

Tiina Pellinen

Toimivalta suunnittelutarveratkaisuissa ja poikkeamispäätöksissä Jyväskylässä

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Insinööri (ylempi AMK)
Maanmittaustekniikka
Opinnäytetyö
21.05.2017

Tekijä Otsikko	Tiina Pellinen Insinööriyön otsikko
Sivumäärä Aika	34 sivua + 4 liitettä 21.05.2017
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Tutkinto-ohjelma	maanmittaustekniikka
Ohjaajat	kiinteistöinsinööri Juha Kantanen lehtori Juhani Nippala
<p>Jyväskylässä toimivalta poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa on delegoitu kaupunkirakennelautakunnalle. Lautakunta on osittain delegoinut toimivaltaa viranhaltijalle. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten toimivalta olisi tarkoituksenmukaista jakaa kaupunkirakennelautakunnan ja viranhaltijan kesken.</p> <p>Opinnäytetyössäni tutkin Jyväskylässä vuonna 2016 tehtyjä lupapäätöksiä tarkemmin. Tarkoitukseni oli selvittää niiden avulla, löytyykö hankkeita, joiden osalta olisi tarkoituksenmukaisempaa, että toimivalta lupapäätösten osalta kuuluisi lautakunnan sijasta viranhaltijalle tai että toimivalta kuuluisi viranhaltijan sijasta lautakunnalle.</p> <p>Työssäni tarkastelin kolmea erilaista vaihtoehtoa toimivallan jakamisen suhteen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa tehtäisiin vain muutamia muutoksia, jotka parantavat säännöksiä ja olisivat nykyisten säännösten kanssa samassa linjassa. Toisessa vaihtoehdossa lähtökohdiana oli säännösten selkeyttämisen lisäksi vähentää lautakuntaan menevien hakemusten määrää. Kolmannessa vaihtoehdossa toimivalta näiden lupien osalta siirtyisi kokonaan viranhaltijalle.</p> <p>Tekemäni tarkastelun perusteella paras vaihtoehto toimivallan jakautumiselle olisi vaihtoehto, jonka mukaan suunnittelutarveratkaisuiden osalta toimivalta siirtyisi kokonaan viranhaltijalle ja poikkeamispäätöksissä viranhaltijan toimivaltaa lisätään koskemaan yleiskaavan ehdollista rakentamisrajoitusta, rakennusjärjestyksen kokonaisrakennusoikeutta, ranta-alueen suunnittelutarpeesta poikkeamista myös olemassa olevan rakennuksen laajentamista koskien sekä poikkeamisten myöntämistä asemakaavan asuinrakennusten korttelialueille.</p> <p>Työn tuloksia voidaan hyödyntää muutettaessa Jyväskylän kaupunkirakennepalveluiden toimintasääntöä.</p>	
Avainsanat	suunnittelutarveratkaisu, suunnittelutarvealue, poikkeamispäätös, toimivalta

Author Title	Tiina Pellinen Title of the Thesis
Number of Pages Date	34 pages + 4 appendices 21 May 2017
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering, Land Surveying
Instructors	Juha Kantanen, Cadastral Surveyor Manager Juhani Nippala, Senior Lecture
<p>The purpose of this master's thesis was to establish the most appropriate way to divide jurisdiction over planning requirement decisions and deviation decisions between the local committee of urban structure and the city official in the city of Jyväskylä.</p> <p>The final year project studied the decisions on planning requirement and deviations made in Jyväskylä in 2016. The purpose was to study the decisions to find projects in which the jurisdiction would have better suited either the city official or local committee rather than the body that had actually made the decision.</p> <p>Three options for division of jurisdiction were reviewed in the thesis. The first option would only entail a few modifications which would improve relevant regulations and which would be in line with the current regulations. The second option was to not only clarify the regulations but also to reduce the number of applications submitted to the local committee. The third option would involve transferring jurisdiction over decisions on planning requirement and deviation entirely to a city official.</p> <p>Based on the study, the final year project shows that transferring the jurisdiction over decisions on planning requirement entirely to a city official would be the best alternative of the three. The jurisdiction of the city official should be increased to cover several areas of deviation decisions.</p> <p>The results found in the thesis can be utilized for modifying the operating guidelines of the urban structure services of the city of Jyväskylä.</p>	
Keywords	planning requirement decisions, area requiring planning, deviation decision, jurisdiction

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
1.1	Tausta	1
1.2	Tutkimusongelma	5
2	Maankäytön suunnittelu	6
2.1	Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet	7
2.2	Maakuntakaava	8
2.3	Yleiskaava	9
2.4	Asemakaava	11
3	Suunnittelutarve	11
3.1	Suunnittelutarvealue	11
3.2	Suunnittelutarveratkaisu	14
4	Poikkeaminen	14
4.1	Suunnittelutarve ranta-alueilla	14
4.2	Poikkeamispäätös	16
5	Suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten lain mukainen toimivalta	16
5.1	Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräyksien kokeilusta	16
5.2	Kuntalaki	17
6	Toimivalta suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksissä verrokkikunnissa	17
6.1	Kuopio	18
6.2	Kouvola	18
6.3	Oulu	19
7	Toimivalta Jyväskylässä	19
7.1	Vanha Jyväskylä	19
7.2	Jyväskylän maalaiskunta	19
7.3	Korpilahti	20
7.4	Toimivalta uudessa Jyväskylässä	20

8	Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset Jyväskylässä	22
8.1	Päätösmäärien kehitys kuntaliitoksen jälkeen	22
8.2	Toimivallan jakautuminen lautakunnan ja viranhaltijoiden välillä	24
8.3	Lautakunnan käsittelemät poikkeamispäätökset 2016	26
9	Johtopäätökset	27
9.1	Vaihtoehto 1	28
9.2	Vaihtoehto 2	29
9.3	Vaihtoehto 3	31
10	Yhteenveto	32
	Lähteet:	33

Liitteet

Liite 1. Sähköpostikysely Kouvolan, Kuopion ja Oulun kaupungeille

Liite 2. Kouvolan kaupungin vastaus sähköpostikyselyyn

Liite 3. Kuopion kaupungin vastaus sähköpostikyselyyn

Liite 4. Oulun kaupungin vastaus sähköpostikyselyyn

Lyhenteet

ELY Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

HE Hallituksen esitys

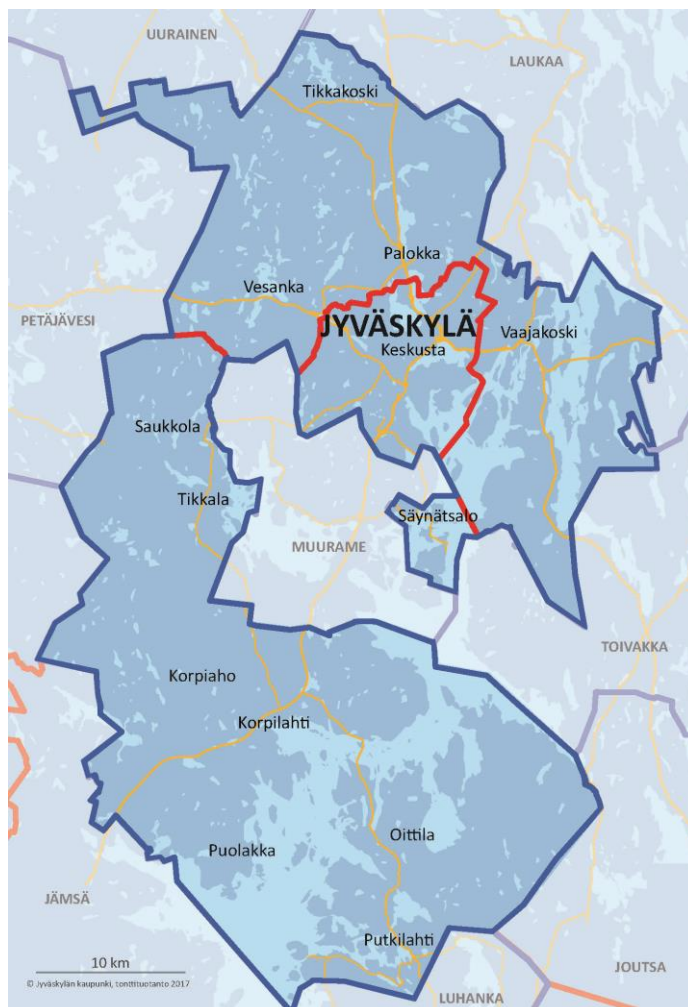
MRA Maankäyttö- ja rakennusasetus

MRL Maankäyttö- ja rakennuslaki

1 Johdanto

1.1 Tausta

Vuoden 2009 alussa Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden yhdistymisen myötä syntyi Jyväskylän kaupunki. Kyseessä on kolmen hyvin erilaisen kunnan liitto. Jyväskylä oli kokonaispinta-alaltaan näistä kolmesta pienin noin 87 000 asukkaan tiivis kaupunkikeskusta. Huomattavasti pinta-alaltaan suurempi noin 36 500 asukkaan maalaiskunta muodostui useasta taajamasta sekä maaseutualueista. Pinta-alaltaan kaikista suurin oli Korpilahti, noin 5 000 asukkaan maaseutumainen kunta. Kuvassa 1 on kartta Jyväskylän alueessa, jossa punaisella on kuntien yhdistymisen myötä poistuneet kunnanrajat.



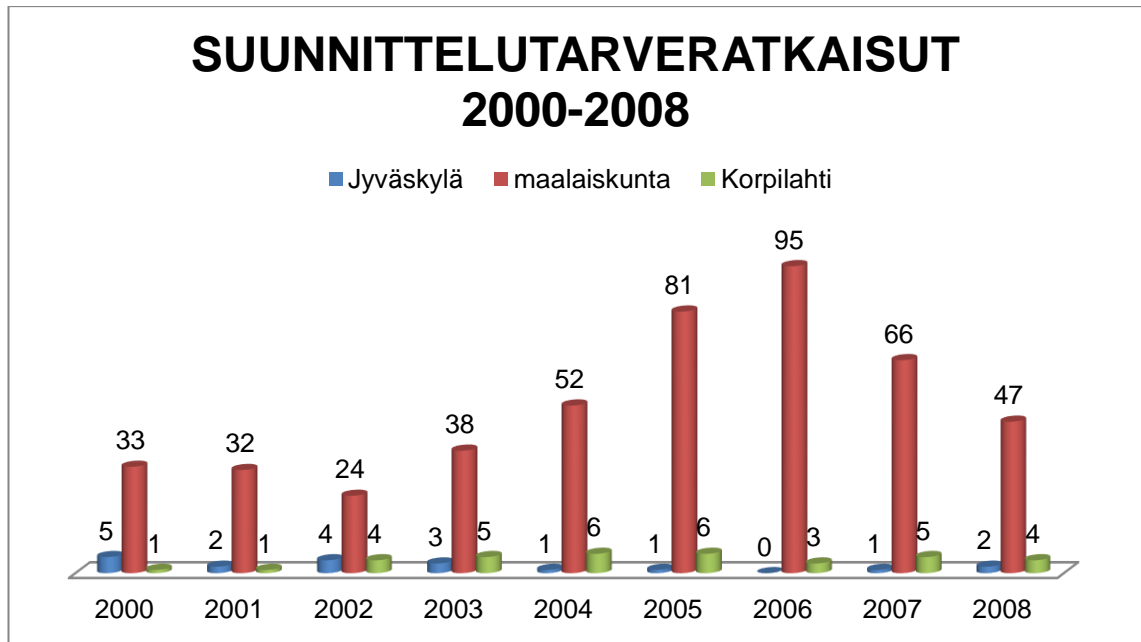
Kuva 1. Kartta Jyväskylästä

Jyväskylän kaupungin vanhan, 15.10.2000 voimaan tulleen, rakennusjärjestyksen mukaan koko Jyväskylän asemakaavoittamaton alue oli maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaista suunnittelutarvealuetta. Suunnittelutarvealueella rakentamisen edellytykset tutkitaan ennen rakennusluvan myöntämistä erillisessä lupakäsittelyssä suunnittelutarveratkaisulla. Suunnittelutarveratkaisu oli kuitenkin kaiken kaikkiaan suhteellisen vieras asia Jyväskylässä. ELY-keskuksen tilaston mukaan vuosina 2000–2008 tehtiin 0–5 suunnittelutarveratkaisua vuodessa. Rakennushankkeen poiketessa kaavasta tai muusta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, rajoituksesta tai kiellosta tarvitaan ennen rakennusluvan myöntämistä poikkeamispäätös. Poikkeamispäätösten tekemisen suhteen Jyväskylän kaupungissa oli linjattu, että niitä ei tehdä, vaan asiat hoidetaan pääosin kaavamuutoksilla. Toki poikkeamispäätöksiäkin tehtiin, mutta huomattavasti vähemmän kuin maalaiskunnassa ja Korpilahdella. Poikkeamispäätösten määrä vaihteli vuosittain 2–13 päätöksen välillä.

Korpilahdella rakentaminen oli vähäistä ja se sisälsi enemmän yksittäistä harkintaa, mikä luonnollisesti näkyi myös suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrässä. Vuosien 2000–2008 aikana ELY-keskuksen tilastojen mukaan Korpilahdella tehtiin 1–6 suunnittelutarveratkaisua vuoden aikana. Poikkeamispäätösten määrä taas oli huomattavasti suurempi, 7–21 päätöstä vuodessa. Yleensä luvat myönnettiin.

