistaan jonkin yksittäisen alueen maankäyttö yksityiskohtaisesti. Asemakaavan sisältöä ohjaavaa AKL 55 §:ää muutettiin vuonna 2023 osana rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tähtäävä uudistusta.⁹³ Uuden lain mukaan asemakaava koostuu kaavakohteista ja määräyksistä, jotka esitetään valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla (AKL 55.1 §) Kaavakohteella tarkoitetaan digitaalisesti esitettyä pistettä, jolla on maantieteellinen sijainti ja geometrinen muoto. Kaavaan liittyvät ohjausvaikutukset ilmaistaan vain kaavamääräyksin.^{94 95}

Asemakaavan vanhan, vuodesta 2000 vuoteen 2023 voimassa olleen, sisältövaatimusten mukaisesti asemakaava koostuu asemakaavakartasta ja -määräyksistä. Erona uuteen sisältöön on se, että suoraan asemakaavakartalle otetuilla merkinnöillä on rakentamista ohjaavia oikeusvaikutuksia. Käytännössä vanhan sisältöiset asemakaavat tulevat olemaan vielä pitkään merkityksellisiä.⁹⁶

Lakimuutos koskee kuitenkin joka tapauksessa lähinnä kaavan teknistä esitysmuotoa. Kaavan sisältö on pysynyt samana: kaavassa tulee esittää asemakaavan ja sen eri alueiden rajat, alueiden yleiset tai yksityiset käyttötarkoitukset, rakentamisen määrä, sekä rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. (AKL 55.2 §) Kaavassa siis esitetään alueelle sallitun rakentamisen määrä, sekä sanotun rakentamisen tuotoksen käyttötarkoitus. Kun kaavan keskeinen oikeusvaikutus on, että kaavan vastainen rakentaminen on kielletty (AKL 58.1 §) on käänteisesti ainoastaan kaavan mukainen rakentaminen sallittua.

Asemakaava ei ole oikeusvaikutuksiltaan voimassa ikuisesti. AKL 60.2 §:n mukaisesti sellaisen asemakaavan alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka merkittävältä osalta on edelleen toteuttamatta, rakentamislupaa ei saa myöntää sellaisen uuden rakennuskohteen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennaista merkitystä, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden.

⁹² KHO 1999:3 – tällä on se merkitys, että lain kanssa ristiriidassa olevaa kaavaa ei saa jättää PL 107 § nojalla soveltamatta. Tosin tulee huomata, ettei lain kanssa ristiriidassa olevaa kaavaa olisi koskaan saanut hyväksyä jo PL 2.3 § huomioiden. Ks. aiheesta lisää Häkkänen 2016 s. 147–152.

⁹³ Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 23.3.2023/432.

⁹⁴ HE 140/2022 vp. s. 89.

⁹⁵ Ks. tietomallimuotoisesta kaavoituksesta yleiskielisesti <https://ryhti.syke.fi/alueidenkaytto/tietomallimuotoinen-kaavoitus/> (Luettu 4.4.2024).

⁹⁶ Rakentamisen sääntelyssä ylipääntensä korostuu sääntelyn historiallinen kerrostuneisuus ks. aiheesta Häkkänen 2016 s. 12.

Tämä merkitsee sitä, että luvanhakijan subjektiivinen oikeus asemakaavan mukaiseen rakentamiseen lakkaa, mikäli asemakaavan ajanmukaisuus on lain mukaan arvioitava uudelleen. Tämä johtuu siitä, että asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi ja vanhentumisesta seuraava uudelleen kaavoittamisen tarve kuuluvat kunnan kaavoitukselliseen harkintavaltaan.⁹⁷

Ajanmukaisuuden arvioinnin merkitystä kuitenkin vähentää se tosiasia, että kunnalla on aina oikeus aloittaa asemakaavoittaminen uudelleen – siis jo ennen kuin kaavan ajanmukaisuus tulisi tarkastaa.⁹⁸ Tästä huolimatta juuri ajanmukaisuuden arviointi käytännössä rajoittaa asemakaavan ajallista ulottuvuutta. Kunnalla harvemmin on halua, tai perusteita, kaavoittaa uudelleen vastakaavoitettua aluetta. Hallinnollisilla oikeusperiaatteilla ja AKL 54.3 §:n mukaisella kohtuuttoman haitan kiellolla voidaan lisäksi argumentoida, että asemakaavan muutosprosessia ei tulisi aloittaa ainakaan alueella, jossa on jo vireillä olevan rakentamislupahakemus.⁹⁹ Ajanmukaisuuden arvioinnin on taas ajateltukin tapahtuvan haetun luvan myötä.¹⁰⁰

5.2.2 Rakentamisen määrä

Rakennusoikeuden määrä voidaan teoriassa osoittaa kaavassa millä tavalla tahansa, sillä sen osoittamista ei säädellä laissa tai asetuksissa tarkemmin.¹⁰¹ Käytännössä rakentamisoikeuden määrä ilmoitetaan useimmiten sallitun kerrosalan kokonaismääränä tai tehokkuuslukuna, jossa jokainen tontin pinta-ala yksikkö oikeuttaa rakentamaan tietyn määrän kerrosalayksiköitä.

Kaavassa kerrosalana tai tehokkuusalana osoitettu rakennusoikeus ei aiheuta juurikaan tulkintaongelmia, etenkin otettaessa huomioon, että kerrosala on käsitteenä varsin tarkasti määritelty laissa.¹⁰² Käytännön tulkintaongelmat rakennusoikeutta kuluttavan rakentamisen määrään liittyvät useimmiten kellari- ja ullakotilojen laskemiseen osaksi kerrosalaa.

Rakentamislain 9.2 § mukaisesti kerrosalaan lasketaan kellarikerroksen tai ullakon ala, johon

⁹⁷ KHO 2020:52, ks. myös AKL 60 §:n taustasta Häkkänen 2016 s. 489–490.

⁹⁸ Häkkänen 2016 s. 490.

⁹⁹ Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että rakennuslupaa, joka on uuden kaavan mukainen, ei saa myöntää ennen kuin kaavamuuotos on tullut voimaan, eli toisin sanoen kaavanmukaisuus tulee arvioida voimassa olevan asemakaavan mukaisesti. Tämä ei tosin estä kuntaa määräämästä alueelle rakentamiskieltoa, ennen kuin kaavamuuotos on tullut lainvoimaiseksi. ks. KHO KHO:2001-T-760.

¹⁰⁰ Ekroos – Majamaa 2018 s. 319, kuin myös Jääskeläinen – Syrjänen – Hurmerinta – Wähä s. 391–392.

¹⁰¹ Rakentamislain 7.2 § rakennusoikeuden ilmaisutavoista ei sovellu asemakaavoihin.

¹⁰² Rakentamislain 9.2 §, ks. tämän työn luku 3 rakentamisluvan tarpeesta.

sijoitetaan tai voidaan näiden tilojen sijainnin, yhteyksien, koon, valoisuuden ja muiden ominaisuuksien vuoksi sijoittaa rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisia tiloja. Samansisältöinen määritelmä oli myös MRL:n 115.3 §:ssä. Oikeuskäytännössä asiaa on tarkasteltu etenkin siten, täyttävätkö ullakko- ja kellaritilat rakennuksen yleiseen käyttötarkoitukseen liittyvät lainsäädännölliset vaatimukset. Merkitystä on annettu sille, että asuinrakennuksen ullakkotiloihin on ollut pääsy rakennuksen sisältä, tilassa on ollut ikkunoita ja tilan korkeus on vastannut asuinhuoneen korkeutta.¹⁰³

5.2.3 Käyttötarkoitus

Ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (31.3.2000), joka ohjaa kaavoissa käytettyjä merkintöjä sisältää 81 erilaista asemakaavoitetulle alueelle tehtävää käyttötarkoitusta ohjaavaa merkintää.¹⁰⁴ Lista ei ole tyhjentävä, vaan kunnat voivat käyttää näiden lisäksi myös muita merkintöjä. Lain tasolla on säädetty, että käyttötarkoituksen tulee olla joko yleinen tai yksityinen.¹⁰⁵

Jokaisen eri merkinnän yksityiskohtainen käsittely tässä työssä ei ole tarkoituksenmukaista. Todettakoon kuitenkin, että eri käyttötarkoituserkinnät koostuvat rakennuskortteleista, jotka ovat tarkoitettu merkittävään rakentamiseen käyttötarkoituksensa mukaan. Asetuksessa kortteleiden käyttötarkoitukset on jaoteltu seitsemäksi pääryhmäksi: asuinrakennusten korttelialueiksi (A), palvelualueiden korttelialueiksi (P), yleisten rakennusten korttelialueiksi (Y), keskustatoimintojen korttelialueiksi (C), liike- ja toimistorakennusten korttelialueiksi (K), teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueiksi (T) ja loma- ja matkailualueiksi (R). Esimerkiksi merkintä A, asuinrakennusten korttelialue, selvästi sallii kotien rakentamisen alueelle.

¹⁰³ KHO 2004:61, vertailuna tapauksessa KHO 17.1.2012 jossa nämä elementit puuttuivat ja ullakkoa ei tullut laskea osaksi kerrosalaa.

