

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

– tilaisuus moniääniseen yhteiskunnalliseen keskusteluun

Anne Jarva ja Minna Mättö

Viime aikoina etenkin tutkijat ja asiantuntijat ovat keskustelleet yleisestä edusta ja siitä huolehtimisesta. Toisaalta on problematisoitu kunnan kaavoitustehtävää ja kysytty, kenellä on oikeus suunnitella kaupunkia. Kansalaisyhteiskunta haastaa muodollisen suunnitteluprosessin ja edustuksellisen päätöksenteon. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa nämä kysymykset on tärkeää nostaa laajapohjaiseen keskusteluun.

Kunnan kaavoitustehtävä

Maankäytön ja rakentamisen ohjaus on kuulunut suomalaisten kaupunkien tehtäviin 1700-luvulta alkaen, aluksi väljästi muotoiltuna ja ”kruunun” kanssa yhteisenä tehtävänä. Vähitellen kaavoitus siirtyi ensin kaupunkien vastuulle ja myöhemmin kaikkien kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Kaavamonopolista puhuttaessa tarkoitetaan, ettei kenelläkään muulla kuin kunnalla ole oikeutta – tai velvollisuutta – laatia rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa. Poikkeus säännöstä on maanomistajan ranta-asemakaava.

Kaavoituksen rooli julkisen ja yksityisen välisten suhteiden määrittelijänä on vahvistunut sitä mukaa, kun kaavoja on alettu laatia myös yksityiselle maalle. Nykyaikaisen kaavamonopolin perusta luotiin vuoden 1932 asemakaavalilla,

jonka keskeisiä kysymyksiä oli ”kaupunginjärjestelyjen aiheuttamien rasitusten” jako kaupungin ja maanomistajan välillä. Asemakaavalain valmistelun aikana käytiin keskustelua siitä, voisiko myös yksityisellä maanomistajalla olla oikeus laatia asemakaava (John Uggla ja E.H.I. Tammio, 1933). Yksityisen kaavoitusoi-keudesta kuitenkin luovuttiin eri intressien yhteensovittamisen tarpeen ja kunnalle koituvien kustannusten hallinnan vuoksi. Suomen kaupunkiliitto korosti lainvalmistelun aikana kunnan vastuuta kokonaisuuden vartijana:

”Jonkin kaupungin tai muun yhdyskunnan asemakaava muodostaa sellaisen orgaanisen kokonaisuuden, jonka eri osien sopu suhteisesti ja elimellisesti tulee liittyä toisiinsa. Tällaiseksi ehjäksi kokonaisuudeksi ei asemakaava voi muodostua, jollei määräysvalta ole sen laadintaan ja siitä noudatettaviin periaatteisiin nähden ole yksissä käsissä.”

Nykykaavoittajat ovat samaa mieltä kunnan kaavoitustehtävästä (Suomen Kuntaliitto 2018). Kunnalla on kokonaisvastuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, kuntalaisten elinympäristöstä ja palveluista. Kunnan on myös pystyttävä varmistamaan, että hanke on kokonaisuuden kannalta sopiva. Lisäksi kunnan tulee huolehtia maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta sekä siitä, että kuntalaisilla ja muilla osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavoitukseen ja vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Yksityisen toimijan intressi maankäytön kehittämiseen olisi luonnollisesti erilainen.

Yleinen etu kaavoituksen tavoitteena

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei juurikaan nimenomaisesti operoida käsitteellä ”yleinen etu”. Sari Puustinen, Raine Mäntysalo ja Karoliina Jarenko ovat selvittäneet yhdyskuntasuunnittelijoiden käsityksiä yleisestä edusta. Artikkelikuva hyvin käsitteen luonnetta ja sitä, miten se voidaan ymmärtää eri tavoin. Kaavoittajat kokevat selvästi, että yleisestä edusta huolehtiminen kuuluu kaavoitukseen. Kuitenkin voidaan kysyä, mitä yleisellä edulla kulloinkin kukakin ymmärtää ja tarkoittaa. Yleinen etu ilmentyy ja ymmärretään eri tavalla eri tasoilla. Käsitteet yleisestä edusta elävät myös ajan mukaan, minkä lainsäädäntö mahdollistaa jättämällä käsitteen avoimeksi. (Puustinen, Mäntysalo & Jarenko 2017)