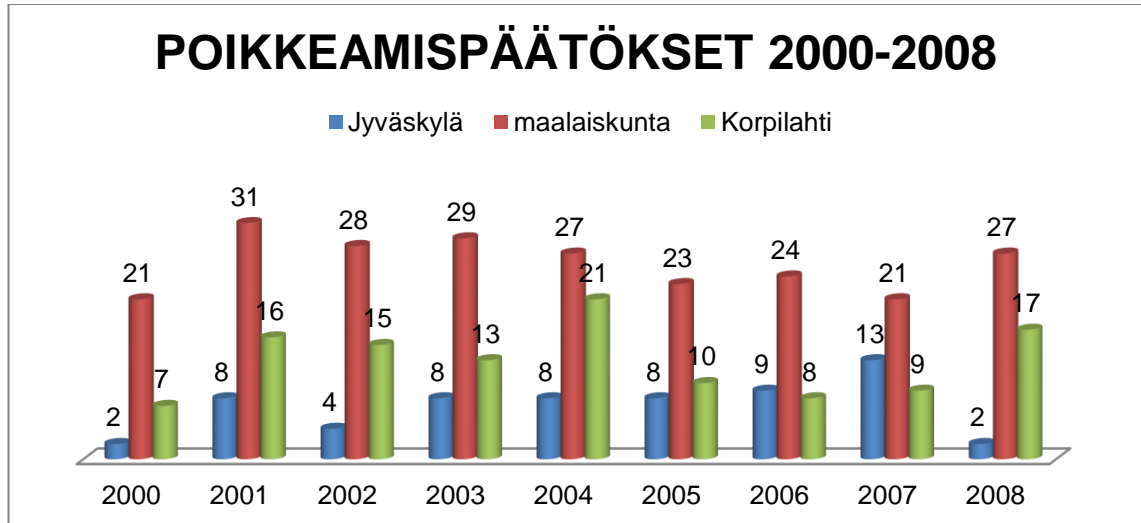
Jyväskylän maalaiskunnassa olivat suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrät jo huomattavasti suuremmat. Vuosina 2000–2008 maalaiskunnassa tehtiin 24–95 suunnittelutarveratkaisua vuodessa. Poikkeamispäätöksiäkin tehtiin 21–31 päätöstä vuodessa.

Kuvaan 2 on koottu ELY-keskuksen tilastoista Jyväskylässä, Jyväskylän maalaiskunnassa ja Korpilahdella tehdyt suunnittelutarveratkaisut maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen aina kuntien yhdistymiseen asti.



Kuva 2. Suunnittelutarveratkaisujen määrät vuosina 2000–2008.

Kuvaan 3 on koottu ELY-keskuksen tilastoista samalla aikavälillä tehdyt poikkeamispäätökset kuntien alueilla.



Kuva 3. Poikkeamispäätösten määrät vuosina 2000–2008.

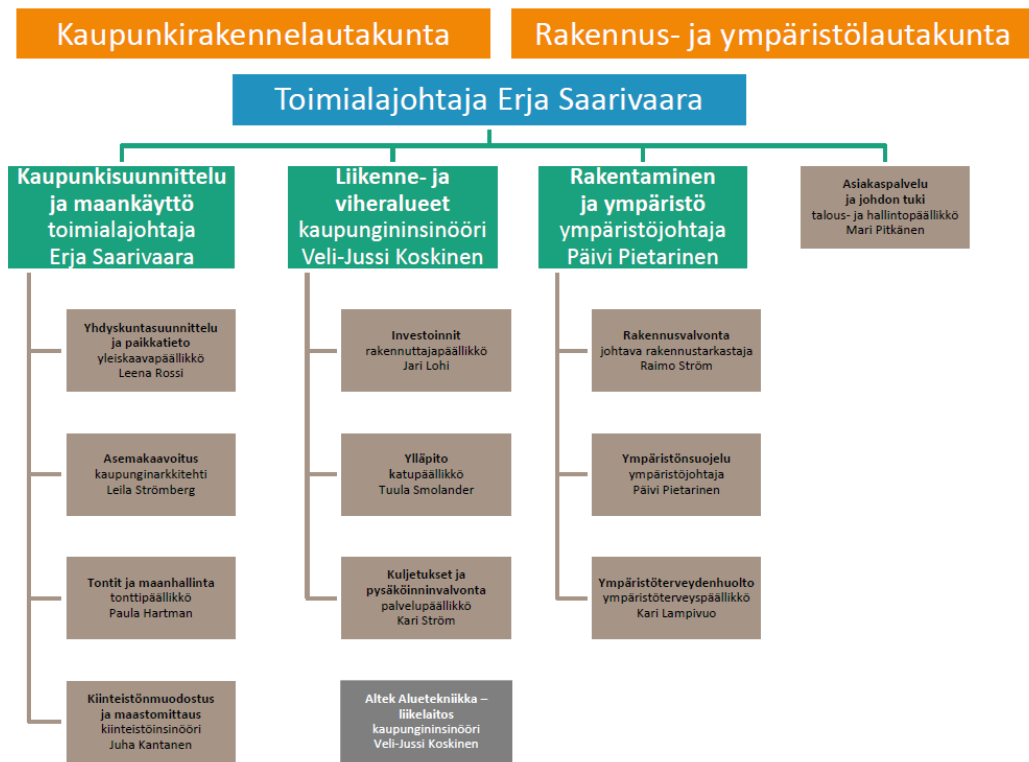
Kuntaliitoksen myötä kolme erilaista toimintakulttuuria piti yhdistää uuden Jyväskylän toimintamalliksi. Uuden Jyväskylän ensimmäiset vuodet menivät toimintatapojen kehittämisessä, joihin sisältyi suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten lupapro-

sessien opettelemista. Lupien käsittely oli aluksi kaavoituksen toimialalla, josta se myöhemmin siirtyi osaksi kiinteistönmuodostusta lupakäsittelijöiden kuitenkin pysyessä samoina. Yhdistymisen myötä jouduttiin myös laatimaan uusi rakennusjärjestys, joka loi uudet periaatteet ja sillä yhtenäistettiin kuntien käytäntöjä. Rakennusjärjestyksessä osoitettavien suunnittelutarvealueiden rajaukset laajenivat. Maalaiskunnassa aiemmin suunnittelutarvealueina rakennusjärjestyksessä oli taajamat ja lievealueet, Korpilahdella kirkonkylän lievealueet sekä eräät kyläalueet ja Jyväskylässä koko kaupunki. Maalaiskunnan alueella suunnittelutarvealueen rajaukset olivat vanhentuneet. Korpilahdella oli odotettavissa kuntaliitoksen myötä rajapinta-alueille rakentamispainetta, kuten myös kahden uuden vesiosuuskunnan vaikutusalueille.

Jyväskylän kaupunkirakennepalveluissa asioidaan ensisijaisesti Palvelupiste Hannikaisen asiakaspalvelijoiden kanssa. Palvelupisteen henkilöstö koostui kuntaliitoksen jälkeen aiemmin Jyväskylän kaupungin palveluksessa toimineista henkilöistä. Kaupungin alueella tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten vähäisyydestä joutuksen henkilöstöllä oli hyvin vähän tai ei ollenkaan kokemusta näistä luvista. Näin ollen haastetta riitti palvelupisteen henkilöstöllä, kun kuntien yhdistymisen myötä suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamisiin liittyvien asiakkaiden määrä kasvoi huomattavasti.

Lupien käsittelyn tueksi perustettiin kerran viikossa kokoontuva lupatyöryhmä, jota kutsutaan ”suporyhmäksi”. Työryhmään kuuluvat lupien valmistelijoiden lisäksi edustus asemakaavoituksesta, yleiskaavoituksesta, rakennusvalvonnasta sekä ympäristölakimies. Työryhmän palaverissa käsittelyyn tuodaan lupahakemukset, joiden päätösten tekemisen tueksi halutaan laajempaa näkökulmaa eri sektoreilta tai joiden käsittelyn yhteydessä joudutaan pohtimaan yhtenäisen linjan luomista tulevaisuutta ajatellen vastaville hankkeille. Kuvassa 4 on tällä hetkellä voimassa oleva kaupunkirakenteen organisaatiokaavio. Pääosin lupatyöryhmään kuuluvat henkilöt tulevat kaupunkisuunnittelun ja maankäytön toimialan palveluyksiköistä. Yhdyskuntasuunnittelu ja paikkatieto palveluyksikköön kuuluvat kaupungin yleiskaavoittajat ja asemakaavoitus palveluyksikköön asemakaavoittajat. Varsinaiset lupien valmistelijat kuuluvat kiinteistönmuodostus ja maastomittaus palveluyksikköön. Rakennusvalvonta kuuluu rakentamisen ja ympäristön toimialaan.

Kaupunkirakenteen toimiala



Kuva 4. Kaupunkirakenteen toimialan organisaatio kaavio (Kaupunkirakenteen organisaatio 2017)

Toimintatavat ovat hioutuneet kuluneiden kahdeksan vuoden aikana. Alkuvaikeuksien jälkeen tiedot ja taidot ovat kehittyneet kaikilla näiden lupa-asioiden kanssa työskentelevillä. Työtapoja on kehitetty ja sitä kautta myös parannettu asiakaspalvelua. Yhtenä merkittävänä kehityksenä oli se, että suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten osalta alettiin antaa halukkaille ennako-ohjausta. Ennako-ohjauksella on pystytty ohjaamaan asiakkaita hankkeiden osalta niin, että he ovat saaneet myönteisen lupapäätöksen, mikä on vähentänyt kielteisten lupapäätösten määriä. Lisäksi ennako-ohjauksella on ollut myös se vaikutus, että asiakkaat ovat saattaneet kokonaan luopua hankkeesta, jos on arvioitu, ettei hankkeelle löydy myönteisen luvan edellytyksiä.

1.2 Tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten toimivalta olisi tarkoituksenmukaista jakaa lautakunnan ja viranhaltijoiden kesken suunnittelutarveratkaisussa ja poikkeamis-

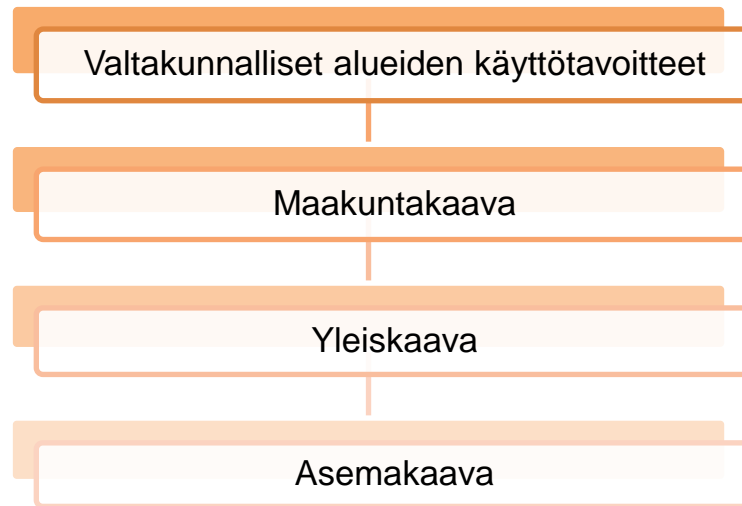
päätöksissä Jyväskylässä. Toimivallan siirtyminen kokonaan kunnille, nykyisten säädösten selkeyttämisen tarve sekä lautakunnan käsittelyyn menevien lupien määrällinen kasvu ovat luoneet tarpeen tarkastella voimassa olevia säännöksiä.

Opinnäytetyössäni tarkastelen vuonna 2016 tehtyjä lupapäätöksiä tarkemmin. Tarkoituksenani on selvittää niiden avulla löytyykö hankkeita, joiden osalta olisi tarkoituksenmukaisempaa, että toimivalta lupapäätösten osalta kuuluisi lautakunnan sijasta viranhaltijalle tai, että toimivalta kuuluisi viranhaltijan sijasta lautakunnalle.

Tutkimusta täydennettiin sähköpostikyselyllä Kouvolan, Kuopion ja Oulun kaupungeille. Sähköpostikyselyn tarkoitus oli selvittää, miten muissa kaupungeissa on määritetty päätösvalta suunnittelutarveratkaisuissa ja poikkeamispäätöksissä ja miten kaupungit kokevat toimivaltasäädösten toimivuuden.

2 Maankäytön suunnittelu

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltyyn alueiden käytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava (MRL 4 §) (Kuva 5). Maankäyttöön vaikutetaan myös erilaisilla seutu- ja kuntastrategioilla, kunnan maapolitiikalla ja rakennusjärjestyksillä (Maankäytön suunnittelun ohjaus 2015). Suunnittelujärjestelmän lähtökohtana on tarkentuva suunnittelu, jossa kaavat tarkentuvat yleispiirteisistä yksityiskohtaisiksi kaavoiksi suunnittelun edetessä ja edelleen kaavoituksesta rakentamisen ohjaamiseen (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 95). Kaavoituksen lisäksi kunta ohjaa maankäyttöään arvioimalla yksittäisiä hankkeita lupahakemuksiin liittyvän päätöksenteon yhteydessä (Pihala 2009: 7).