¹⁰⁴ Asetus on kumottu ympäristöministeriön asetuksella maakunta-, yleis- ja asemakaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta (311/2024), joka on voimassa 11.6.2024 alkaen. Asetuksen antaminen liittyi kaavoituksen digitalisaation tähtäävään uudistukseen. Uusi asetus on kaavassa käytettyjen käyttötarkoitusta osoittavien merkintöjen osalta pitkälti samansisältöinen kuin vanha asetus, sillä uudistus kohdistuu tekniseen merkintätapaan. Vanha asetus säilyy kuitenkin relevanttina vielä pitkään, sillä valtaosa voimasta olevista asemakaavoista on laadittu sen mukaan. Lisätietoa hankkeesta on saatavilla verkko-osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM028:00/2023> (luettu 25.6.2024).

¹⁰⁵ AKL 55.2 § K 3, yleinen käyttötarkoitus ei kuitenkaan edellytä julkista omistusta ks. KHO:1994-A-27 31.3.1994.

Rakennuskortteleiden lisäksi kaava voi osoittaa alueen katu-, virkistys-, maa- ja metsätalous-, erityis- ja vesialueiksi. Alueen määrittely muuksi kuin rakennuskortteliksi ei teoriassa varsinaisesti rajaa aluetta rakentamisen ulkopuolelle, vaan käyttötarkoitukseen liittyvä rakentamisluvan vaatima rakentaminen on mahdollista, mikäli kaava muuten sen sallii. Käytännössä valtaosa taloudellisesti merkittävästä rakentamisesta ja kaava-alueiden rakentamisesta ylipäättänsä tapahtuu rakennuskortteleissa.¹⁰⁶¹⁰⁷

Rakennuksen asemakaavassa osoitetun käyttötarkoituksenmukaisuuden arviointi on helppoa silloin kun kyseessä on yksi yhteen kaavan mukaisesta rakentamisesta: asuinkerrostalojen korttelialueella rakennetaan yksinomaan asuntoja sisältävä kerrostalo, toimistorakennusten korttelialueelle toimistorakennus ja niin edelleen. Sen sijaan kaavan käyttötarkoituksmerkinnän tulkinta rajatapauksissa on vaikeampaa. Rajatapauksien tulkintasääntöjä voidaan hakea oikeuskäytännöstä.

Tapauksessa KHO 2014:43 rakennuslupaa oli haettu hoivakodille, jonka toiminta edellytti ympärivuorokautista henkilökuntaa. Rakennuspaikan voimassa olevan asemakaavan mukainen käyttötarkoitus oli yhdistetty liike-, toimisto- ja ympäristöhäiriöitä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten korttelialue. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan haettu rakennuslupa ei vastannut voimassa olevaa asemakaavaa, eikä sitä saanut myöntää.

Tapauksessa KHO 2014:80 rakennuslupaa oli haettu ryhmäkodille. Rakennuspaikan voimassa olevan asemakaavan mukainen käyttötarkoitus oli rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialue. Erillisellä kaavamääräyksellä tontille kuuluvasta rakennusoikeudesta puolet oli sallittua käyttää sosiaalitointa palvelevien tiloja varten. Tontilla sijaitsi entuudestaan vanhusten palvelutalo. Yhdessä rakennukset olisivat ylittäneet yli puolet tontille kaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta. KHO:n mukaan rakennuslupaa tuli myöntää, sillä ainakin osa ryhmäkodin ja palvelutalojen alasta tuli laskea asuinrakentamiseksi.

Tapauksessa KHO 2014:143 omakotitaloa, joka sijaitsi voimassa olevan asemakaavan mukaisella erillispientalojen korttelialueella, jolle oli kaavamääräyksen vuoksi myös mahdollista sijoittaa työ- ja palvelutiloja enintään puolelle käytetystä rakennusoikeudesta, kiellettiin käyttämästä lyhytaikaiseen, matkailua palvevaan vuokraustoimintaan.

¹⁰⁶ Ks. käyttötarkoituksmerkinnöistä Ekroos – Majamaa 2018 s. 290–293.

¹⁰⁷ Tämä tosin on karkeahko yleistys: on huomattava, että erityisesti erityisten alueiden kaavojen toteuttaminen, esimerkiksi kaivosalueen, on lähtökohtaisesti taloudellisesti merkittävää rakentamista.

Perusteluissaan KHO painotti, että kaavanmukaisuuden arvioinnissa ratkaisevaa on toiminnan vaikutukset.

Asemakaavan käyttötarkoitusta ohjaa lisäksi ympäristöministeriön aiheesta antama opas¹⁰⁸, joka on luonteeltaan oikeudellisesti ei-sitova. Opas sisältää tulkintasuositukset eri kaavamerkinnöin varustelluille alueille. Oppaan esittämä yleinen lähtökohta perustuu siihen ajatukseen, että kaavassa osoitettava käyttötarkoituksen tehtävänä on yksilöidä käyttö riittävän tarkasti, jotta kaavassa osoitettujen toimintojen vaikutukset ympäristöön ja yhdyskuntarakenteeseen voidaan riittävästi arvioida.¹⁰⁹ Asemakaavan käyttötarkoituksen tulkinnalle tämä tarkoittaa sitä, että alueen käyttötarkoitukselle läheinen, mutta epätyypillinen käyttö on sallittua ainakin silloin kun sen vaikutukset ovat ympäristöön ovat samansuuntaisia varsinaisesti sallittuun käyttöön nähden. Esimerkiksi käyttötarkoituksen vaikutus alueen liikennemääriin on keskeinen näin arvioitava vaikutus. Nähdäkseni ylempänä esitetty oikeuskäytäntö vahvistaa tätä tulkintaa. Tulkintalinja lisäksi nostaa asemakaavan selostuksen, joka itsessään ei ole oikeudellisesti sitova, merkitystä kaavan käyttötarkoituksen mukaisuuden arvioinnissa.

5.2.4 Muut asemakaavamääräykset

Kaavassa tulee kaava-alueen, sen käyttötarkoituksen ja rakentamisen määrän lisäksi osoittaa rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevia periaatteet. (AKL 55.2 4 kohta) Näiden lisäksi kaavassa voidaan antaa muitakin määräyksiä, joiden tosin tulee olla yhteydessä kaavan tarkoitukseen ja sisältövaatimuksiin.¹¹⁰ (AKL 57 §)

Alueidenkäyttölain viittaus rakentamistavan periaatteisiin on hyvin avoin ja mahdollistaa monenlaiset kaavaan otettavat määräykset. Yleisiä määräyksiä ovat muun muassa julkisivun materiaaleja tai toteutustapaa koskevat määräykset.¹¹¹ Silloin kun asemakaava määräykset ovat yksiselitteisiä ja niiden kirjoitustapa on sitova, tulkinnan varaa ei juuri ole. Tällöin sanottuja määräyksiä on noudatettava.

¹⁰⁸ Asemakaavamerkinnät ja -määräykset, opas 12, 2003 ks. ennen MRL:n voimaantuloa vahvistettujen kaavojen osalta Asema- ja rakennuskaavamerkinnät ja -määräykset (opas 2/1992).

¹⁰⁹ YM 2003 s. 30.

¹¹⁰ Alueidenkäyttölain 57.1 §:n mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita *kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset* huomioon ottaen *tarvitaan* asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. ks. myös asian arvioinnista KHO 2015:56.

¹¹¹ Ekroos – Majamaa 2018 s. 290.

Rakentamisluvan edellytysten tutkimisen kannalta ongelmallisempia ovat asemakaavamääräykset, joiden sisällölle ei voida antaa yksiselitteistä merkitystä. Esimerkkinä ja tulkinta-apuna tällaisesta tapauksesta voidaan nostaa esille KHO:n ennakkopäätös 2013:100.

Tapauksessa rakennuslupaa oli haettu kahdelle kerrostalolle Espoon Tapiolassa, jossa rakennuspaikan asemakaavan sisältyi määräys, jonka mukaan ”uudisrakennusten massoittelun, kattomuotojen ja julkisivujen jäsentelyn, materiaalien ja värien tuli olla Tapiolan vanhalle asuinalueelle luonteenomaisia”. Valituksen mukaan kerrostalot eivät vastanneet tätä kaavamääräystä. KHO katselmuksen suoritettuaan totesi luvan myöntämisen olleen lainmukaista ja hylkäsi valituksen. KHO:n perusteluista voimme tehdä kaksi yleistä johtopäätöstä.

Ensinnäkin kun määräykseen sisältyessä vertailukohta, sitä tulee käyttää. Tässä tapauksessa vertailukohtana oli vanhan Tapiolan olemassa oleva rakennuskanta. Kun olemassa oleva rakennuskanta oli monimuotoista, ei uuden rakennuksen tarvinnut täysin vastata naapuroivia rakennuksia.

Toiseksi uudisrakentamiselta ei ylipäätensä voida edellyttää täyttä vastaavuutta vanhaan rakennuskantaan, etenkin jos eroavaisuus on selitettävissä muuttuneilla rakentamista ohjaavilla normeilla. Tapauksessa suunnitelluilla rakennuksilla, joille lupaa oli haettu, oli tasakatto alueen muun rakennuskannan koostuessa lähinnä harjakattoisista rakennuksista. KHO ratkaisussaan toteaa, että tasakattoisuus on hyväksyttävissä etenkin siksi, ettei nykyisen sääntelyn takia samanlaisia harjakattoja voisi edes toteuttaa.