Kuva 5. Maankäytön suunnittelujärjestelmä.

Yleispiirteisiä kaavoja ovat maakuntakaava ja yleiskaava. Yleiskaava voidaan laatia myös kuntien yhteisenä. Yksityiskohtaisia kaavoja ovat asemakaavat, joihin kuuluvat myös ranta-asemakaavat. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 95–96.)

Kaavoitusjärjestelmä on luotu alueiden käytön ja rakentamisen suunnitelmallisuuden toteuttamiskeinoksi. Jääskeläisen ja Syrjäsen (2014: 154) mukaan alueiden suunnittelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa kullakin kaavatasolla on oma, toisiaan täydentävä tehtävänsä ja eri kaavatasoja tarkasteltaessa on otettava huomioon koko kaavajärjestelmän toimivuus. Suunnittelujärjestelmän tavoitteena on saada aikaan ja kehittää hyvää ja laadukasta ympäristöä. Näin ollen kaavoituksella ja rakentamisen ohjaamisella on yhteinen päämäärä (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 95).

2.1 Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ovat valtioneuvoston näkemys valtakunnallisesti merkittävistä alueiden käytön kysymyksistä ja niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9: 8). Kaavoituksessa ja viranomaistoiminnassa tulee edistää alueiden käyttötavoitteiden toteuttamista (MRL 24 §). Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet on annettu

sanallisessa muodossa. Aluevarauksiksi ne tarkentuvat kaavoissa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 96.)

Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet jaetaan yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat alueiden käytön ja suunnittelun periaatteita, ja ne tulee huomioida maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisen toiminnassa. Niiden oikeusvaikutusten on tarkoitus kohdistua vain yleispiirteiseen kaavoitukseen. Erityistavoitteet ovat yleistavoitteita konkreettisempia velvoitteista, joista merkittävä osa kohdistuu maakuntakaavoitukseen. Osa erityistavoitteista kohdistuu suoraan myös kuntien kaavoitukseen. (Hallberg ym. 2015: 147–148.)

Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden vaikutukset yksittäisiin rakennushankkeisiin välittyvät kaavoituksen ja valtion hankkeiden osalta viranomaisten kautta. Tavoitteilla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia suunnittelutarveratkaisuihin liittyvään harkintaan tai poikkeamisen myöntämisen edellytyksiin. Välillisesti valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet voivat vaikuttaa suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin liittyvään harkintaan, kun tarkastellaan aiheuttaako hanke haittaa kaavoituksen toteuttamiselle. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9: 12–13.)

2.2 Maakuntakaava

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueilla. Kaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. (Ekroos & Majamaa 2015: 159.) Maakuntakaavassa käsitellään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen puitteita, turvataan maakunnan kannalta tärkeiden verkostoratkaisujen toteuttaminen sekä varmistetaan merkittävimmät luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön ja virkistykseen tarpeet (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7: 15).

Maakuntakaavassa on huomioitava valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ja maakunnan oloista johtuvat erityistarpeet (MRL 28 §). Maakuntakaava onkin keskeinen keino valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Maakuntakaavassa tavoitteet konkretisoidaan alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sovittamalla ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden ja olosuhteiden kanssa. Maakuntakaava

van ohjausvaikutusten kautta valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet vaikuttavat kuntien kaavoitukseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7: 15.)

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muulla tavoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (MRL 32 §). Kun yleiskaava hyväksytään oikeusvaikutteisena, ei maakuntakaava ole voimassa kyseisen yleiskaavan alueella. Yleiskaavan muuttamisen yhteydessä tulee maakuntakaavan ohjaava vaikutus jälleen huomioida. Mikäli asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on maakuntakaava ohjeena myös asemakaavan laadinnalle. Myöskään hyväksytyn asemakaavan alueella ei maakuntakaava ole voimassa muutoin kuin sen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 6: 25–26.) Alueiden käytön muulla järjestämisellä tarkoitetaan lähinnä rakennusjärjestyksen laatimista ja muuttamista. Erityisesti maakuntakaavan ohjausvaikutuksella on merkitystä, jos rakennusjärjestyksessä osoitetaan suunnittelutarvealueita tai MRL 72.4 §:n mukaisia alueita, joilla rantarakentamisrajoitukset eivät ole voimassa. Suunnittelutarveratkaisujen lupaharkintaa maakuntakaava vaikuttaa luvan myöntämisen erityisten edellytysten kautta, koska luvan myöntämisen edellytyksenä on mm. ettei rakentaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden muulle järjestämiselle. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7: 44.)

Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto. Maakunnan liitto myös huolehtii kaavan ajantasaisuudesta ja kehittämisestä. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton liittovaltuusto (MRL 27 § ja 31 §).

Keski-Suomen maakuntakaava on saanut lainvoiman 10.12.2009 (Keski-Suomen maakuntakaava. 2017). Keski-Suomen maakuntahallitus on käynnistänyt maakuntakaavan tarkistamisen maaliskuussa 2015. Tällä hetkellä kaava on luonnosvaiheessa. Kaavaehdotus laitetaan syksyllä nähtäville ja tavoitteena on, että maakuntavaltuusto hyväksyy kaavan syksyllä 2017. Tarkistaminen koskee Keski-Suomen maakuntakaavan lisäksi 1., 2., 3. ja 4. vaihemaakuntakaavoja. (Maakuntakaavan tarkistus. 2017.)

2.3 Yleiskaava

Yleiskaava on kunnan laatima yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joka ohjaa kunnan tai sen osan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä sekä sovittaa yhteen toimintoja

(MRL 35 §). Yleiskaava esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoittaa yleispiirteisesti tarpeelliset alueet. Yleiskaava voidaan laatia rakentamista ja maankäyttöä suoraan ohjaavaksi. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11: 8.) Yleiskaavoitus palvelee mm. kunnan tai seudun strategista suunnittelua, osa-alueiden suunnittelua ja teemakohtaista suunnittelua (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11: 10). Lisäksi yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä muissa maankäyttöön liittyvissä toimenpiteissä (Ekroos & Majamaa 20156: 266).

Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden yleistavoitteet ovat alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia. Näitä tavoitteita sovelletaan yleiskaavoihin. Yleistavoitteita ei kuitenkaan sovelleta, jos yleiskaavalla ohjataan suoraan rakentamista ja muuta maankäyttöä. Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteiden erityistavoitteet ovat yleistavoitteita tarkentavia ja konkreettisempia, alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita. Erityistavoitteita sovelletaan yleiskaavoihin, ellei tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 13: 15.)

Koko Jyväskylän alueelle on laadittu oikeusvaikutteinen yleiskaava. Kaava kattaa koko Jyväskylän alueen lukuun ottamatta oikeusvaikutteisten yleiskaavojen piirissä olevia alueita. Kaupungin valtuusto hyväksyi yleiskaavan 10.12.2014, ja kaava tuli voimaan 25.11.2016. Koko Jyväskylän kaupungin yleiskaava koostuu seitsemästä oikeusvaikutteisesta kartasta:

- 1) Yhdyskuntarakenteen ohjaus (pääkartta)
- 2) Luontoarvojen verkottuminen
- 3) Maisema ja virkistys
- 4) Vesitalouden suojelu
- 5) Kulttuuriympäristön vaaliminen
- 6) Kestävä liikkuminen ja täydennysrakentaminen
- 7) Lainvoimaisista maakuntakaavoista siirtyvät merkinnät ja määräykset.

Yleiskaavan pääkartta on toteutettu ruututekniikalla. (Jyväskylän kaupungin yleiskaava. 2014.)

2.4 Asemakaava

Asemakaava on alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laadittava suunnitelma, joka on tarkoitettu käytettäväksi niin kaupunkimaisien alueiden, maaseudun taajamien kuin ranta-alueidenkin yksityiskohtaiseen kaavoitukseen (MRL 50 §; Hallberg ym. 2015: 49). Asemakaavan laatimisen tavoitteena on suunnittelemattoman rakentamisen epäkohtien torjuminen (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 363). Asemakaavan tärkein oikeusvaikutus on se, ettei rakennusta saa rakentaa vastoin asemakaavaa (rakentamisrajoitus) (MRL 58 §). Asemakaavan laatimisesta vastaa kunta, paitsi ranta-asemakaavaehdotuksen voi laatia maanomistaja.

Asemakaavaa laatiessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, maakuntakaava sekä oikeusvaikutteinen yleiskaava. Mikäli alueella, jonne asemakaava tullaan laatimaan, ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on kaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 12: 14.)

3 Suunnittelutarve

3.1 Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueen avulla määritellään yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua vaativat asemakaavan ulkopuoliset alueet ja sen tavoitteena on estää suunnittelematon maankäyttö, joka voisi aiheuttaa haitallista kehitystä esim. yhdyskuntarakenteen, ympäristön tai talouden kannalta (Ekroos & Majamaa 2015: 93).

Suunnittelutarvealue otettiin käyttöön maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä vuonna 2000, ja se korvasi rakennuslain mukaisen taaja-asutuksen käsitteen ja siihen liittyvän taaja-asutuskiellon (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 99). Taaja-asutuksella tarkoitettiin yhtenäistä asutusta, jonka yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi oli ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin (Hallberg ym. 2015: 102). Taaja-asutuskielto tarkoitti vaatimusta taaja-asutuksen kaavoittamisesta. Suunnittelutarvealue on kuitenkin rakennuslain mukaista taaja-asutusalueetta joustavampi ja laajempi mahdollistaen siihen kuuluvaksi myös sellaisia alueita, jotka kuuluivat rakennuslain haja-asutuskäsitteen piiriin.

Suunnittelutarvealueen käsite poisti jyrkän erottelun taaja-asutuksen ja haja-asutuksen välillä ja se korostaa suunnittelun vaatimustason asettamista suunnittelutarpeen mukaiseksi. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 99, 193–194.)

Suunnittelutarvealue voi määräytyä suoraan maankäyttö- ja rakennuslain 16.1 §:n nojalla. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemäriin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen (MRL 16.1 §). Luetellut toimenpiteet ovat vain esimerkkejä eikä listaus ole tyhjentävä. Muita mahdollisia toimenpiteitä voi lisäksi olla esim. yhteinen ulkovalaistus tai pysäköinnin järjestäminen. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 193.)

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan ympäristövaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen, joka edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa (MRL 16.2 §). Tällaista rakentamista ovat esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksiköt, tehtaat ja muut normaalia suuremmat sekä päästöjä aiheuttavat rakennushankkeet (Hallberg ym. 2015: 108).

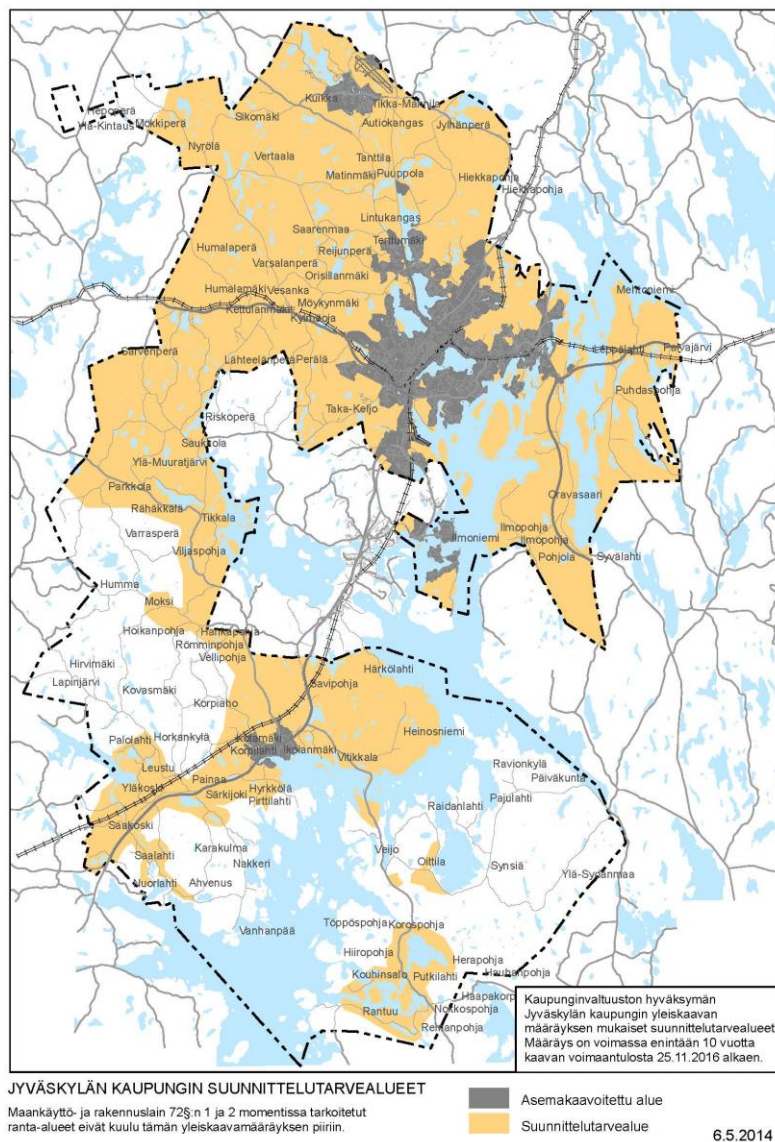
Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla on sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla on erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. (MRL 16.3 §) Tällä säädöksellä on annettu kunnalle mahdollisuuksia ohjata maankäyttöä alueellaan sekä aiempaa paremmat mahdollisuudet määritellä suunnittelutarpeen ulottuvuutta odotettavissa olevan yhdyskuntakehityksen ja ympäristöarvojen pohjalta (Hallberg ym. 2015: 109–110).