5.3 Soveltuminen ympäristöön

Rakentamislain 44.1 § 2 kohdan mukaan rakentamisluvan myöntämisen edellytys on, että rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset. Edellytys vastaa pitkälti MRL 117.1 §:ssä rakentamiselta asetettuja vaatimuksia.¹¹²

Edellytyksen merkitys asemakaava-alueelle rakennettaessa riippuu pitkälti siitä, miten yksityiskohtaisesti asemakaava määrää rakennuskohteen sijoittumisesta sekä ulkonäöstä. Kun

¹¹² Rakentamisen esteettisyyden vaatimuksesta säädettiin ensimmäistä kertaa vuoden 1932 rakennussäännössä ks. vaatimuksen historiallisesta taustasta Ekroos 1995 s. 258–260.

kaavassa määrätään yksityiskohtaisesti esimerkiksi rakennuksen julkisivumateriaalista, katon muodosta tai rakennuspaikan sijainnista, voidaan edellytyksen katsoa näiltä osin täyttyvän. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö rakennus voisi jostakin muusta syystä jättää edellytyksen täyttämättä.

Kauneuden ja ympäristöön soveltumisen vaatiminen lainsäädännössä on siinä mielessä vaikeaa, että se sanamuodoltaan väistämättä jättää paljon harkintaa säännöksen tulkitsijalle. Vanhan sanonnankin mukaisesti kauneus on katsojan silmissä. Avoimien normien soveltajalle jättävää tulkinnanvaraa ei tule kuitenkaan ylikorostaa, sillä niiden soveltaminen yksittäistilanteessa on yleensä varsin sidottua.¹¹³ Vaikka edellytyksen arviointi on luonteeltaan oikeusharkintaa muiden rakentamisluvan edellytysten arvioimisen tavoin, ei se kuitenkaan ole luonteeltaan täysin samankaltaista loogista päättelyä kuin joidenkin muiden edellytysten arviointi. *Ekroos* kuvaa arviointia vertauskuvallisesti taidekriitikon toimintaan.¹¹⁴ Tarkoituksena on arvioida kohteen esteettisiä arvoja kriittisestikin. On kuitenkin huomattava, että edellytyksen täytyminen edellyttää vähimmäisvaatimusten täyttymistä, ei katsojan käsitystä mullistavaa mestariteosta.

Edellytys voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa arvioidaan rakennuskohteen soveltumista rakennettuun ympäristöön ja maisemaan. Tältä osin keskeistä arvioinnissa on se, minkälaisia rakennuksia alueella jo sijaitsee. Alueella, jossa on voimakkaasti tyyliltään yhtenäinen rakennuskanta, voidaan rakennettavaltakin kohteelta odottaa sen noudattamista etenkin, jos kohde tulee sijaitsemaan keskeisellä paikalla. Tämän takia tyyliltään poikkeavalta rakennukselta voidaan evätä rakentamislupa, mikäli tyylin poikkeaminen ei johdu kaavan noudattamisesta.¹¹⁵ Käänteisesti ajattelu tarkoittaa sitä, että tyylillisesti hajanaiseen ympäristöön rakennettavaan kohteeseen tulee suhtautua lähtökohtaisesti sallivammin, eli lupa tulee myöntää myös tyyliltään erottuvampaan kohteeseen, mikäli kaavassa asetut vaatimukset täyttyvät.

Edellytyksen toinen osa on ensimmäistä vieläkin avoimempi, sillä kauneudelle, korkeatasoiselle arkkitehtuurille tai sopusuhtaisuudelle ei ole yhtä luontaista mittaria. Kauneutta ja sopusuhtaisuutta on edellytetty rakentamiselta jo pitkään. Korkeatasoisen

¹¹³ Ks. aiheesta Määttä 2005 s. 265–296.

¹¹⁴ *Ekroos* 1995 s. 389.

¹¹⁵ *Ekroos* 1995 s. 265–269.

arkkitehtuurin vaatiminen on taas uusi asia, mutta sen voidaan katsoa sisältyvän vanhoihin vaatimuksiin. Tämän ajatuksen takia voidaan tehdä päätelmä, että kaikki olemassa olevat, laillisesti rakennetut rakennukset täyttävät nämä vaatimukset.¹¹⁶

Päätelmän soveltaminen johtaa siihen, että jos tietynlaiselle rakennukselle on aiemmin myönnetty rakentamislupa tietynlaiselle rakennukselle, on lupa myönnettävä samalla tai samankaltaisella alueella myös samankaltaiselle uudelle rakennukselle, etenkin jos lupien välissä ei ole kulunut paljon aikaa.¹¹⁷

5.4 Pääsytien vaatimus

Rakentamislain 44.1 §:n 3 kohdan mukaan rakentamisluvan edellytys on, että rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen. Vaatimuksen tarkoituksena on loogisesti mahdollistaa rakentaminen sekä rakennuskohteen myöhempi käyttö.

Edellytyksen täytyminen asemakaava-alueella on yleensä automaatio. Tämä johtuu siitä, että rakentaminen sijoittuu pitkälti tonttijaon mukaisille tonteille. Tontteja ei taas saa muodostaa niin, etteivät ne rajoitu katuun tai yleiseen alueeseen, jonka kautta tontille on järjestettävissä ajokelpoinen yhteys.¹¹⁸ Näissä tilanteissa pääsytien edellytys täyttyy luonnostaan.

Mikäli rakentaminen ei sijoitu tontille, tai tieyhteyttä ei jostakin muusta syystä ole olemassa, voidaan kulkuyhteys järjestää naapuroivan kiinteistön läpi kiinteistörasitteen avulla.¹¹⁹ Rasite vaati yleisesti rasitetun kiinteistön omistajan suostumuksen, mikä on myös tässä tapauksessa lähtökohtana. Rasite voidaan kuitenkin tässä tapauksessa perustaa myös ilman suostumusta, mikäli siitä ei aiheudu huomattavaa haittaa rasitetulle rekisteriyksikölle tai alueeseen ennestään kohdistuvan rasiteoikeuden haltijalle. (KML 156.2 §)

¹¹⁶ Sopusuhtaisuudesta kumotun RakL aikaan katso Ekroos 281–284.

¹¹⁷ On kuitenkin selvää, että edellytyksen tulkinta elää, ja tuleekin elää, ajassa. Tämän vuoksi lupien ajallisella yhteydellä on merkitystä.

¹¹⁸ Hallberg- Haapanala – Koljonen– Ranta- Reinikainen 2020 s. 915.

¹¹⁹ Ibid.

5.5 Vedensaanti ja jätevedet

Rakentamislain 44.1 §:n kohdan 4 mukaan rakentamisluvan edellytys on, että vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa aiheuttamatta haittaa ympäristölle. Edellytys on lähinnä tekninen. Asemakaava-alue, joka sallii rakentamisen, kuuluu lähtökohtaisesti vesihuoltolain (9.2.2001/119) 10.1 §:n mukaisesti vesihuoltolaitoksen vesijohto- ja jäteviemäriin liittymisvelvollisuuden piiriin.¹²⁰

Edellytyksen arvioinnissa tutkitaan siis rakennuskohteen suunnitelmat vedenhuollon osalta ja todetaan, että ne joko voidaan tai ei voida toteuttaa. Luvanhakijan kannalta edellytys tarkoittaa maksu- ja suunnitteluelvoitetta, sillä vesihuoltolaitokseen liittyminen on maksullista ja rakentaminen pitää toteuttaa sillä tavalla, että liittyminen on teknisesti mahdollista.¹²¹

5.6 Naapureille aiheutettu haitta

Rakentamislain 44.1 §:n 5 kohdan mukaan rakentamisluvan edellytyksenä on se että, rakentaminen ei aiheuta haittaa naapureille eikä vaikeuta naapurikiinteistöjen rakentamista. Edellytyksen käytännön merkitystä korostaa menettelylliset säännöt, joiden mukaan naapureita on kuultava rakentamislupaa myönnettäessä. Naapureilla on myös valitusoikeus myönnetystä rakentamisluvasta.¹²² (RakL 179 §)

Myös tämän edellytyksen merkitystä vähentää asemakaava. Rakennuksen sijoittelu, rakentamisen määrä, käyttötarkoitus ja ulkomuoto ovat jo pitkälti ratkaistu kaavoitusvaiheessa. Kaavassa nimenomaisesti sallittujen seikkojen toteuttaminen ei voi aiheuttaa edellytyksen tarkoittamaan haittaa naapureille.¹²³

Edellytyksen ideana on etenkin varmistaa, että rakentaminen ei vaikeuta rakentamista viereisille alueille.¹²⁴ Ongelmia saattaa esimerkiksi ilmetä silloin, kun naapurikiinteistölle ollaan vasta laatimassa asemakaavaa ja rakentamisluvan kohteena olevan rakennuksen rakentaminen haittaisi tätä mahdollisesti myöhemmin tulevaa rakentamista ilman kaavassa

¹²⁰ Vedensaanti ja jätevedet voidaan teoriassa hoitaa myös ilman vesihuoltolaitosta, tällöin tulee noudattaa ns. jätevesiasetusta (157/2017).

¹²¹ ks. aiheesta Häkkänen 2016 s. 283.

¹²² Selvytyksi todettakoon, ettei naapureiden valitusoikeus rajoitu tämän edellytyksen täyttymiseen.

¹²³ Hallberg- Haapanala – Koljonen– Ranta- Reinikainen 2020 s. 918.

¹²⁴ HE 139/2022 vp. s. 177.

ilmenevää perustetta.¹²⁵ Vastaavasti rakennusmääräyksistä saattaa johtua, että naapuroivan kiinteistön rakentaminen estyy rakentamisluvan myöntämisen myötä.¹²⁶

Edellytyksen tulkinta vaatii lupaviranomaiselta tarkkaa rakentamislainsäädännön tuntemusta edellä kuvatun kaltaisten tilanteiden havaitsemiseksi. Tämä johtuu siitä, että viranomaisen oletaan tuntevan lainsäädäntö sekä siitä, että edellytysten arviointi on viranomaisen tehtävä. Naapurin suostumus voi kuitenkin poistaa olemassa olevan haitan.

5.7 Haitta kaavan toteutumiselle

Rakentamislain 44.1 §:n 6 kohdan mukaan rakentamisluvan myöntämisen edellytys on, että luvan myöntäminen ei vaikeuta korttelin muun osan käyttöä kaavan osoittamaan tarkoitukseen. Edellytys on lupaedellytyksenä muodollisesti uusi, vaikkakin vastaava edellytys on aiemmin sisältynyt MRL:n tonttijaon oikeusvaikutuksista säätävään 81 §:ään. Edellytyksen tarkastelu rajoittuu sanamuotonsa vuoksi nimenomaisesti korttelin¹²⁷ muihin osiin kohdistuviin vaikutuksiin.

Edellytys on vahvassa suhteessa voimassa olevaan asemakaavaan nimenomaisesti laajemmin kuin sen yksittäisen rakennuspaikan osalta, minne rakentamislupaa haetaan. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2011:84 autopaikkojen rakentamisen tulkittiin estävän kaavan toteutumista, kun kaavaa ei oltu kokonaisuudessaan vielä toteutettu ja ehdotettu rakentaminen olisi estänyt kulun vielä rakentamattomalle paikalle sekä vaikeuttanut sille vaadittujen autopaikkojen toteuttamista.

Lisäksi on huomattava, että asemakaavan suunnitelmallinen arvo on korkea, minkä vuoksi sillä ei ole väliä, tullaanko kaavaa tosiasiallisesti toteuttamaan kokonaisuudessaan. Toisin sanoen myös puhtaasti teoreettisluonteinen haitta voi estää rakentamisluvan myöntämisen.

¹²⁵ Lehtinen 2000 s. 432.

¹²⁶ Hallberg- Haapanala – Koljonen– Ranta- Reinikainen 2020 s. 918.

¹²⁷ Korttelilla tarkoitetaan yhtenäistä kaava-alueita, joka rajoittuu yleisiin alueisiin, tyypillisesti katuihin.

5.8 Rakennuspaikan hallinta

Rakentamislain 44.1§:n 7 kohdan mukaan rakentamisluvan myöntämisen edellytys on, että luvan hakija hallitsee koko rakennuspaikkaa. Myös tämä edellytys on muodollisesti uusi, vaikkakin se on esiintynyt oikeudessamme vanhastaan.

Asemakaava-alueella rakennuspaikalla tarkoitetaan yleensä tonttijaon mukaan muodostettua, rakennuskorttelissa sijaitsevaa, tonttia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rakennuspaikan voisi määritellä näin. Rakennuspaikalla ei ole olemassa tarkkarajaista määritelmää.¹²⁸

Oikeuskäytännön valossa voidaan kuitenkin todeta, että sitovan tonttijaon mukaisella tontilla rakennuspaikka ei voi ainakaan olla tonttia pienempi yksikkö.¹²⁹

Rakennuspaikan *hallinnalla* tarkoitetaan joko omistusoikeuteen osana kuuluvaa hallintaoikeutta, tai omistusoikeudesta toiselle annetulle hallintaoikeudelle maanvuokraoikeuden muodossa. Hallinnan on oltava yksiselitteistä. Oikeuskäytännössä muun muassa kulkuoikeusrasitteen on katsottu poistavan rakennuspaikan hallinnan rasitetulta osa, minkä vuoksi rakennuslupaa ei ole saanut myöntää.¹³⁰

5.9 Sijoittamisen edellytykset – yhteenveto

Edellä on yksityiskohtaisesti kuvattu rakentamisluvan toisen osan, sijoittamisen, edellytykset asemakaava-alueella. Jokaisen säädetyn edellytyksen kuvaaminen yksityiskohtaisesti on perusteltua, mutta se voi jättää väärän kuvan oikeuden sisällöstä. Sijoittamisen edellytysten täyttymistä on nimenomaisesti arvioitava yhdessä.

Rakentamisen asemakaavanmukaisuuden arviointi on hahmotettava sijoittamisen tärkeimpänä edellytyksenä, josta muut edellytykset ovat riippuvaisia. Muiden edellytysten arvioinnin merkitys kasvaa silloin, kun kaavassa ei ole määräyksiä jostakin asiasta, sekä vastaavasti vähenee, kun kaavassa on yksityiskohtaisesti otettu kantaa johonkin asiaan. Sijoittamisen edellytykset jättävät kuitenkin yksittäistapauksessa tulkinnanvaraa niiden täyttymisen arvioijalle. Tulkinalle on kuitenkin monissa tapauksissa löydettävissä selvät rajat.

¹²⁸ ks. Häkkänen 2016 s. 418–419.

¹²⁹ Tapauksissa KHO: 2013:43 ja KHO 2018:82 tontit eivät hallinnonjakosopimuksilla jakautuneet useiksi rakennuspaikoiksi, vaan sopimusten katsottiin tarkoittavan sopimuksen osapuolten sitovaa suostumusta hyväksyä mahdollinen rakentaminen toisen osapuolen hallitsema alueille.

¹³⁰ KHO 2021:49.

6 Toteuttamisen edellytykset

6.1 Yleistä

Kuten on jo todettu, rakentamisluvan edellytykset on jaettu kahteen osaan: sijoittamisen edellytyksiin ja toteuttamisen edellytyksiin. Edellä kuvatut sijoittamisen edellytykset keskittyivät pääosiltaan rakentamisen alueidenkäytöllisten mahdollisuuksien arvioimiseen, mikä ovat toteutettu pitkälti kaavoituksen ja kaavanmukaisuuden arvioinnin perusteella. Toteuttamisen edellytykset puolestaan keskittyvät rakennuksen teknisiin toteutusmahdollisuuksiin eli olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen arviointiin.

Rakentamislain 48 §:n mukaisesti rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että rakentamishanke täyttää lain 29–41 §:ssä säädettyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakentamishankkeen vaativuus sekä rakentamishankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat. Edellytys on jo suoraan sanamuotonsa mukaan suhteellinen, sillä olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisessä on otettava huomioon hankkeen vaativuus sekä siihen osallistuvat tahot. Rakentamishankkeen vaativuuden määrittelystä säädetään RakL 101 §:ssä, jossa otetaan huomioon erityisesti hankkeen koko, mahdollisten seurausten haitallisuus sekä käytettyjen teknisten ratkaisujen yleisyys. Yksinkertaistaen: arkkitehtuurisesti ”rohkean” yleisölle avoimen rakennuksen rakentaminen kaupungin keskustaan on siis lain(kin) silmissä vaativampaa kuin valmiin talopakettin pystyttäminen metsäiselle tontille.

Olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen edellyttämisellä on perinteensä lupasääntelyssä pitkältä ajalta. Maankäyttö- ja rakentamislain rakennuslupaa koskevassa 135 §:n kohdassa 2 edellytettiin, että rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset. Rakentamista koskevat tekniset edellytykset ovat olleet osa lupamenettelyä jo vanhan rakennuslain ajalta, jolloin edellytykset tosin olivat pitkälti asetustasoisesti säännettyjä.¹³¹ Edellytysten säätäminen laintasoisesti taas kumpuaa uuden perustuslain vaatimuksesta säätää yksilön oikeusasemasta laintasoisesti. Edellytykset ovat kuitenkin myös osin muuttuneet ajan varrella. Rakentamislaisissa uutta on etenkin rakennuksen vähähiilisyttä ja elinkaariominaisuuksia koskeva sääntely.¹³²

¹³¹ Ekroos – Majamaa 2018 s. 626.

¹³² HE 139/2022 vp. s. 30–34.

Oleennaisten teknisten vaatimusten, joita käsitellään jäljemmin yksityiskohtaisesti, arvioinnille on yhteistä vaatimusten joustavuus, mikä jättää niiden arvioijalle väistämättä harkintavaraa sekä toisaalta yksityiskohtaisuus, sillä vaatimuksia on täydennetty asetuksilla ja määräyksillä hyvinkin laajasti.

Olellaisia teknisiä vaatimuksia koskevan yleissäännökseen (RakL 29 §) mukaan vaatimusten täyttymisen arviointi suhteutetaan rakennuksen yleisesti ennakoitavissa olevaan kuormitukseen sekä ja rakennuksen käyttötarkoitukseen. Yleisölle avoimiin rakennuksiin, sekä erityisesti julkisiin rakennuksiin, on tarkoitus soveltaa vaatimuksia tiukemmin kuin vain vähälle käytölle jääviin yksityisiin rakennuksiin.¹³³ Muihin rakennuskohteisiin kuin rakennuksiin edellytysten arviointi koskee ennen kaikkea henkilövahinkojen estämistä.

Kaikelta rakentamiselta edellytetään lisäksi hyvän rakennustavan noudattamista. Hyvälle rakennustavalle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, vaikkakin säännös on hyvinkin merkityksellinen etenkin rakentamista ja rakentamisen vastuuta koskevissa riitatilanteissa. Käytännössä hyvällä rakennustavalla tarkoitetaan kaiken rakentamista koskevan sääntelyn sekä alan omien järjestöjen ja vakiintuneiden tapojen noudattamista.¹³⁴ Hyvä tapa -normin vaikutuksesta rakennusalan itsesääntelystä tulee, ainakin osin, oikeudellisesti sitovaa. Hyvän rakennustavan vaatimuksen arvo jää kuitenkin rakentamislupaa myönnettäessä vähäiseksi.