Ympäristövaliokunta on mietinnössään korostanut, että suunnittelutarvealueeksi tulee osoittaa vain sellaisia alueita, joilla tarvitaan suunnittelua tai alueita, joissa erityisharkinta on tarpeen tärkeiden suojele- tai virkistysintressien takia. Ympäristövaliokunnan ehdotuksen mukaisesti lakiin myös otettiin määräaika suunnittelutarvealueen osoittamiseksi. Kunnan tulee hoitaa osoittamansa suunnittelutarvealueen suunnittelu. (Hallberg ym. 2015: 109–110) Ekroos & Majamaan (2015: 95) mukaan säännöstä ei voida tulkita siten, että kunta voisi vapaasti katsoa kaikki haluamansa alueet sellaisiksi, joilla on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä, vaan tämän kehityksen tulee olla

erityistä tai siitä on oltava selkeää näyttöä sekä mahdollisesti selvityksiä edellytysten olemassa olost.

Rakentaminen suunnittelutarvealueelle edellyttää asemakaavan laatimista tai rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymistä MRL 137 §:n mukaisesti. Pihalan (2009: 15) mukaan suunnittelutarvealueen avulla halutaan estää se, että yksittäisten rakennushankkeiden seurauksena alue muuttuisi suunnittelun kannalta vaihtoehdottomaksi alueeksi.

Jyväskylässä suunnittelutarvealueet on osoitettu koko kaupungin yleiskaavassa. Kuvassa 6 on kartta suunnittelutarvealueista.



Kuva 6. Jyväskylän suunnittelutarvealueet. (Jyväskylän kaupungin yleiskaava 2014)

3.2 Suunnittelutarveratkaisu

Suunnittelutarvealueella rakennusluvan edellytyksenä on myönteinen suunnittelutarveratkaisu. Suunnittelutarveratkaisua tehtäessä harkitaan, onko alueen rakentamiseen edellytyksiä ilman asemakaavaa. Tämä harkinta on tehtävä ennen rakennusluvan myöntämistä. Suunnittelutarvealueita koskevat rakennusluvan erityiset edellytykset ratkaistaan oikeusharkinnalla ja niillä turvataan kunnan suunnitteluvaraa tulevassa kaavoituksessa. Näin ollen suunnittelutarveratkaisu ei saa aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueen käytön muulle järjestämiselle. Rakentaminen ei saa aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä ja sen tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon tai kulttuuriympäristön arvojen säilymistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. (Hallberg ym. 2015: 885.)

Suunnittelutarvealueella on rakennusluvan erityisiä edellytyksiä harkittaessa huomiotava maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Kaavoittamattomalle alueelle ei voida myöntää enempää rakennuslupia kuin kaavassa olisi mahdollista osoittaa, koska tämä voi johtaa siihen, että kaavoitusta odottavat maanomistajat joutuvat tällöin rakennusluvan saaneita maanomistajia huonompaan asemaan. Suunnittelutarvealueilla on kaavoittajalle jätettävä suunnitteluvaraa, joten rakennuslupia voidaan myöntää suunnittelematomalle alueelle vähemmän kuin kaavassa voidaan osoittaa. (Hallberg ym. 2015: 886.)

4 Poikkeaminen

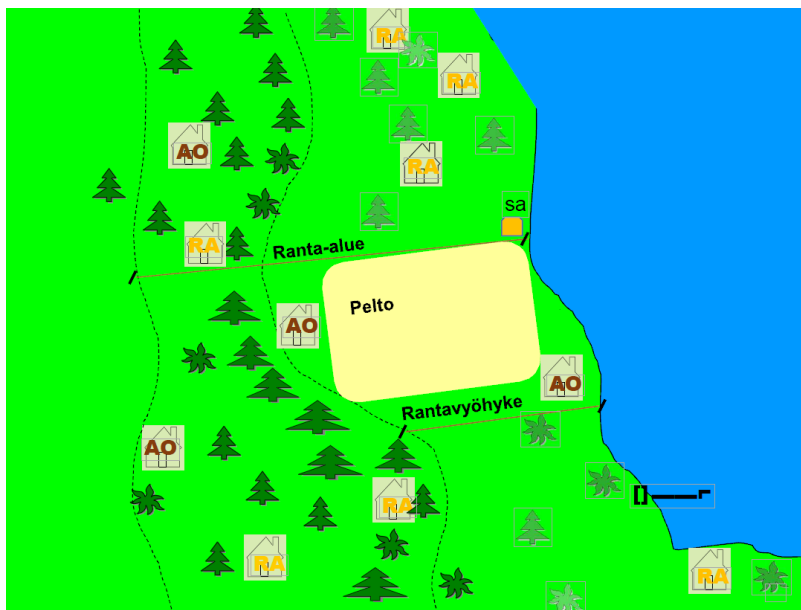
4.1 Suunnittelutarve ranta-alueilla

Kaavoittamattomat ranta-alueet ovat pääsääntöisesti rakentamiskiellon alaisina siihen saakka, kunnes alueelle on tullut voimaan ranta-asemakaava tai yleiskaava, joka kaavassa olevan määräyksen mukaan oikeuttaa suoraan rakennuslupamenettelyyn (Ekroos & Majamaa 2015: 449). Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (MRL 72.1 §). MRL 72 § 1. momentin sanamuoto kattaa rakennuksen rakentamisen riippumatta, vaaditaanko rakennuksen rakentamiseen

rakennuslupa vai toimenpidelupa. Lisäksi säädös kattaa myös rakennusten käyttötarkoituksen muutokset. (Hallberg ym. 2015: 499.)

Rantavyöhykkeellä tarkoitetaan sellaista rannan osaa, jonka luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus ulottuu, joka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi tai jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita. Rantavyöhyke on noin 100 metrin, kuitenkin enintään 200 metrin, päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta ranta-
viivasta ulottuva alue. (Ekroos & Majamaa 2015: 454.)

Ranta-alueella tarkoitetaan rantavyöhykkeen ulkopuolelle jäävää aluetta. Ranta-alueen leveys ei ole määriteltävissä rantavyöhykkeen tavoin metrimääräisenä, vaan ainoastaan vaikutustensa mukaan. Ranta-alue ulottuu niin etäälle, kuin meren tai vesistön läheisyydellä on vaikutusta rakennustoiminnan suuntautumiseen alueelle. (Ekroos & Majamaa 2015: 457) Rantavyöhykettä koskevat säädökset koskevat myös ranta-aluetta, jos siellä odotettavissa olevan rakentamisen ja muun käytön takia suunnitteleminen on tarpeellista pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen vuoksi (MRL 72 §). Kuvassa 7 on esitetty rantavyöhykkeen ja ranta-alueen ulottuvuudet.



Kuva 7. Rantavyöhyke ja ranta-alue (Schiestl 2016)

4.2 Poikkeamispäätös

Poikkeamistoimivaltasäännös mahdollistaa poikkeuksen myöntämisen kaikista MRL:n piiriin kuuluvista rakentamista tai muita toimenpiteitä koskevista säännöksistä, määräyksistä kielloista ja rajoituksista. Poikkeaminen on mahdollista MRL:n, MRA:n, Suomen rakentamismääräyskokoelman, rakennusjärjestysten ja muiden säädösten mukaisista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja rajoituksista. Poikkeaminen on mahdollista myös kaavoista ja niiden määräyksistä. (Hallberg ym. 2015: 1033) Poikkeamisvalta ei mahdollista poikkeuksen myöntämistä maisematyölupaa koskevista säädöksistä eikä suunnittelutarvealueella noudatettaviksi tulevista rakennusluvan erityisistä edellytyksistä. (MRL 171.4 §)

Poikkeaminen edellyttää aina erityisiä syitä, jotka voivat mitä moninaisimpia erilaisista poikkeamistarpeista johtuen. Erityisiä syitä ei ole lueteltu laissa, vaan niiden olemassaolo tulee harkita aina tapauskohtaisesti. Ellei erityisiä syitä esitetä, ei edellytyksiä poikkeuksen myöntämiseksi ole olemassa. Poikkeamispäätöksessä on oikeudellisesti perusteltava erityisten syiden puuttuminen tai olemassaolo. (Ekroos & Majamaa 2015: 988.)

5 Suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten lain mukainen toimivalta

5.1 Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräyksiä kokeilusta

Vuonna 2011 tuli voimaan laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräyksiä kokeilusta. Lain oli tarkoitus olla voimassa kolme vuotta ja sen tavoitteena oli edistää kohtuuhintaisten asuntojen rakentamista kasvukeskuksissa. Lakia sovellettiin Helsingissä, Vantaalla, Turussa ja Jyväskylässä. (HE 184/2010.) Tässä vaiheessa laki ei kuitenkaan vielä tuonut lisää toimivaltaa poikkeamisasioihin Jyväskylässä. Kokeilulakia päätettiin muuttaa jatkamalla voimassaoloaikaa viidellä vuodella, vuoden 2018 loppuun saakka. Samalla laajennettiin poikkeamistoimivallan siirtämistä kunnille. Lain muutoksen jälkeen Jyväskylässä toimivalta poikkeamisasioissa siirtyi kunnalle kaikissa muissa tapauksissa paitsi uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. (HE 177/2013.)

Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräyksien kokeilulain poikkeamispäätösten toimivallan siirtoa koskeva pykälä kumottiin maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisen yhteydessä 1.4.2017. Kokeilulain 3 §:lle ei ollut enää tarvetta, koska poikkeamistoimivalta siirtyi kokonaan kunnille maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella. (HE 148/2015.)

5.2 Kuntalaki

Kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto (Kuntal 14.1 §). Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Lisäksi valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. (Harjula & Prättälä 2015: 627–628.)

6 Toimivalta suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksissä verrokikunnissa

Laitoin sähköpostitse kyselyn suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten päätösvalasta Kouvolan, Kuopin ja Oulun kaupungeille. Kaupungit valikoituvat sillä perusteella, että kaikissa niistä löytyy sekä asemakaava-aluetta että suunnittelutarvealuetta kuten Jyväskylästäkin. Kaikissa näissä kaupungeissa on myös tehty kuntaliitoksia. Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala yhdistyivät 1.1.2009, ja uusi kunta otti käyttöön Kouvola –nimen (Kouvolan kotisivut). Haukiputaan, Kiimingin, Oulun ja Oulunsalon ja Yli-Iin Kunnan yhdistyivät 1.1.2013, jolloin perustettiin uusi kunta, joka sai nimekseen Oulu (Oulun kotisivut). Kuopion suunnalla kuntaliitoksia on syntynyt useamman vuoden aikana. 2000-luvulla ensimmäinen kuntaliitos tapahtui, kun Vehmersalmi liittyi Kuopioon vuonna 2005. Seuraavaksi Karttula liittyi Kuopioon 2011, Nilsiä vuonna 2013, Maaninka vuonna 2015 ja viimeisimpänä Juankoski vuoden 2017 alusta. (Kuopion kotisivut)

Sähköpostikysely koostui kahdesta kysymyksestä. Ensimmäinen tiedustelin, miten suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten toimivalta on määritelty, ja toiseksi kysyin, ovatko kaupungit tällä hetkellä tyytyväisiä päätösvalan jakautumiseen vai olisiko tarvetta sen muuttamiselle.

Kouvolan kaupungilta sähköpostikyselyyn vastasi kaavoitusinsinööri Topi Suomalainen. Kuopion kaupungilta tuli yhteinen vastaus kaavoitusinsinööri Jukka Holopaiselta sekä

kaavoitusteknikko Jussi Partaselta. Oulun kaupungilta kyselyyn vastasi kaavasuunnittelija Aila Lomperi.

6.1 Kuopio

Kuopiossa suunnittelutarveratkaisujen päätösvalta on delegoitu yleiskaavajohtajalle. Lisäksi yleiskaavasta tehtävät poikkeamiset kuuluvat yleiskaavajohtajan toimivaltaan sekä Kuopion rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa, rakentamisen määrää ja rakennuksen sijaintia koskevista määräyksistä poikkeamiset. Asemakaavoista tehtävät poikkeamiset, kuten käyttötarkoitus, rakennusala, kerrosluku, autopaikat yms. sekä sellaiset rakennusoikeuden ylitykset, jotka aiheutuvat olemassa olevan rakennuksen vaipan sisäpuolella tapahtuvista käyttötarkoituksen muutoksista tekee asemakaavapäällikkö. Muilta osin päätösvalta on kaupunkirakennelautakunnalla. Poikkeamiset rannan suunnittelutarpeesta tekee kaupunginhallitus.