Korjausrakentamisessa oleennaisten teknisten vaatimusten täyttymistä arvioidaan eri tavalla kuin uudisrakentamisessa. Rakentamisessa voidaan nimittäin noudattaa rakennusaikaista rakennustapaa, jos korjaamisen kohteena oleva rakenne tai rakennusosa on ollut teknisesti toimiva eikä korjaamiseen kohdistu sellaista energiatehokkuuden parantamisvaatimusta, jota ei voi toteuttaa vanhaa rakentamistapaa noudattaen. (RakL 30.2 §)

Vastuu teknisten vaatimusten täyttymisestä on laissa annettu rakentamishankkeeseen ryhtyvälle eli taholle, joka hakee rakentamislupaa, käytännössä usein siis rakennusurakan tilaajalle. Tekniset vaatimukset toimivat kuitenkin lupaedellytyksenä, minkä vuoksi rakennusvalvontaviranomaisen on arvioitava niiden toteutumista osana lupaharkintaansa. Käytännössä arviointi tapahtuu rakentamislupahakemuksen liitteiden perusteella ja monilla yksittäisillä liitteillä on vahva kosketuspinta johonkin tiettyyn edellytykseen. Rakentamislupahakemuksen liitteet ovat toteuttamisen edellytysten kannalta muutenkin

¹³³ HE 139/2022 vp. s. 147.

¹³⁴ Hyvän rakennustavan käsitteestä ks. Oikarinen 2017.

erittäin merkityksellisiä, sillä kun lupaviranomainen hyväksyy liitteet todeten niiden täyttävän edellytykset, tulee suunnitelmista osa lupaa ja siten rakentaminen tulee tapahtua niiden osoittamalla tavalla.¹³⁵

6.2 Rakenteiden lujuus ja vakaus

Ensimmäisestä varsinaisesta toteuttamisen edellytyksestä säädetään RakL:n 31 §:ssä, jonka mukaisesti rakentamishankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan käyttötarkoitus huomioon ottaen siten, että sen rakenteet ovat lujia ja vakaita, soveltuvat rakennuspaikan olosuhteisiin ja kestävät rakennuksen suunnitellun käyttöiän.

Edellytyksen tavoitteena on toteuttaa rakennuslainsäädännön turvallisuuden tavoitetta, kärjistetyksi varmistamalla, että rakennukset eivät sorru.

Edellytyksen toteuttamista ja sen arviointia koskevista yksityiskohdista säädetään asetustasolla. Keskeisiä asetuksia ovat YMA:t kantavista rakenteista (477/2014) sekä pohjarakenteista (465/2014).

Asetusten sääntelyratkaisut perustuvat eurokoodijärjestelmään, mikä on eurooppalainen standardi rakenteiden suunnittelulle.¹³⁶ Eurokoodi-standardit ja niistä annetut kansalliset soveltamisohjeet muodostavat pohjan rakenteiden riittävän vakauden ja lujuuden arviointiin, sillä niiden mukaisesti suunniteltu ja toteutettu rakenne on lainmukainen.¹³⁷

Eurokoodijärjestelmän käyttäminen ei ole kuitenkaan pakollista, vaan rakennukset voidaan suunnitella myös muuten, kunhan lopputuloksena on olennaiset tekniset vaatimukset täyttävä rakennus. Tällöin kuitenkin luvanhakijan on näytettävä, että vaatimukset toteutuvat¹³⁸

¹³⁵ Ekroos 2005 s. 26.

¹³⁶ Euroopan komissio: About the EN Eurocodes.

¹³⁷ Asetusten 3.1 §:ien mukaisesti vaatimukset täyttyvät kun ” -- suunnitellaan ja toteutetaan eurokoodien sekä niitä koskevien ympäristöministeriön asetuksina annettujen kansallisten valintojen mukaan.”.

¹³⁸ Asetusten 3.2 §:ien mukaisesti ”rakennushankkeeseen ryhtyvän tulee osoittaa. rakennusvalvontaviranomaiselle --, että suunnittelu ja toteutus johtaa --- olennaisten teknisten vaatimusten täyttymiseen.”.

6.3 Paloturvallisuus

Rakentamislain 32 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi rakennuksen paloturvallisuus. Vaatimuksia asetetaan rakennuksen syttymisherkkyydelle, palon kestävyydelle, palon leviämisherkkyydelle sekä pelastustoiminnalle. Rakentamisen paloturvallisuudelle asetetut vaatimukset ovat historiallisesti kuuluneet rakennuslainsäädännön keskiöön.

Rakennuksen paloturvallisuuden yksityiskohdista säädetään asetustasolla. Keskeinen asetus on YM asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017). Asetus rakentuu rakennusten luokitteluun eri paloluokkiin, sekä näin luokitelluille rakennuksille asetettaviin teknisiin vaatimuksiin. Ideana on, että paloturvallisuudelle asetetut vaatimukset täyttyvät, kun rakennus on suunniteltu asetuksen luokkien mukaisesti. Vastaavasti kuten lujuus ja vakaus - vaatimuksen osalta myös muunlainen toteutus on mahdollinen. Tähän niin sanottuun oletettuun palonkehitykseen perustuvassa vaihtoehdossa luvanhakijan on osoitettava, että paloturvallisuus toteutuu. (Asetuksen 3 §)

6.4 Terveellisyys

Rakentamislain 33 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi joukko rakennuksen terveellisyttä koskevia vaatimuksia. Rakennuksen on oltava terveellinen sekä turvallinen rakennuksen sisäilma, kosteus-, lämpö- ja valaistusolosuhteet sekä vesihuolto huomioon ottaen, eikä siitä saa aiheutua terveyden vaarantumista sisäilman epäpuhtauksien, säteilyn, veden tai maapohjan pilaantumisen, savun, jäteveden tai jätteen puutteellisen käsittelyn eikä rakennuksen osien tai rakenteiden kosteuden vuoksi. Rakennustuotteiden ja järjestelmien on oltava terveellisiä käyttää.

Rakentamisen terveellisyysvaatimusta on konkretisoitu asetustasolla keskittyen ennen kaikkea rakennusten sisäilmastoon sekä vesijärjestelmiin. Keskeisiä asetuksia ovat: YMA rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta (782/2017), joka jättää yksityiskohtaiset toteuttamisratkaisut pitkälti rakennusten suunnittelijoille; YMA uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdoista (1009/2017), joka myös jättää pitkälti toteuttamisratkaisut rakennusten suunnittelijoille, mutta jossa kuitenkin säädetään yksityiskohtaisia raja-arvoja muun muassa sisäilman laadulle; YMA rakennusten vesi- ja viemärlaitteistoista (1047/2017), joka on vesi- ja viemärlaitteistojen toteutusta koskeva yleisasetus; sekä joukko vesijärjestelmien teknisiä ominaisuuksia koskevia asetuksia, joilla pyritään ennen kaikkea takaamaan talousveden puhtaus sekä estämään vesivahinkoja (YMA:t 475/2018, 476/2018, 455/2019, 477/2019,

478/2019, 480/2019, 481/2019, 482/2019, 483/2019, 497/2019, 498/2019, 499/2019, 500/2019).

6.5 Käyttöturvallisuus

Rakentamislain 34 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi rakennuksen käyttöturvallisuus. Rakennuksesta tai sen ulkotiloista ja kulkuväylistä ei saa aiheutua sellaista tapaturman, onnettomuuden tai vahingon uhkaa, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Käyttöturvallisuuden vaatimusta konkretisoidaan asetustasolla etenkin YMA rakennuksen käyttöturvallisuudesta (1007/2017). Asetuksessa säädetään muun muassa portaisiin ja kaiteisiin liittyvistä vaatimuksista varsin yksityiskohtaisesti putoamisriskin minimoimiseksi.

6.6 Esteettömyys

Rakentamislain 35 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi rakennuksen esteettömyys. Esteettömyys ja käytettävyys on otettava huomioon erityisesti lasten, ikääntyneiden, vammaisten ja liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden kannalta suhteutettuna rakennuksen käyttötarkoitukseen ja käyttäjämäärään.

Edellytyksen taustalla on ajatus siitä, että huomioiduille ryhmille soveltuva tila soveltuu myös muille ihmisryhmille.¹³⁹ Taustalla vaikuttaa myös YK:n vammaisyleissopimuksen (SopS 27/2016) 9 artiklan mukainen saavutettavuuden järjestämisen vaatimus.

Esteettömyyden edellytystä on konkretisoitu VNA rakennuksen esteettömyydestä (241/2017), jossa säädetään muun muassa esteettömien saniteettitilojen ja parkkipaikkojen rakentamisesta.

6.7 Meluntorjunta ja äänisolosuhteet

Rakentamislain 36 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi se, ettei rakennuksen ja piha-alueiden meluallistus ja ääniolosuhteet vaaranna terveyttä, lepoa tai työntekoa. Rakennuksen rakenteiden on oltava äänieristettyjä ja talotekniset laitteet eivät saa häiritä melultaan rakennuksen käyttöä.

Edellytettyä tasoa ääniolosuhteille tarkennetaan YMA rakennuksen ääniympäristöstä (796/2017). Asetuksessa säädetään tekniset raja-arvot uuden rakennuksen sallituille

¹³⁹ Ekroos – Majamaa 2018 s.647.