Kuopiossa päätösvallan delegointi viranhaltijalle on toiminut hyvin ja nopeuttanut huomattavasti lupien käsittelyä. Asemakaavapoikkeamisten osalta olisi tarve mm. käsittelyn nopeuttamiseksi siirtää päätösvalta kaikilta osin viranhaltijapäätökseksi. Rannan suunnittelutarpeesta poikkeaminen siirtyi lakimuutoksen myötä keväällä 2016 kunnille, eikä Kuopiossa ole vielä tehty päätösvallan osalta tarvittavia muutoksia johtosääntöön, joten päätösvalta on kaupunginhallituksella. Todennäköisesti päätösvalta kuitenkin tullaan tähtäkin osin siirtämään viranhaltijapäätökseksi.

6.2 Kouvola

Kouvolassa suunnittelutarveratkaisuisista päätökset tekee viranhaltija. Päätösten valmistelu hoidetaan yleiskaavoituksessa ja tekninen lautakunta vastaa niistä. Teknisen lautakunnan vastuulle kuuluvat myös poikkeamiset asemakaavoitetuilla alueilla sekä kaavoittamattomilla alueilla. Asemakaavoitus valmistelee asemakaava-alueiden poikkeamiset ja päätösvalta niistä on delegoitu viranhaltijalle. Kaavoittamattomien alueiden poikkeamiset valmistelee yleiskaavoitus. Päätösvalta kaavoittamattomilla rannoilla on teknisellä lautakunnalla, muutoin päätökset tekee viranhaltija. Lainvoimaisilla rantayleiskaava ja ranta-asemakaava –alueilla sekä rakennusjärjestyksestä tehtävät poikkeamiset kuuluvat

rakennus- ja ympäristölautakunnan alaisuuteen. Niiden valmistelun hoitaa rakennusvalvonta, ja päätösvalta on delegoitu viranhaltijalle. Kouvolassa ollaan tyytyväisiä nykyiseen käytäntöön.

6.3 Oulu

Oulussa suunnittelutarveratkaisusta päätökset tekee yhdyskuntalautakunta. Päätösesitykset valmistellaan asemakaavoituksessa ja esittelijänä toimii asemakaavapäällikkö. Kaikkien poikkeamispäätösten toimivallan yhdyskuntalautakunta on delegoinut asemakaavapäällikölle ja niiden valmistelu tehdään asemakaavoituksessa. Oulussa tehtiin muutama vuosi sitten esitys yhdyskuntalautakunnalle kaikkien suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten toimivallan siirtämiseksi viranhaltijalle. Yhdyskuntalautakunta ei kuitenkaan halunnut luopua suunnittelutarveratkaisuihin liittyvästä päätösvalasta, ja ainoastaan poikkeamispäätösten toimivalta siirtyi viranhaltijalle.

7 Toimivalta Jyväskylässä

7.1 Vanha Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki oli ennen kuntaliitosta tiivis kaupunkikeskusta, jonka asemakaavoittamaton alue oli kokonaisuudessaan suunnittelutarvealuetta. Jyväskylässä suunnittelutarvealueiden erityisten edellytysten olemassaolosta päättäminen sekä MRL 171.1 §:n mukaisten poikkeusten myöntäminen kuului ennen kuntaliitosta rakennus- ja ympäristölautakunnalle. Toimintasäännöllä päätösvalta suunnittelutarveratkaisujen osalta oli siirretty rakennustarkastajalle. Poikkeamispäätösten osalta päätösvaltaa ei ollut delegoitu edelleen, vaan se kuului lautakunnalle.

7.2 Jyväskylän maalaiskunta

Jyväskylän maalaiskunta koostui asemakaavoitetuista kuntakeskuksista, joita olivat Vaajakoski, Palokka ja Tikkakoski. Maalaiskunnan alueelta löytyi oikeusvaikutteisia yleiskaavoja, suunnittelutarvealuetta sekä haja-asutusaluetta. Jyväskylän maalaiskun-

nassa toimivalta suunnittelutarveratkaisujen osalta jakaantui kaavoitus- ja mittauslautakunnan ja kaavoituspäällikön kesken. Kaavoituspäällikön toimivaltaan kuului suunnittelutarveratkaisujen myöntämiset oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaisille rakennuspaikoille. Poikkeamispäätösten osalta toimivalta kuului kaavoitus- ja mittauslautakunnalle.

7.3 Korpilahti

Korpilahti oli pieni maaseutumainen kunta. Korpilahteen kuului pienehkö kuntakeskus, muutama kyläalue sekä paljon maaseutua. Kuntakeskuksesta löytyi asemakaavoitettua aluetta, ja Päijänteen ranta-alueille oli laadittu oikeusvaikutteinen rantayleiskaava. Korpilahdella päätösvalta suunnittelutarveratkaisujen osalta oli ympäristölautakunnalla ja poikkeamispäätösten osalta kunnanhallituksella.

7.4 Toimivalta uudessa Jyväskylässä

Jyväskylän kaupungin hallintosäännön 7 §:n mukaan kaupunkirakennelautakunnan tehtävänä on päättää rakennusluvan erityisten edellytysten olemassa olosta suunnittelutarvealueella ja käyttää kunnalle kuuluvaa päätösvaltaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa poikkeamishakemuksissa. Hallintosäännön 6 §:n mukaisesti lautakunta voi siirtää toimivaltaansa alaiselleen viranhaltijalle tai monijäseniselle toimielimelle.

Kaupunkirakennelautakunnan sekä rakennus- ja ympäristölautakunnan tehtäväalueen toimintasäännön 4 §:ssä on määritelty viranhaltijoiden toimivalta kaupunkirakennelautakunnan alaisilla palvelualueilla. Suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskien on määrätty seuraavasti:

Kiinteistönmuodostuksen ja maastomittauksen päällikkö, yleiskaavapäällikkö tai maanmittausinsinööri päättää

- 1) maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä yleiskaavan rakentamisrajoituksesta enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta.
- 2) maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 5 momentissa tarkoitettujen suunnittelutarvealueen erityisten edellytysten olemassaolosta enintään 600 k-m²:n suuruisen rakennuksen osalta.

- 3) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta, kun on kysymys rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevasta vähimmäispinta-alavaatimuksesta, vähimmäisetäisyydestä rantaviivaan nähden tai rantaviivan vähimmäispituudesta
- 4) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä, kun on kysymys ranta-asemakaavan tai rantaosayleiskaavan mukaisesta rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeudesta poikkeamisesta enintään 150 k-m²:iin saakka sekä olemassa olevan rakennuksen vähäistä suuremmasta laajentamisesta
- 5) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta, kun on kysymys rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa, vähimmäisetäisyyttä rantaviivaan nähden tai kokonaisrakennusoikeutta koskevan yleiskaavamääräyksen poikkeamisesta
- 6) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaisesta ranta-alueen suunnittelutarpeesta, kun on kysymys olemassa olevan rakennuspaikan korvaavasta rakentamisesta.

Mikäli viranhaltijan päätösvaltaan kuuluvan suunnittelutarveratkaisun ja/tai poikkeamispäätöksen ohella on tarpeen saada myös kaupunkirakennelautakunnan päätösvaltaan kuuluva poikkeamispäätös, ratkaisee asian kokonaisuudessaan kaupunkirakennelautakunta.

Mikäli suunnittelutarveratkaisua ja/tai poikkeamispäätöstä haetaan rakennushankkeelle, jolla katsotaan olevan tavanomaista laajempaa alueellista merkitystä, ratkaisee asian kaupunkirakennelautakunta.

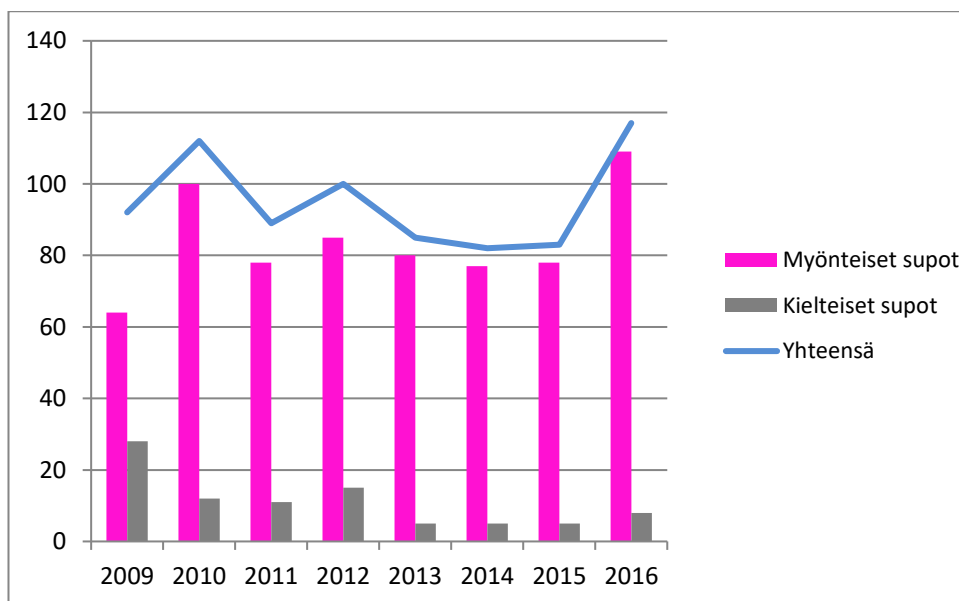
Toimintasääntöön on tehty kuluneen kahdeksan vuoden aikana useamman kerran muutoksia. Suunnittelutarveratkaisuja koskeva säädös on pysynyt samana vuoden 2009 alusta lukien, kun taas poikkeamistoimivaltaan on tehty useampaankin kertaan muutoksia. Aluksi ainoastaan poikkeaminen rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevasta vähimmäispinta-ala vaatimuksesta kuului viranhaltijalle.

Viimeisimmät muutokset suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevaan viranhaltijoiden toimivaltaan hyväksyttiin kaupunkirakennelautakunnan kokouksessa 20.9.2016 ja ne tulivat voimaan 1.10.2016. Tällöin viranomaisten toimivaltaa laajennettiin yleiskaavaa alueella toimintasäännön kohdan 5 mukaisesti sekä ranta-alueella kohdan 6 mukaisesti.

8 Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset Jyväskylässä

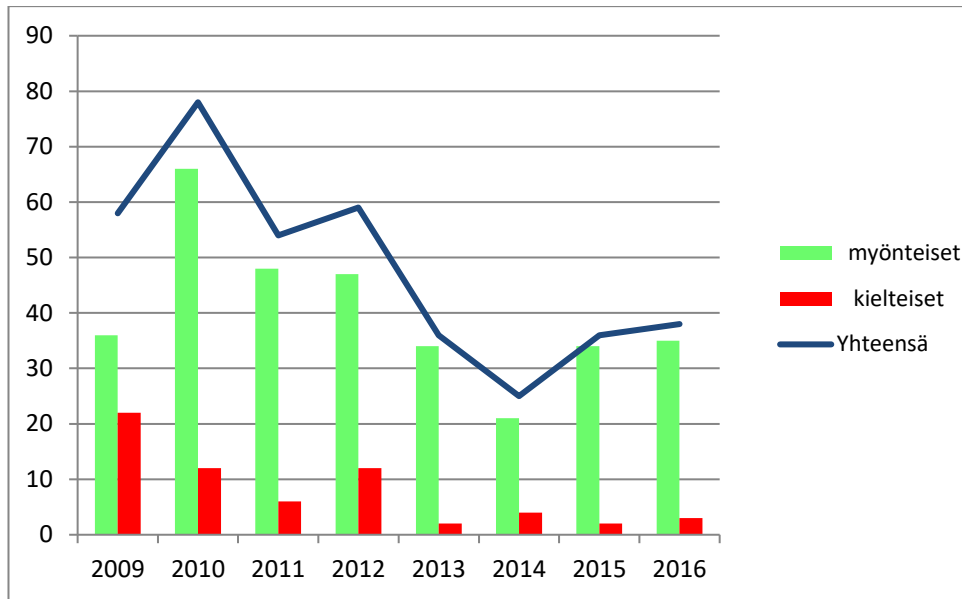
8.1 Päätösmäärien kehitys kuntaliitoksen jälkeen

Vuosittain tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrät on ollut kuntaliitoksen jälkeen 82–117 päätöstä (kuva 8). Kielteisten päätösten määrät ovat selkeästi laskeneet sen jälkeen, kun luvan hakijoilla oli mahdollisuus saada ennako-ohjausta hankkeeseen liittyen.