ääniolosuhteille. Rakentaminen näiden arvojen mukaan täyttää lupaedellytykset.

Rakentaminen on myös sallittua, mikäli niitä ei ole erityisen syyn vuoksi tarkoituksenmukaista soveltaa rakennushankkeeseen ja luvanhakija osoittaa rakentamisen täyttävän olennaiset tekniset vaatimukset muutoin. (Asetuksen 3 §)

6.8 Energiatehokkuus

Rakentamislain 37 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi rakennuksen energiatehokkuus. Rakennus on suunniteltava ja rakennettava sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että energiaa ja luonnonvaroja kuluu säästeliäästi.

Energiatehokkuuden vähimmäisvaatimusten täytyminen on osoitettava laskelmilla. Uusi rakennus on, laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, suunniteltava RakL 11 §:n tarkoittamaksi lähes nollaenergiarakennukseksi ja luvanvaraisessa korjausrakentamisessa energiatehokkuutta on lähtökohtaisesti parannettava.

Edellytyksen taustalla on jatkuvasti kasvavat pyrkimykset ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Edellytys toteuttaa osaltaan energiatehokkuusdirektiiviä kansallisella tasolla.¹⁴⁰

Energiatehokkuuden vaatimusta tarkennetaan asetustasolla etenkin YMA:ssa uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017), YMA:ssa eräiden rakennuksen teknisten järjestelmien energiatehokkuuden vaatimuksista (718/2020) sekä YMA:ssa rakennuksen energiatehokkuuden parantamisesta korjaus- ja muutostöissä (4/13, kuin muutettu).

6.9 Vähähiilisyys

Rakentamislain 38 §:ssä säädetään toteuttamisen edellytykseksi rakennuksen vähähiilisyys. Edellytys on täysin uusi ja liittyy RakL säättämisen vahvaan tavoitteeseen huomioida ilmastonmuutoksen hillintä osana rakennuslainsäädännön tavoitteita.¹⁴¹

Pykälän sanamuoto edellyttää vähähiilisyyttä kaikilta uusien rakennusten rakentamiselta. Varsinaisesti edellytys koskee kuitenkin ilmastaselvityksen laatimisvelvollisuuden piiriin

¹⁴⁰ ks. aiheesta Penttinen – Pyhäranta 2016 s. 258–266.

¹⁴¹ Rakentamislain 38 §:n mukaista vähähiilisyyden vaatimusta on ehdotettu muutettavaksi ns. rakentamislain korjaussarjassa. Ehdotettu sääntely on ehdotuksen mukaan astumassa voimaan vasta 1.1.2026. Tutkielmassa asia esitetään siten kuten sen on ehdotettu tulemaan voimaan, sillä kyse on täysin uudesta sääntelystä, joka ei korvaa olemassa-olevaa sääntelyä.

kuuluvia uusia rakennuksia¹⁴² joiden hiilijalanjäljen tulee alittaa RakL 38 a §:n mukaisesti hiilijalanjäljen raja-arvo. Varsinaiset raja-arvot annettaisiin rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisesti luokiteltuina valtioneuvoston asetuksella.¹⁴³

Merkillepantavaa on, että ilmastaselvitys on esitettävä vasta rakennuksen loppukatselmuksessa. Tämän vuoksi raja-arvon alittumista ei voida todeta rakentamislupaa myönnettäessä. Vähähiilisyiden vaatimus toimiikin lupaehtona tavoin soveltamisalansa piirissä. Rakentaminen on suoritettava siten, että raja-arvo alittuu, sillä loppukatselmuksella ei voida pitää ja rakennusta hyväksyä käyttöön, mikäli raja-arvo ei tehdyn ilmastaselvityksen mukaan alitu.¹⁴⁴ Varsinaisesti edellytyksen toteutuminen arvioidaan vasta rakennuksen loppukatselmusvaiheessa, ei rakentamislupaa myönnettäessä. Tosiasiassa rakentamishankkeeseen ryhtyvän on kuitenkin huolehdittava jo lupavaiheessa, että suunnitelmien mukainen rakentaminen tulee alittamaan raja-arvot.

Rakennuksen vähähiilisyiden arviointi ja hiilijalan- ja kädenjäljen laskemisen tulisi pääsääntöisesti perustua Suomen ympäristökeskuksen kansallisen päästötietokannan lukuihin rakentamisen hiilipäästöistä. Laskemisessa huomioidaan rakennuksen käyttöajan ilmastorasituksen lisäksi rakennuksen rakentamisen, rakennustuotteiden valmistamisessa ja rakennuksen purkamisesta aiheutuneet päästöt.

Edellytyksestä olisi muut rakennuskohteet kuin rakennukset sekä korjausrakentaminen. Lisäksi korjausrakentaminen on vapautettu asetuksella säädettävistä raja-arvoista. Uusien rakennusten rakentamiseen, joihin ei tarvitse laatia ilmastaselvitystä, sovelletaan vain vähähiilisyiden yleisvaatimusta, eli rakennus on suunniteltava ja rakennettava sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi.

¹⁴² Näitä ovat ehdotetun RakL 38 §:n mukaan: 1) rivitalo; 2) asuinkerrostalo; 3) toimistorakennus ja terveyskeskus; 4) liikerakennus, tavaratalo, kauppakeskus, myymälärakennus, myymälähalli, teatteri, ooppera-, konsertti- ja kongressitalo, elokuvateatteri, kirjasto, arkisto, museo, taidegalleria ja näyttelyhalli; 5) majoitusliikerakennus, hotelli, asuntola, palvelutalo, vanhainkoti ja hoitolaitos; 6) opetusrakennus ja päiväkotit; 7) liikuntahalli; 8) sairaala; 9) lämmitetyltä nettoalaltaan yli 1 000 neliömetrin suuruinen varastorakennus, liikenteen rakennus, uimahalli ja jäähalli.

¹⁴³ Valtioneuvoston asetusta raja-arvoista ei ole tätä kirjoittaessa vielä annettu.

¹⁴⁴ Ehdotettu RakL 122 §:n mukaan loppukatselmus voidaan toimittaa vasta kun rakennus alittaa sille ilmastaselvityksellä osoitetun 38 a §:ssä säädetyin hiilijalanjäljen raja-arvon; (Ilmeinen kirjoitusvirhe esiintyy suoraan lakiehdotuksessa).

6.10 Elinkaariominaisuudet

Rakentamislain 39 §:ssä toteuttamisen edellytykseksi säädetään rakennuksen elinkaariominaisuuksien ekologisuus sekä rakennuksen teknisen käyttöiän pitkäikäisyys.¹⁴⁵

Rakennuksen elinkaarella tarkoitetaan lain 2 §:n määritelmän mukaan peräkkäisiä ja toisiinsa liittyviä vaiheita, jotka kattavat rakennustuotteiden raaka-aineiden hankinnan, valmistuksen, kuljetukset, rakentamisen, rakennuksen käytön, rakennustuotteiden vaihdot, purkamisen sekä rakennus- ja purkumateriaalien käsittelyn ja loppusijoituksen.

Rakennuksen elinkaariominaisuuksille asetetut vaatimukset ovat muodollisesti täysin uusia, vaikkakin MRL:n 117.3 § sisälsi tavoitteellisesti samansisältöisiä vaatimuksia. Edellytys on keskeinen keino, jolla tavoitellaan lain uudistamisen taustalla vaikuttanutta tavoitetta parantaa rakennusalan kiertotaloutta ja siten hillitä ilmastonmuutosta.¹⁴⁶

Käyttöiälle ja elinkaariominaisuuksille asetettavaa vaatimusta on tarkoitus konkretisoida ympäristöministeriön asetuksilla. Asetuksia ei ole vielä annettu (22.9.2024)

6.11 Asuin- majoitus-, ja työtilat

Rakentamislain 40 §:ssä säädetään asuin- majoitus- ja työtiloihin liittyviä erityisiä toteuttamisen edellytyksiä, jotka luonnollisesti koskevat vain näitä tiloja. Tilat on suunniteltava ja rakennettava turvallisiksi, toimiviksi, viihtyisiksi ja käyttötarkoitukseensa soveltuviksi. Erikseen laissa säädetään myös, että tiloissa on oltava ikkuna. Ikkunan vaatimus ei ole työtiloissa ehdoton. Lisäksi matkaviestinten kuuluvuus on lähtökohtaisesti varmistettava.

Lain vaatimuksia konkretisoidaan YMA asuin-, majoitus- ja työtiloista (1008/2017, kuin muutettu), missä asetetaan tarkkoja vaatimuksia muun muassa huoneiden vähimmäispinta-aloille, korkeudelle sekä ikkunoille. Asetusta ollaan tätä tutkielmaa kirjoittaessa päivittämässä rakentamislakia vastaavaksi, mutta uutta asetusta ei ole vielä annettu.¹⁴⁷ Tämän lisäksi

¹⁴⁵ Rakentamislain 39 §:n mukaista elinkaariominaisuuksien vaatimusta on ehdotettu muutettavaksi ns. rakentamislain korjaussarjassa rakennuksessa käytettyjen materiaalin raportoinnin osalta. Ehdotettu sääntely on ehdotuksen mukaan astumassa voimaan vasta 1.1.2025. Tutkielmassa asia esitetään siten kuten sen on ehdotettu tulemaan voimaan, sillä kyse on täysin uudesta sääntelystä, joka ei korvaa olemassa-olevaa sääntelyä.

¹⁴⁶ HE 139/2022 vp s. 28–29.

¹⁴⁷ Aiheesta ks. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM033:00/2023> (luettu 26.6.2024).

valmistelussa on lainsäädäntömuutos, jolla täsmennettäisiin asuntojen ns. lyhytvuokraukseen liittyvää sääntelyä lisäämällä lakiin tätä koskeva uusi 40 a §.¹⁴⁸

6.12 Kokoontumistilat

Kronologisesti viimeisestä toteuttamisen edellytyksestä säädetään RakL 41 §:ssä, minkä mukaisesti kokoontumistilassa saa oleskella samanaikaisesti vain sellainen määrä ihmisiä, että he pääsevät poistumaan turvallisesti. Rakennusvalvontaviranomaisen on rakentamislupaa myönnettäessä otettava kantaa tilan enimmäishenkilömäärään.

Kokoontumistilan käsitettä ei ole tarkasti määritelty laissa, vaan käsite on tarkoitettu joustavaksi. Kokoontumistilaksi on ymmärrettävä tila, johon kokoontuu merkittävästi yleisöä.¹⁴⁹

Kokoontumistiloille asetettavia vaatimuksia konkretisoidaan YMA rakennuksen käyttöturvallisuudesta (1007/2017), jonka viides luku asettaa vaatimukset kokoontumistilan suunnittelulle ja rakentamiselle sekä perusteet sallitun henkilömäärän arvioimiselle.

6.13 Toteuttamisen edellytykset – Yhteenveto

Edellä on kuvattu rakentamisluvan toteuttamisen edellytyksinä toimivat olennaiset tekniset vaatimukset. Edellytykset voidaan tarkoituksensa puolesta jakaa kolmeen luokkaan.

Ensimmäisenä rakentamisen perustavanlaatuista turvallisuutta koskevat edellytyksiin eli 31 §:n mukaiseen rakenteiden vakauteen ja lujuteen ja 32 §:n mukaiseen paloturvallisuuteen. Toisekseen rakentamisen terveellisyyteen laajasti ymmärrettynä koskeviin edellytyksiin, eli 33 §:n mukaiseen terveellisyyden, 34 §:n käyttöturvallisuuden, 35 §:n esteettömyyden, 36 §:n ääniolosuhteiden sekä 40 ja 41 §:ien mukaisiin tiloja koskeviin edellytyksiin. Kolmanneksi edellytykset koskevat rakennusten ja rakentamisen ekologisuutta, mitä koskeviin edellytyksiin kuuluu 37 §:n mukainen energiatehokkuuden, 38 §:n vähähiilisuuden ja 39 §:n elinkaariominaisuuksien edellytykset.

¹⁴⁸ Hallituksen esitys laiksi rakentamislain muuttamisesta (Luonnos 24.4.2024).

¹⁴⁹ HE 139/2022 vp. s. 165.

Edellytysten luokittelu on itsessään vähämerkityksellistä, mutta se auttaa hahmottamaan teknisten vaatimusten monitavoitteellisuutta. Asialla on myös oikeudellista merkitystä, sillä lain tavoite ohjaa lain tulkintaa.

Rakentamisluvan edellytyksinä RakL 4 luvun olennaiset tekniset vaatimukset toimivat, sillä näin säädetään lain 48 §:ssä. Niillä on kuitenkin myös itsenäinen merkityksensä lupamenettelyn ulkopuolella. Olennaisilla teknisillä vaatimuksilla on merkityksensä niin rakentamislupamenettelyn ulkopuolella tehtävässä rakennusvalvonnassa kuin rakentamistyön yksityisoikeudellisten suhteiden vastuukysymyksissä.

Rakentamiselle asetetut olennaisten teknisten vaatimusten täyttäminen on laissa kirjoitettu rakentamishankkeeseen ryhtyvän vastuulle. Lainsäädännöllisellä ratkaisulla, joka on ollut käytössä jo MRL:n aikaan, korostetaan julkisen rakennusvalvonnan suhteellisuutta.

Arvioinnin suhteellisuutta korostaa myös vaatimusten arviointi rakennusten käyttötarkoitusta ja vaatimuksia vastaan. Sama vaikutus on sillä, että teknisten vaatimusten toteutumisen arviointi on pitkälti suunnittelijoiden pätevyyden luokitteluun pohjautuvaa.¹⁵⁰

Olennaisten teknisten vaatimusten arvioinnin tarkkuus osana rakentamislupaharkintaa on osin häilyvä. Rakentamislain 43 § sanamuodon mukaisesti lupaharkinta koostuu edellytysten arvioinnista. Laissa ei siis suoraan lue, että lupaharkinta koostuisi esimerkiksi edellytysten *täyttymisen* arvioinnista. Samalla on huomioitava, että RakL 102 §:n mukaisesti rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Tämä tarkoittaa sitä, että rakennusvalvontaviranomaisella ei ole vaatimusta käydä kaikkien teknisten vaatimusten täyttymistä yksityiskohtaisesti läpi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö teknisissä vaatimuksia pitäisi yksityiskohtaisesti noudattaa rakentamisesta tai rakentamisluvan perusteena olevissa suunnitelmissa.

Kaikesta suhteellisuudestaan huolimatta olennaisten teknisten vaatimusten arviointi osana rakentamislupamenettelyä on monissa kohdissa yksinkertaista. Laissa säädettyinä vaatimus siitä, että rakenteiden ääneneristävyyden on oltava sellaisia, että rakennuksessa oleskelevien uni ja lepo eivät häiriinny ja rakennuksen käyttötarkoituksen mukainen toiminta on ääniolosuhteiden puolesta mahdollista (RakL 36.2 §), on tulkinalle altis. Kun vaatimusta

¹⁵⁰ Jääskeläinen 2017 s. 72–73.

kuitenkin konkretisoidaan asetuksilla siten, että asuntojen, majoitus- tai potilashuoneiden välillä pienin sallittu äänitasoeroluku on 55 dB, (YMA 796/2017, 4 §) joka voidaan standardoidusti laskea käytettyjen rakennustuotteiden pohjalta¹⁵¹, jää tulkinnalle vain vähän tilaa.

Yllä todetun esimerkin kaltaisesti muidenkin teknisten vaatimusten täyttymisen arviointi perustuu erilaisten standardien mukaisuuteen, jotka rakennuksen suunnittelijan on otettava huomioon. Monissa kohden myös muut vaihtoehdot ovat sallittuja, mikäli rakentamislupaa hakeva osoittaa, että ne täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Tällaisessa tilanteessa tulkinnalle jää enemmän tilaa.

¹⁵¹ YM 2018, s. 21 ohje rakennuksen ääniympäristöstä.

7 Poikkeamisen mahdollisuudesta lyhyesti

7.1 Poikkeaminen

Edellä kuvatut rakentamisluvan edellytykset eivät ole luonteeltaan täysin ehdottomia, sillä niistä voidaan poiketa. Poikkeamisen mahdollisuudella on teoreettisesti, sekä myös käytännöllisesti, merkittävä vaikutus rakentamisen luvanvaraisuuden systematiikkaan. Tämän vuoksi on tutkielman kannalta perusteltua käsitellä aihetta, vaikkakin käsittely jää suppeaksi.

Poikkeaminen tapahtuu rakentamisluvasta erillisen poikkeamisluvan muodossa.

Poikkeamisluvan erillisyydestä huolimatta poikkeamisluvan hakeminen ja käsittely nivoutuvat osaksi rakentamislupamenettely, sillä ne voidaan käsitellä, ja käytännössä käsitelläänkin, samanaikaisesti rakentamisluvan myöntämisen kanssa, tosin siten, että poikkeamislupa on myönnettävä ensin.¹⁵² Käsittelyjärjestys johtuu siitä, että tällöin poikkeamislupa toimii perusteena rakentamislualle, jota ei muutoin saisi myöntää.

Rakentamislaki tuntee kolme erillistä mahdollisuutta myöntää poikkeus: varsinaisen poikkeusluvan, alueellisen poikkeamisen sekä vähäisen poikkeamisen rakentamisluvan yhteydessä. Näistä säädetään lain 57,58,59 §:ssä. Edellytykset kaikkiin poikkeamismuotoihin ovat samat ja muotojen erot ilmenevät siitä, mistä normista milläkin luvalla voidaan poiketa.

Varsinaisella poikkeusluvalla voidaan poiketa RakL 57 §:n mukaisesti alueidenkäyttölaisissa säädetystä tai sen nojalla annetusta ja tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Edellä säädetty ei kuitenkaan koske kelpoisuusvaatimuksia, tonttijakoa, maisematyöluvan tarvetta ja edellytyksiä eikä 46 §:n 1 momentin 2 kohdassa¹⁵³ säädettyjä asemakaavan laatimista koskevia sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Luvalla voidaan siis esimerkiksi poiketa asemakaavasta tai esimerkiksi edellä esitetystä asuintilojen välisestä desibelirajasta.

Alueellisella poikkeamispäätöksellä voidaan poiketa vain säädöksestä, joka estää asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisen asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön,

¹⁵² Martinkauppi 2024 s. 385.