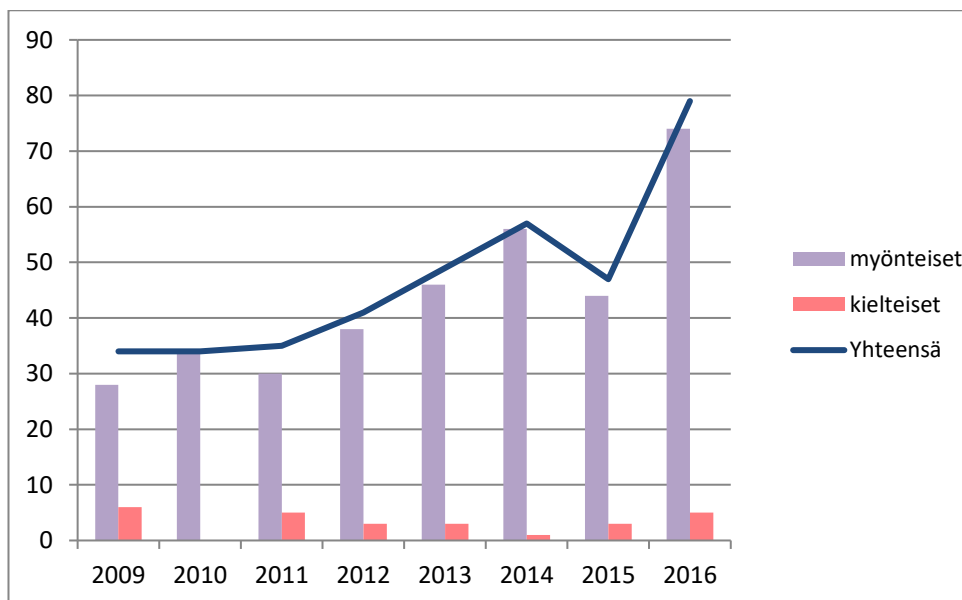
Kuva 8. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset Jyväskylässä

Kuvaan 9 on koottu Jyväskylässä tehdyt suunnittelutarveratkaisut. Suunnittelutarveratkaisujen vuosittaisiin määriin on erityisesti vaikuttanut voimaan tulleet yleiskaavat, joiden alueilla rakentaminen vaatii pohjakeseen myönteisen suunnittelutarveratkaisun. Erityisesti suunnittelutarveratkaisujen osalta näkyy ennako-ohjauksen vaikutus kielteisten päätösten vähenemisenä.



Kuva 9. Suunnittelutarveratkaisut Jyväskylässä vuosina 2009–2016.

Poikkeamispäätösten määrä on ollut nousujohteinen uuden kunnan muodostumisesta lähtien (kuva 10). Erityisesti vuonna 2016 poikkeamispäätösten määrä nousi huomattavasti edellisvuosiin verrattuna, kun taas suunnittelutarveratkaisujen määrässä ei vastaavaa kasvua tapahtunut.



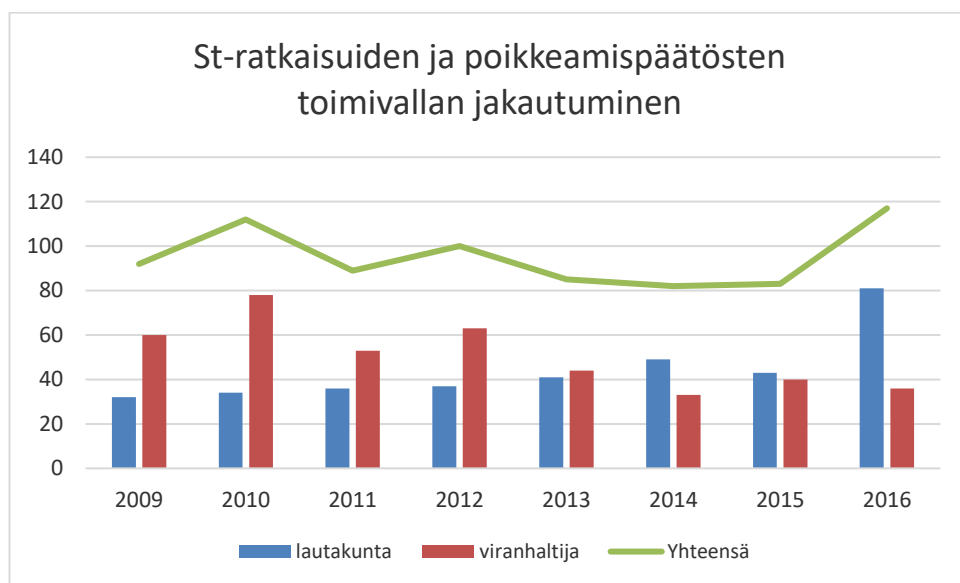
Kuva 10. Poikkeamispäätökset Jyväskylässä vuosina 2009–2016

Suurimmassa osassa poikkeamispäätöksistä toimivalta kuuluu kaupunkirakennelautakunnalle. Vuonna 2016 yli 90 prosenttia poikkeamishakemuksista kuului lautakunnan

toimivaltaan.

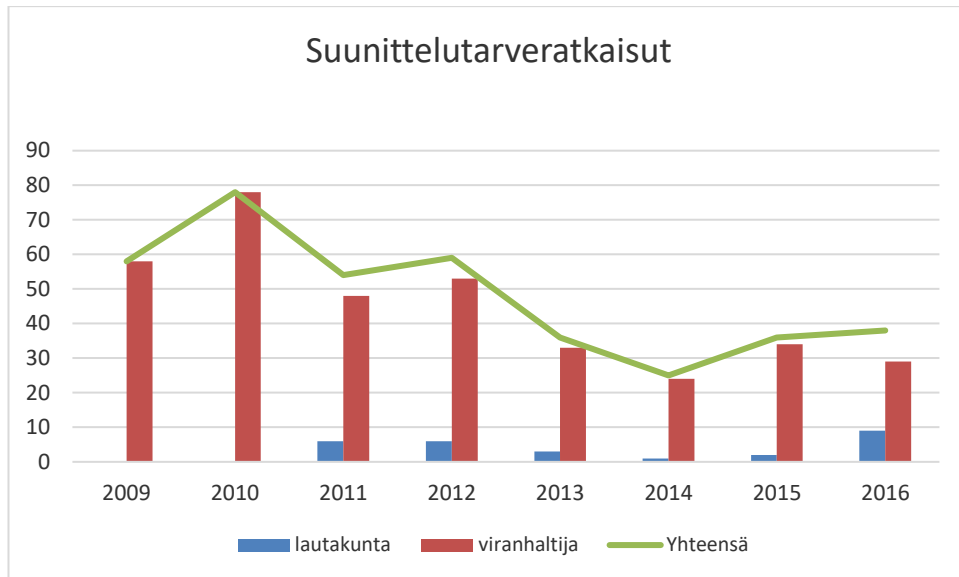
8.2 Toimivallan jakautuminen lautakunnan ja viranhaltijoiden välillä

Aivan alkuvuosina kuntaliitoksen jälkeen viranhaltijoiden päätäntävallassa olevia päätöksiä oli enemmän kuin lautakunnan päätöksiä, kun tarkastellaan suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätöksen yhteismäärää (kuva 11). Viidessä vuodessa päätösten määrä tasoittui ja sen jälkeen lautakuntaan kuuluvien poikkeamispäätösten määrä alkoi nousta.



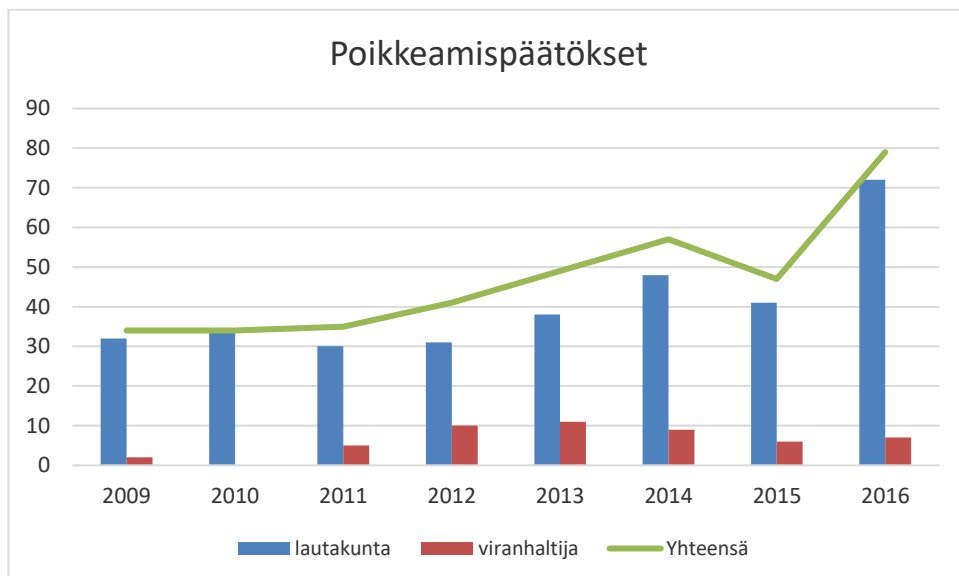
Kuva 11. Suunnittelutarveratkaisuiden ja poikkeamispäätösten toimivallan jakautuminen lautakunnan ja viranhaltijan välillä.

Tarkasteltaessa pelkästään suunnittelutarveratkaisuja voidaan todeta, että niiden osalla päätösvalta on koko ajan ollut pääasiassa viranhaltijalla (kuva 12). Lautakunnan käsitelyyn menneistä suunnittelutarveratkaisuisissa oli kyse yksittäisistä isommista hankkeista tai hankkeista, joihin tarvittiin suunnittelutarveratkaisun lisäksi poikkeaminen, jonka osalta toimivalta kuului lautakunnalle ja siten koko asian ratkaisu kuului lautakunnalle.



Kuva 12. Suunnittelutarveratkaisuiden toimivallan jakautuminen lautakunnan ja viranhaltijan välillä.

Kehityksen suunta selittyy, kun tarkastellaan pelkästään poikkeamispäätösten toimivallan jakautumista (kuva 13). Jyväskylässä edelleenkin valtaosa poikkeamispäätöksistä kuuluu lautakunnan toimivaltaan ja niiden määrä on ollut kasvujohteinen, joten tämä kehitys on kasvattanut myös lautakunnan käsittelyyn menevien poikkeamishakemusten määrää.



Kuva 13. Poikkeamispäätösten toimivallan jakautuminen lautakunnan ja viranhaltijan välillä.

8.3 Lautakunnan käsittelemät poikkeamispäätökset 2016

Lautakunnan käsittelyssä oli yhteensä 72 poikkeamishakemusta vuonna 2016. Näistä 15 % sijaitsi alueella, jossa ei ole kaavaa, 18 % alueella, jossa oli voimassa oleva rakentamista ohjaava yleiskaava ja 67 % asemakaavoitetulla alueella (kuva 14).



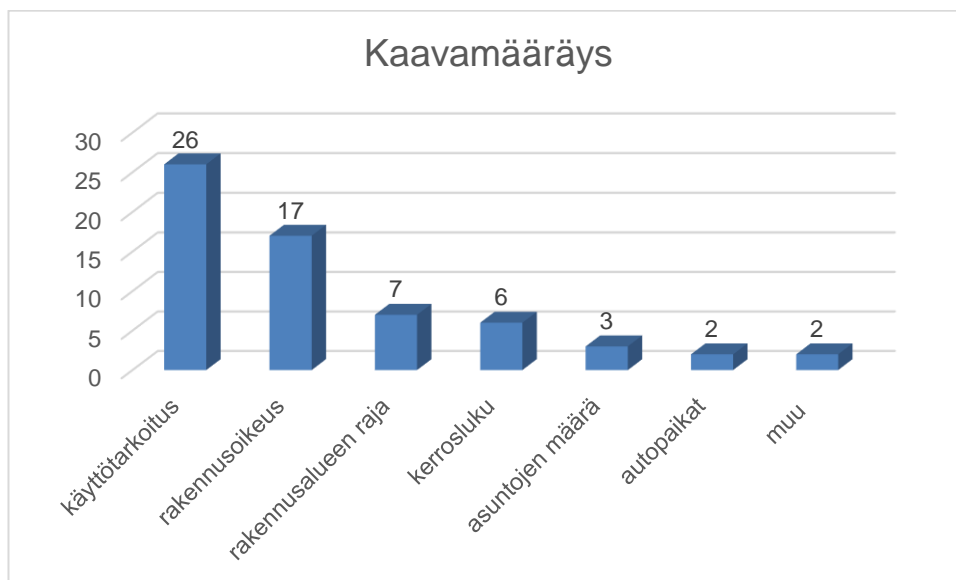
Kuva 14. Kaupunkirakennelautakunnan tekemien poikkeamispäätösten jakautuminen asemakaava- ja yleiskaava-alueiden sekä kaavattomien alueiden kesken vuonna 2016.

Kaavoittamattomalle alueelle sijoittuvat poikkeamiset koskivat kolmessa tapauksessa rakennusjärjestyksestä poikkeamista. Kolmessa tapauksessa oli kyse korvaavasta rakentamista. Kahdessa tapauksessa poikkeamista haettiin päärakennuksen rakentamiseksi olemassa olevalle rakennuspaikalle ja kahdessa tapauksessa oli kyse vähäistä suuremmasta laajennuksesta. Yhdessä tapauksessa kyseessä oli uusi rakennuspaikka.

Yleiskaava-alueella vajaa puolet hakemuksista koski pysyvän asuinrakennuksen rakentamista kaavassa osoitetulle AO/AP-alueelle. Pääasiassa poikkeamiset koskivat yleiskaavan määräyksiä ja yhdessä tapauksessa poikettiin rakennusjärjestyksestä. Vuonna 2016 tehtiin yhteensä 13 poikkeamispäätöstä alueella, jossa oli yleiskaava.

Suurin osan kaupunkirakennelautakunnan tekemistä päätöksistä koski poikkeamishakemuksia asemakaavojen kaavamääräyksistä. Ainoastaan neljässä tapauksessa haettiin poikkeamista alueella olevasta rakennuskiellosta. Usein rakentamishankkeet edellyttivät

poikkeamista useammasta kaavamääräyksestä. Eniten haettiin poikkeamista asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta. Kuvaan 15 on koottu kaavamääräykset, joista vuonna 2016 haettiin poikkeamista.



Kuva 15. Poikkeamiset kaavamääräyksistä vuonna 2016.

Tarkasteltaessa, miten poikkeamispäätökset jakautuivat vuonna 2016 asemakaavan käyttötarkoitusten mukaan, niin 25:ssä tapauksessa 48:sta hakemukset kohdistuivat asemakaavan asuinrakennusten korttelialueille.

9 Johtopäätökset

Jyväskylässä on toimivaltasäännöksiä lähdetty linjaamaan siten, että ratkaisut isoja ja merkittäviä hankkeita koskevista luvista sekä poikkeamiset asemakaavasta tekee kaupunkirakennelautakunta. Käytännön työssä on tullut esiin, että toimivaltasäännöksistä on, niihin tehdyistä muutoksista huolimatta, jäänyt delegeoimatta viranhaltijalle tapauksia, jotka hankkeen luonteen takia olisi tarkoituksenmukaisempaa kuulua viranhaltijan päätösvaltaan. Mielestäni toimivaltasääntöjen muuttamiseen löytyy kolme eri vaihtoehtoa. Yhtenä vaihtoehtona on se, että säännöksiin tehdään ainoastaan muutamia pieniä tarkennuksia, jolloin mennään alkuperäisten linjausten puitteissa. Toinen mahdollisuus on tehdä muutoksia sekä laajentaa viranhaltijan toimivaltaa. Kolmantena vaihtoehtona on siirtää toimivalta kokonaan sekä suunnittelutarveratkaisujen että poikkeamispäätösten osalta viranhaltijalle.

9.1 Vaihtoehto 1

Toimivalta ranta-alueiden suunnittelutarpeesta siirtyi kokonaisuudessaan kunnille vuosi sitten huhtikuun alussa. Tämän jälkeen Jyväskylässä on uudistettu toimintasäntöä. Uudistamisen tavoitteena oli, että lautakunnan käsittelyyn menisi uusien rakennuspaikkojen muodostaminen ranta-alueilla ja olemassa olevien rakennuspaikkoja koskeva päätösvalta olisi viranhaltijalla. Toimintasäntöön kirjattiin, että toimivalta ranta-alueilla kuuluu viranhaltijalle, kun on kysymys korvaavasta rakentamisesta. Asiaa olisi kuitenkin pitänyt miettiä hieman tarkemmin, koska on olemassa muitakin rakennushankkeita ranta-alueilla, joihin tarvitsee saada poikkeamispäätös. Vastaan on tullut tilanteita, joissa lupaa haetaan olemassa olevan loma-asunnon laajentamiseksi alueelle, jossa ei ole rakentamista ohjaavaa kaavaa. Nämä hankkeet vaativat poikkeamisen MRL 72 §:stä. Kyse ei ole korvaavasta rakentamisesta, joten päätöksen tekee lautakunta. Jos hakija olisi haenut lupaa kokonaan uuden rakennuksen rakentamiseksi, päätösvalta olisi viranhaltijalla. Nykyinen tilanne ei ole mitä haluttiin.

Jyväskylään on laadittu koko kaupungin alueelle oikeusvaikutteinen yleiskaava. Kaava tuli voimaan marraskuussa 2016. Yleiskaavan viheralue -merkintään liittyy MRL 43.1 §:n mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus. Lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Rakennuslupa on kuitenkin myönnettävä, jos rakentamisrajoituksesta aiheutuu maanomistajalle huomattavaa haittaa, eikä kunta lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Ehdollisesta rakentamisrajoituksesta poikkeamista ei ole delegoitu viranhaltijalle, vaan päätösvalta kuuluu tällä hetkellä lautakunnalle. Koko kaupungin yleiskaava on toteutettu ruututekniikalla, ja tästä johtuen viheralue-merkinnän alaisuuteen osuu olemassa olevia rakennuspaikkoja. Näin ollen pienet suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamispäätöksen vaativat hankkeet siirtyvät lautakunnan käsittelyyn ehdollisen rakentamisrajoituksesta tarvittavan poikkeamisen takia.

Toimivaltasäännöksellä on delegoitu päätösvalta viranhaltijalle rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeudesta poikkeamiseen kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin silloin, kun on kysymys ranta-asemakaavan tai rantaosayleiskaavan kokonaisrakennusoikeudesta enintään 150 k-m²:iin saakka. Toiseksi silloin, kun kyse on poikkeamisen myöntämisestä yleiskaavamääräyksestä enintään 600 k-m²:n suuruisen rakennuksen osalta. Rakennusjärjestyksen kokonaisrakennusoikeutta koskevissa määräyksistä poikkeamista ei ole de-

legoitu, vaan se kuuluu lautakunnalle. Selkeämpää olisi, jos päätösvalta myös rakennusjärjestyksen kokonaisrakennusoikeutta koskevasta määräyksestä poikkeamisesta olisi viranhaltijalla.

Mikäli toimivalta säännökseen halutaan tehdä vain pieniä tarkistuksia edellä mainitut kolme asiaa tulisi delegoida kuuluvaksi viranhaltijan päätäntävaltaan. Tässä tapauksessa riittäisi, että säännösten kohtiin 1, 3 ja 6 tehtäisiin tarkennuksia seuraavasti:

- 1) maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä yleiskaavan rakentamisrajoituksesta enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta.
- 3) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta, kun on kysymys rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevasta vähimmäispinta-alavaatimuksesta, kokonaisrakennusoikeudesta, vähimmäisetäisyydestä rantaviivaan nähden tai rantaviivan vähimmäispituudesta
- 6) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaisesta ranta-alueen suunnittelutarpeesta, kun on kysymys olemassa olevan rakennuspaikan korvaavasta rakentamisesta tai olemassa olevan rakennuksen vähäistä suuremmasta laajentamisesta.

Nämä tarkennukset parantavat nyt voimassa olevia säädöksiä, mutta jos halutaan lähtökohtaisesti vähentää lautakunnan käsittelyyn meneviä lupia, siihen nämä muutokset eivät tuo muutosta. Muutokset ei tee säädöksistä selkeämpiä, eli tämä tavoite jää myös saavuttamatta.

9.2 Vaihtoehto 2

Suunnittelutarvealueilla hankkeen koko ratkaisee toimivallan lautakunnan ja viranhaltijan kesken. Pääsääntöisesti Jyväskylässä tehdyt suunnittelutarveratkaisut ovat kuuluneet viranhaltijan päätäntävaltaan. Hankkeet ovat olleet luonteeltaan selkeitä eikä niitä voida pitää laajemmassa mielessä merkittävänä, joten on ollut ihan perusteltua, että viranhaltija tekee päätöksen niistä. Vuonna 2016 lautakunnan päätäntävaltaan kuuluneista suunnittelutarveratkaisuksista vain noin puolet oli puhtaasti suunnittelutarveratkaisuja ja toinen puoli oli hankkeita, jotka vaativat lisäksi poikkeamisen lautakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Vaikka hankkeiden koot olivat isoja, näissäkin muutamissa tapauksissa päätösvalta olisi aivan hyvin voinut olla viranhaltijalla. Toimivaltasäännöksissä on lause,

jonka perusteella kaupunkirakennelautakunnan päätäntävaltaan kuuluvat rakennushankkeet, joilla katsotaan olevan tavanomaista laajempaa merkitystä. Tämä lause kannattaa jatkossakin säilyttää toimivaltasäännöissä, ja koska tämä lause siellä on, voitaisiin harkita suunnittelutarveratkaisujen osalta toimivallan siirtämistä kokonaan viranhaltijalle. Viranhaltijalla olisi jatkossakin harkintavalta päättää siitä millaiset hankkeet ovat merkitykseltään sellaisia, että niiden osalta päätösten tekeminen kuuluisi lautakunnalle.

Suunnittelutarveratkaisujen osalta päätösvallan siirto kokonaan viranhaltijalle ei kuitenkaan vielä ratkaise ongelmaan lautakunnassa käsiteltävien lupahakemusten määrästä. Koska poikkeamiset asemakaavasta muodostavat suurimman osan lautakunnan käsitelyyn menevistä hakemuksista, tulee pohtia, olisiko mahdollista ainakin osin siirtää niitä viranhaltijan päätösvaltaan kuuluviksi. Asemakaava-alueilla poikkeamiset ovat hyvinkin moninaisia, ja tästä syystä on mahdollista luoda monia kriteerejä, missä tapauksissa toimivallan voisi siirtää viranhaltijalle. Vuonna 2016 asemakaavasta tehdyt poikkeamispäätökset jakoutuivat kaavan käyttötarkoitusta tarkasteltaessa niin, että puolet hakemuksista sijoittui asuinrakennusten korttelialueelle ja toinen puoli muille alueille. Se voisi olla toimiva jakoperuste myös toimivallan jakautumisen suhteen niin, että asuinrakennusten korttelialueille sijoittuvista hankkeista tehtävät poikkeamispäätökset kuuluisivat viranhaltijan toimivaltaan. Lähtökohtaisesti vaikutuksiltaan merkittävimmät hankkeet sijoittuvat muille kuin asuinrakennusten korttelialueille.

Toimintasääntöön suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten delegointia viranhaltijalle koskevaan säädökseen tehdyillä muutoksilla on lisätty viranhaltijan toimivaltaa. Säännös on muuttunut vaikeaselkoiseksi. Tarve olisi saada selkeästi muotoiltu säädös toimivallan jakautumisesta.

Tässä tapauksessa toimivaltasäännös voisi olla seuraavasti:

Kiinteistönmuodostuksen ja maastomittauksen päällikkö, yleiskaavapäällikkö tai maanmittausinsinööri päättää

- 1) maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 5 momentissa tarkoitettujen suunnittelutarvealueen erityisten edellytysten olemassaolosta.
- 2) maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä yleiskaavan rakentamisrajoituksesta enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen osalta.
- 3) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään 600 k-m² suuruisen rakennuksen

osalta, kun on kysymys

- poikkeamisesta rakennusjärjestyksen, yleiskaavan, ranta-osayleiskaavan tai ranta-asemakaavan määräyksestä
- poikkeamisen myöntämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaisesta ranta-alueen suunnittelutarpeesta, kun on kysymys olemassa olevan rakennuspaikan korvaavasta rakentamisesta tai olemassa olevan rakennuksen vähäistä suuremmasta laajentamisesta.
- poikkeamisen myöntämisestä asemakaava-alueen asuinrakennusten korttelialueella.

Mikäli suunnittelutarveratkaisua ja/tai poikkeamispäätöstä haetaan rakennushankkeelle, jolla katsotaan olevan tavanomaista laajempaa alueellista merkitystä, ratkaisee asian kaupunkirakennelautakunta.

9.3 Vaihtoehto 3

Yksi ratkaisu toimivallan suhteen Jyväskylässäkin voisi olla se, että lautakunta delegoisi kaiken toimivallan suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta viranhaltijalle. Jyväskylässä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamisten valmistelu hoidetaan erillään kaavoituksesta ja toisaalta myös rakennusvalvonnasta. Näin ollen valmistelu ei ole samojen henkilöiden käsissä, jotka hoitavat alueiden kaavoitusta tai rakennuslupien myöntämistä. Tässä tapauksessa toimintasääntöön tulee kuitenkin jättää lause, joka antaa viranhaltijalle mahdollisuudet siirtää asia kaupunkirakennelautakunnan päätösvallan piiriin

Tässä tapauksessa toimivalta säännökset voisi kirjata seuraavaan muotoon:

Kiinteistönmuodostuksen ja maastomittauksen päällikkö, yleiskaavapäällikkö tai maanmittausinsinööri päättää

- 1) maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 5 momentissa tarkoitettujen suunnittelutarvealueen erityisten edellytysten olemassaolosta
- 2) maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä.

Mikäli suunnittelutarveratkaisua ja/tai poikkeamispäätöstä haetaan rakennushankkeelle, jolla katsotaan olevan tavanomaista laajempaa alueellista merkitystä, ratkaisee asian kaupunkirakennelautakunta.

10 Yhteenveto

Opinnäytetyöni tehtävänä oli tarkastella, miten toimivalta voitaisiin jakaa suunnittelutarveratkaisuissa ja poikkeamispäätöksissä Jyväskylässä. Nämä lupa-asiat voivat olla hyvinkin moninaisia, joten ratkaisumallejakin löytyy useita. Työssäni kuitenkin päädyin kolmeen vaihtoehtoon. Ensimmäisessä tehtäisiin vain muutama pieni muutos, jotka parantavat säännöksiä ja ovat nykyisten säännösten kanssa samassa linjassa. Toisessa vaihtoehdossa lähtökohtana oli säännösten selkeyttämisen lisäksi vähentää lautakuntaan menevien hakemusten määrää. Kolmannessa vaihtoehdossa toimivalta näiden lupien osalta siirtyisi kokonaan viranhaltijalle. Säädös noudattaisi tällä hetkellä olemassa olevaa rakentamisen sujuvoittamisen -ilmapiiriä.