¹⁵³ Kyseissä kohdassa kielletään rakentaminen, joka johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista.

käytännössä siis lähinnä asemakaavasta. Toisin kuin poikkeamisluvalla alueellisella poikkeamisella voidaan poiketa samanaikaisesti useampaa kuin yhtä rakennuspaikkaa koskevasta normista. Alueellisen poikkeamisen erityisenä edellytyksenä on, että sillä edistetään jo olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

Vähäinen poikkeus rakentamista koskevasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan myöntää rakentamisluvan yhteydessä. Rakennuksen teknisiä ja vastaavia ominaisuuksia koskeva poikkeaminen ei saisi kuitenkaan vaarantaa rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten täyttymistä. Vaikka poikkeaminen tehdään rakentamisluvan yhteydessä, on kyseessä kuitenkin teknisesti eri päätös. Vähäisenä ei ole oikeuskäytännössä pidetty muun muassa tiettyyn käyttötarkoitukseen tarkoitettun rakennusalan ylittämistä yli kymmenellä prosentilla.¹⁵⁴

7.2 Poikkeamisen edellytykset

Poikkeamisen edellytyksistä säädetään RakL 57 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa. Säädösteknisesti edellytykset on rakennettu nelikohtaiseksi luetteloksi, jossa listataan esteet poikkeamiselle sekä tätä listausta täsmentäväksi luetteloksi.

Poikkeamislupaa ei saa myöntää, mikäli poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Peukalosäännön mukaan poikkeaminen aiheuttaa sanottua haittaa, mikäli se ei olisi toteutettavissa varsinaisen kaavoituksen keinoin.¹⁵⁵ Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei kuitenkaan voi aiheuttaa tässä tarkoitettua haittaa.

Poikkeamislupaa ei saa myöskään myöntää, mikäli se vaikeuttaa luonnonsuojelun tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Sanamuotonsa mukaan este täyttyy, mikäli poikkeaminen vain vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista, mikä tekee sen soveltamiskynnyksestä matalan.

Poikkeamislupaa ei voida myöntää, mikäli se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Keskeistä arvioinnissa juuri rakentamisen vaikutukset, esimerkiksi paljon liikennevirtoja

¹⁵⁴ KHO 2005:33.

¹⁵⁵ Martinkauppi 2024 s. 386–387.

aiheuttavan rakennuksen rakentaminen pientaloalueelle voi aiheuttaa poikkeamiselle esteen. Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei kuitenkaan voi aiheuttaa tässäkään estettä poikkeuksen myöntämiselle.

Poikkeamisluvan myöntäminen, toisin kuin rakentamisluvan myöntäminen, perustuu luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Yllä todetut myöntämisen esteet siis muodostavat siis liikkumatilan, jonka sisällä kunta voi joko myöntää tai olla myöntämättä poikkeusta. Asia on laissa ilmaistu 57–59 §:ssä käytetyssä ilmaisussa ”kunta voi – – myöntää”. Varsinainen poikkeaminen ja alueellinen poikkeaminen vaativat lisäksi erityisen syyn, jonka on liityttävä jollakin tapaa rakentamiseen¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Martinkauppi 2024 s. 388.

8 Johtopäätökset

Tällä tutkielmalla on pyritty vastaamaan kysymykseen rakentamisluvan myöntämisen edellytyksistä. Niin ikään tutkielmalla on pyritty esittämään tulkintasuosituksia yksittäisistä edellytyksistä sekä selkeyttää niihin liittyvä tulkinnanvaraisuutta. Toisella tapaa sanottuna tutkielman tarkoituksena oli esitellä maanomistajan niin sanotun subjektiivisen oikeuden sisältö.

Tutkielmassa kysymykseen lähdettiin vastamaan hahmottelemalla ensiksi rakentamisen luvanvaraisuuden tarkoitus hyvinkin abstraktilla tasolla. Tarkoitukseksi voidaan muotoilla rakennuskannan turvallisuuden varmistamisen toimivassa yhteiskuntarakenteessa ilmastonmuutosta hillitsevällä tavalla. Rakentamislupa tunnistettiin oikeusharkintaiseksi luvaksi, jonka edellytysten tarkastelu on niin sanottua sidottua hallintotoimintaa. Tulkintaa ohjaaviksi oikeusperiaatteiksi tunnistettiin hallinnon yleiset periaatteet sekä oikeudenalakohtaiset periaatteet, jotka ovat vahvasti liitynnässä yllä esitettyyn lainsäädännön tarkoitukseen. Omistajan omistusoikeus, johon kaavassa myönnetty rakennusoikeus kuuluu, todettiin merkittävästi tulkintaa ohjaavaksi lähtökohdaksi.

Kaksivaiheisen rakentamisluvan ensimmäisen osan, sijoittamisen, edellytykset havaittiin vahvasti riippuvaiseksi asemakaavasta. Asemakaavan vaietessa muut edellytykset nousevat esille enemmän ja asemakaavan ottaessa asiaan kantaa menettävät merkitystään.

Rakentamisen asemakaavan mukaisuus on rakentamisluvan myöntämisen keskeinen lähtökohta, minkä vuoksi koko luvan kannalta oleelliseen asemaan nousee kaavan tulkitseminen. Tutkielmassa havaittiin, että etenkin yleisimpien rakennuskohteiden osalta kaavojen tulkinta on kuitenkin vakiintunutta. Lähtökohtana on pidettävä sitä, mitä kaavassa objektiivisesti ja rationaalisesti tulkiten ilmaistaan. Punnintatilanteissa edellä esitettyjen oikeusperiaatteiden merkitys kasvaa.

Rakentamisluvan toisen osan, toteuttamisen, edellytykset havaittiin monitavoitteisiksi sekä kahdella tapaa suhteellisiksi. Ensimmäkin rakennushankkeeseen sovellettavat edellytykset vaihtelevat hankkeen vaativuuden mukaan, minkä arviointi luo tulkinnalle uuden tason. Hankkeen vaativuuden arviointi luo myös melko paljon tulkinnanvaraa. Toisekseen lainsäädäntötekniikka, jossa vastuu toteuttamisen edellytyksistä on asetettu rakentamisluvan hakijalle ja edelleen suunnitelmien tekijöille tuo edellytyksille suhteellisuutta, etenkin kun lupaviranomaisen ei pidä tutkia niiden täyttymistä kaikilta osin. Lisäksi todetaan, että

toteuttamisen edellytyksien tulkinta, ilman niiden konkretisointia asetuksilla, ei niiden säätämishistorian vuoksi ole mahdollista.

Tutkielma kohdistui murrosvaihetta elävään lainsäädäntöön. Uuden lainsäädännön tosiasialliset vaikutukset tutkimuksen kohteeseen, lupaan rakentaa asemakaava-alueella, ovat kuitenkin melko vähäisiä. Suurimmat muutokset ovat olleet siinä, mihin lupaa vaaditaan sekä uusissa vähähiilisyttä ja elinkaariominaisuuksia koskevissa vaatimuksissa, joiden merkitystä ollaan valmisteilla olevassa niin sanotussa rakentamislain korjaussarjassa laskemassa. Lupaedellytysten kannalta tämä tarkoittaa sitä, että vanhan lain alla kertynyt käytäntö soveltuu pitkälti myös uuden lain tulkintaan. Luvan hakijan kannalta tätä voidaan pitää positiivisena siinä mielessä, että se lisää hakijan oikeusvarmuutta. Soveltajan on kuitenkin oltava tarkkana ja muistettava huomioida lainsäädännön muutokset.

Tutkielmassa pystytään hahmottamaan maanomistajan subjektiivisen oikeuden sisältö. Kaavassa osoitettu rakennusoikeus kuuluu maanomistajan käytettäväksi niillä rajoitteilla, jotka kaavassa on mainittu, mikäli maanomistajan suunnittelema rakentaminen täyttää laissa säädetyt edellytykset. On kuitenkin siitä pitää mielessä, että tämä niin sanottu subjektiivinen oikeus on siinä mielessä harhaa, että se on voimassa vain kaavan ollessa voimassa. Kunnalla on teoriassa mahdollisuus aina uudelleenkaivoittaa alue, jolloin oikeus lakkaa olemasta samansisältöisenä voimassa. Oikeus onkin voimassa ajallisesti vain toistaiseksi.

Lopuksi voidaan esittää *De lege ferenda* kaksi näkökohtaa. Rakentamislupa on oikeusharkintainen lupa, jonka edellytykset, kenties kauneuden ja korkeasuhtaisuuden vaatimusta lukuun ottamatta, eivät ole erityisen alttiita oikeuden ulkopuolisille arvostuksille. Tämän vuoksi lainsäädännön lähtökohta, jossa rakentamisluvan myöntää monipäinen, käytännössä kunnallispolitiikoista koostuva elin, kuulostaa oikeusvarmuuden kannalta ongelmalliselta. Käytännössä ongelmallisuutta pienentää se että, valtuudet suurimman osan luvista myöntämiseen on monissa kunnissa osoitettu alemmalle tasolle.

Lisäksi oikeusvarmuuden kannalta ongelmallista on toteuttamisen edellytyksiin liittyvä kaksitapainen suhteellisuus, joka väärin sovellettuna voi johtaa mielivaltaisilta vaikuttaviin tilanteisiin. Tästä näkökulmasta huolimatta vaativuuksiin liittyvä suhteellisuus on perusteltua, sillä kaikelta rakentamiselta ei voida realistisesti edellyttää samaa vaatimustasoa. Ei voida myöskään esittää, että rakennusvalvonta voisi tarkastaa yksityiskohtaisesti jokaisen

vaatimuksen täyttymisen. Tämän vuoksi suhteellisuuden vähentäminen edellyttäisi julkisen vallan lainsäädännöllä rakentamiselle asettamien vaatimusten merkittävä keventämistä.