Jyväskylässä ollaan tällä hetkellä aivan tyytyväisiä siihen, että toimivalta jakautuu lautakunnan ja viranhaltijoiden kesken. Lähtökohtaisesti pidetään hyvänä, että isojen tai muiden vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden osalta toimivalta kuuluu lautakunnalle. Ajatusmallina on myös ollut se, että koska asemakaavojen hyväksyminen kuuluu lautakunnalle, myös asemakaava-alueen poikkeamisista päättäminen tulee kuulua lautakunnalle. Mielestäni ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että kaikki asemakaava-alueiden poikkeamispäätökset menevät lautakunnan käsittelyyn. Näkisin myös, että suunnittelutarveratkaisujen osalta päätösvalta voitaisiin siirtää kokonaan viranhaltijalle. Näin ollen mielestäni paras vaihtoehto toimivallan jakautumiselle olisi vaihtoehto 2, jonka mukaan suunnittelutarveratkaisujen osalta toimivalta siirtyisi kokonaan viranhaltijalle ja poikkeamispäätöksissä viranhaltijan toimivaltaa lisätään koskemaan yleiskaavan ehdollista rakentamisrajoitusta, rakennusjärjestyksen kokonaisrakennusoikeutta ranta-alueen suunnittelutarpeesta poikkeamista myös olemassa olevan rakennuksen laajentamista koskien sekä poikkeamisten myöntämistä asemakaavan asuinrakennusten korttelialueille.

Lähteet:

Ekroos, Ari. & Majamaa, Vesa. 2015. Maankäyttö ja rakennuslaki. 3., uudistettu painos. Helsinki: Edita.

HE 101/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101>>. Luettu 3.11.2016.

HE 184/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100184>>. Luettu 15.2.2017.

HE 177/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain muuttamisesta. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130177>>. Luettu 15.2.2017.

HE 148/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta. Verkkodokumentti. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150148>>. Luettu 15.2.2017.

Hallberg, Pekka., Haapanala, Auvo., Koljonen, Ritva., Ranta, Hannu. & Reinikainen, Jukka. 2015. Maankäyttö ja rakennuslaki. 3., uudistettu painos. Helsinki: Talentum pro.

Harjula, Pekka. & Prättälä, Kari. 2015. Kuntalaki -tausta ja tulkinnat 9., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Jyväskylän kaupungin yleiskaava. 2014. Verkkodokumentti. Jyväskylän kaupunki. <<http://www.jyvaskyla.fi/kaavoitus/yleiskaava>>. Luettu 6.4.2017.

Jyväskylän kaupunkirakenteen organisaatio. 2017. Verkkodokumentti. Jyväskylän kaupunki <<http://www.jyvaskyla.fi/organisaatio/kaupunkirakenne>>. Luettu 6.4.2017.

Jääskeläinen, Lauri. & Syrjänen, Olavi. 2014. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Maakuntakaava. 2009. <<http://www.keskisuomi.fi/maakuntakaava>>. Luettu 6.4.2017.

Maakuntakaavan tarkistus. 2015. <<http://www.keskisuomi.fi/maakuntakaavantarkistus>>. Luettu 6.4.2017.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 132/5.2.1999.

Maankäytön suunnittelun ohjaus. 2016. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. <http://www.ym.fi/fi-i/maankaytto_ja_rakentaminen/maankayton_suunnittelun_ohjaus>.

Päivitetty 20.6.2016. Luettu 3.11.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 6. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Verkkodokumentti. <[http://www.ym.fi/fi/FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_6_Maakuntakaavan_sisalto_ja_esityst\(4379\)](http://www.ym.fi/fi/FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_6_Maakuntakaavan_sisalto_ja_esityst(4379))>. Päivitetty 31.7.2015. Luettu 3.11.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Verkkodokumentti. <[http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_7_Maakuntakaavan_oikeusvaikutukset\(4378\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_7_Maakuntakaavan_oikeusvaikutukset(4378))>. Päivitetty 31.7.2015. Luettu 3.11.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Verkkodokumentti. <[http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_9_Valtakunnallisten_alueidenkayttot\(4376\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankaytto_ja_rakennuslaki_2000_sarja/Opas_9_Valtakunnallisten_alueidenkayttot(4376))>. Päivitetty 31.7.2015. Luettu 3.11.2016.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 11. Yleiskaavamerkinnät ja määräykset. 2003. Helsinki: Edita Publishing.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 12. Asemakaavamerkinnät ja määräykset. 2003. Helsinki: Edita Publishing.

Kuntaliitos 2009. 2017. Verkkodokumentti. Kouvolan kotisivut <<https://www.kouvola.fi/index/kaupunkijahallinto/tietoakouvolasta/historia/kuntaliitos2009.html>>. Luettu 20.3.2017.

Kuntalaki. 410/10.4.2015.

Kuopion historia. 2017. Verkkodokumentti. Kuopion kotisivut. <<https://www.kuopio.fi/fi/historia>>. Luettu 20.3.2017.

Pihala, Anita. 2009. Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Valmistelijan opas. 3. korjattu painos. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Schiestl Ritva. 2016. Poikkeamispäätökset oikeustapauksia ja lupaharkinnan kysymyksiä. Koulutusmateriaali. 7.4.2016

Tietoa uudesta Oulusta. 2017. Verkkodokumentti. Oulun Kotisivut. <<https://www.ouka.fi/oulu/uusi-oulu/mallisivu-peruspohjalla>>. Luettu 20.3.2017.

Sähköpostikysely Kouvolan, Kuopion ja Oulun kaupungeille

Aihe: Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset
Päivämäärä: 8. marraskuuta 2016 14:57:16

Hei,

Teen yamk -opintoihin liittyvää opinnäytetyötä aiheesta suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset Jyväskylässä. Työssäni tarkastelen mm. toimivaltaa.

Tähän liittyen olisin kiinnostunut tietämään kuka teillä tekee päätökset suunnittelutarveratkaisuisissa ja poikkeamispäätöksissä?

Lisäksi olisin kiinnostunut tietämään oletteko tällä hetkellä tyytyväisiä siihen miten päätösvalta näissä päätöksissä on vai olisiko tarvetta muuttamiselle?

Ystävällisin terveisin,
Tiina Pellinen
maanmittausinsinööri

Jyväskylän kaupunki
Kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö
Rakentajantalo, Hannikaisenkatu 17, 4. krs
PL 233, 40101 Jyväskylä

puh. (014) 266 5078

Kouvolan kaupungin vastaus sähköpostikyselyyn

Lähettäjä: [Suomalainen Topi](#)
Vastaanottaja: [Pellinen Tiina.S](#)
Aihe: VS: Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset
Päivämäärä: 14. marraskuuta 2016 14:28:56
Liitteet: [LUPAVIRANOMAINEN POIKKEAMISESSA JA SUUNNITTELUTARVERATKAISUISSA.docx](#)

Hei Tiina!

Liitteenä on tiedot Kouvolan kaupungin str ja poikkeamisen toimivallasta.

Päätösvaltaa on viimeksi muutettu n. vuosi sitten ja olemme olleet ihan tyytyväisiä nykyiseen käytäntöön.

Terveisin

Topi Suomalainen
kaavoitusinsinööri
puh. 020 615 8261, topi.suomalainen(at)kouvola.fi

Kouvolan kaupunki • Tekniikka- ja ympäristöpalvelut
Maankäytön suunnittelu, Yleiskaavoitus
Valtakatu 33, Kuusankoski • PL 32, 45701 Kuusankoski
www.kouvola.fi

LUPAVIRANOMAINEN POIKKEAMIS- JA SUUNNITTELUTARVERATKAISUT (ML 4/2016)

SUUNNITTELUTARVERATKAISUT (MRL 137§)

- *Tekninen lautakunta* vastaa suunnittelutarverkaisista
 - o Valmistelee yleiskaavoitus
 - delegoitu viranhaltijapäätökseksi

POIKKEAMISET (MRL 171§ 1.MOM.)

- *Tekninen lautakunta* vastaa poikkeamisesta; asemakaavoitetut ja kaavattomat alueet
 - o Asemakaava-alueella poikkeamiset valmistelee asemakaavoitus
 - delegoitu viranhaltijapäätökseksi (muutokset 1.4.2016 ELY->kunta, delegointi?)
 - o Kaavattomilla alueilla valmistelee yleiskaavoitus
 - kaavoittamattomilla rannoilla päättää tekninen lautakunta
 - muualla delegoitu viranhaltijapäätökseksi
- *Rakennus- ja ympäristölautakunta* vastaa poikkeamisesta; lainvoimaisella rantayleiskaava- ja asemakaava-alueella sekä rakennusjärjestyksestä poikkeamista koskevat asiat
 - o Rantakaavoista (rantaosayleiskaava ja ranta-asemakaava) poikkeamiset valmistelee rakennusvalvonta
 - delegoitu viranhaltijapäätökseksi
 - o Rakennusjärjestyksestä poikkeamiset valmistelee rakennusvalvonta

Kuopion kaupungin vastaus sähköpostikyselyyn

Lähtettäjä: [Partanen Jussi](#)
Vastaanottaja: [Pellinen Tiina.S](#)
Kopio: [Turkia Anne](#); [Lätti Martti](#); [Holopainen Jukka](#)
Aihe: VS: Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset
Päivämäärä: 11. marraskuuta 2016 8:46:41

Hei!

Poikkeaminen asemakaavasta (MRL 58 §):

Poikkeamisvalta on siirtynyt lakimuutoksen myötä keväällä kaikilta osin ELY -keskuksilta kaupungille. Asemakaavapäällikkö myöntää kunnan toimivallassa olevat poikkeamiset (käyttötarkoitus, rakennusala, kerrosluku, autopaikat yms.) asemakaavasta sekä sellaiset rakennusoikeuden ylitykset, jotka aiheutuvat olemassa olevan rakennuksen vaipan sisäpuolella tapahtuvista käyttötarkoituksen muutoksista. Mikäli rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää lautakunnan toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi asemakaavapäällikön toimivaltaan kuuluvaa poikkeamista, lautakunta voi ratkaista asian koko laajuudessaan.

Muilta osin päätös valta on kaupunkirakennelautakunnalla. Mm. poikkeamisten käsittelyyn nopeuttamiseksi olisi tietenkin hyvä, että päätösvalta kaikilta osin delegoitaisiin vastaisuudessa viranhaltijapäätökseksi.

Poikkeaminen yleiskaavasta:

Poikkeaminen yleiskaavasta (MRL 43 §): Yleiskaavajohtaja
Poikkeaminen rannan suunnittelutarpeesta (MRL 72 §): Kaupunginhallitus
Suunnittelutarveratkaisu (MRL 137 §): Yleiskaavajohtaja
Poikkeaminen rakennusjärjestyksen määräyksistä 10 § - 14 §: Yleiskaavajohtaja

Päätösvalta delegoituna viranhaltijalle on toiminut nähdäkseni hyvin ja nopeuttaa huomattavasti lupien käsittelyä. MRL 72 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta poikkeaminen on siirtynyt lakimuutoksen myötä keväällä kaikilta osin ELY -keskuksilta kaupungille. Päätösvalta on toistaiseksi kaupunginhallituksella, koska tarvittavia muutoksia ei ole vielä tehty johtosääntöön. Olettaisin että tämäkin delegoidaan vastaisuudessa viranhaltijapäätökseksi.

Ystävällisin terveisin,

Jukka Holopainen
Kaavoitusinsinööri
Kuopion kaupunki, Konsernipalvelu
Strateginen maankäytön suunnittelu
PL 1097 (Suokatu 42), 70111 KUOPIO
puh. 044-7185418
jukka.holopainen[at]kuopio.fi, www.kuopio.fi

ja

Terveisin / Greetings

Jussi Partanen
Kaavoitusteknikko
City planning technician

Asemakaavoitus / Town planning
Kaupunki ympäristön palvelualue / Urban Environment
KUOPION KAUPUNKI / CITY OF KUOPIO
osoite / address: Suokatu 42 A, PL 1097, 70111 KUOPIO, FINLAND

Oulun vastaus sähköpostikyselyyn

Lähtettäjä: [Lomperi Aila](#)
Vastaanottaja: [Pellinen Tiina.S](#)
Aihe: VS: Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset
Päivämäärä: 10. marraskuuta 2016 8:45:02

Hei

Oulussa suunnittelutarveratkaisuihin tekee päätökset yhdyskuntalautakunta. Päätösesitykset valmistellaan täällä asemakaavoituksessa ja niiden esittelijänä yhdyskuntalautakunnassa on asemakaavapäällikkö.

Kaikkien poikkeamispäätösten päätösvallan on yhdyskuntalautakunta delegoinut asemakaavapäällikölle eli ne tehdään viranhaltijapäätöksinä, joista on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus yhdyskuntalautakunnalle. Myös ne valmistellaan täällä asemakaavoituksessa.

Vielä pari vuotta sitten meillä oli käytäntö, että kaikki em. lupien päätökset teki yhdyskuntalautakunta. Teimme silloin esityksen lautakunnalle, että kaikkien lupien päätösvalta olisi asemakaavapäälliköllä, mutta yhdyskuntalautakunta ei luopunut suunnittelutarveratkaisuihin liittyvästä päätösvallastaan, vaan delegoin ainoastaan poikkeamispäätökset.

Selkeintä varmaan olisi, että kaikkien lupien päätösvalta olisi viranhaltijalla. Tällöin suunnittelutarvealueelle ja ranta-alueelle lupaa hakeva olisivat päätöstä tehtäessä samassa asemassa.

T: Aila Lomperi