Maankäyttöä koskeva lainsäädäntö ilmentää itsessään lainsäätäjän käsitystä yleisestä edusta – näkemystä siitä, mitkä asiat ainakin kuuluu huomioida ja prosesseista, joissa yleinen etu konkretisoituu. Olavi Syrjäsen mukaan: ”Kaavajärjestelmän päätehtävä on huolehtia yleisestä intressistä suoritettaessa punnintaa yksityisen intressin kanssa. Myös yleisen edun eri ulottuvuuksien ristiriidat ovat lisääntymässä. [...] Kaavoitus on luotu järjestelmäksi, jonka avulla suoritetaan maankäytön kannalta kokonaisarvio esim. kestävä kehityksen,

viihtyisyyden, palvelujen saatavuuden, liikenteen järjestämisen, taloudellisuuden, turvallisuuden ja muiden sisältövaatimusten suhteen.” (Syrjänen 2001, 831)

Sisällöllisesti yleinen etu voidaan siis nähdä erilaisten osien summana. Aina kaikki yleisen edun osat eivät voi toteutua täydessä mitassaan, vaan ne voivat joutua joustamaan toisten osien tieltä. Yleisen edun eri osat voivat olla toistensa kanssa erisuuntaisia tai jotain osaa voidaan pitää toista tärkeämpänä.

Kaavoitustehtävässään kunta voi varsin laajasti harkita, miten se tulkitsee ja toteuttaa laissa määriteltyjä kaavoituksen sisältövaatimuksia. Kaavakohtaisesti ”yleinen etu” määrittynyt demokraattisessa kaavoitusprosessissa, jossa asiantuntijoilla, kansalaisilla ja poliitikoilla on oma roolinsa. Keskeistä on se, miten eri tahojen näkemykset pääsevät prosessin eri vaiheissa suunnittelupöydälle ja päätöksentekoon. Viimekädessä määrittelystä vastaavat demokraattisesti valitut kunnan päätöksentekijät.

Kaavoituksesta ja demokratiasta

Kaavoitusprosessin demokraattisuus on yksi mittareista, joka määrittää maankäytön suunnittelun legitimiyyttä. Tätä näkemystä korostavat niin perustuslaki kuin maankäyttö- ja rakennuslakikin sekä kuntapäätöksenteon näkökulmasta kuntalaki. Suomen perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisella vallalla on kansanvaltainen perusta. Kansanvaltaisuudesta säädetään perustuslain 2 §:n ensimmäisessä momentissa. Saman pykälän toisen momentin mukaan ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”

Maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät kysymykset ovat keskeinen kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva asiaryhmä. Perustuslain 121 §:ssä säädetään, että kuntien hallinnon tulee perustua kuntien asukkaiden itsehallintoon. Lain esitöissä todetaan erikseen, että erityisesti kunnallisella itsehallinnolla on olennainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa. (HE 1/1998, 74)

Julkiselle vallalle yleensä on vielä erikseen nimenomaisesti perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksellä asetettu velvollisuus turvata ihmisten oikeus osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Velvoite on kirjattu myös maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lainsäädännön tarkoituksena on turvata demokraattiset prosessit ja päätöksenteko. Näiden toteutumisen kannalta keskeistä on, että syntyy keskustelua, jossa erilaista tietoa, näkökulmia ja arvoja voidaan tuoda esiin. Lainsäädäntöä uudistettaessa onkin huolehdittava, että demokratia on jatkossakin lähtökohtana ja pohditaan, mitä kaikkea se käsittää nykymaailmassa ja miten sen toteutumista voidaan edistää.

Maankäyttö- ja rakennuslailla haluttiin vastata sen säätämisaikojen demokratia-ajattelun vaatimuksiin. Tuija Arolan mukaan ”[maankäyttö- ja rakennus] lain vuorovaikutuspykälät heijastavat käsitystä suunnittelusta poliittisena toimintana, jossa osallistuminen ja vuorovaikutus takaavat eri näkökulmien tulon keskusteluun ja päätöksentekoon.” (Arola 2002, 8). Syrjänen taas katsoo, että ”MRL:n säännöksillä tarkoitetaan yltää kunnallisessa demokratiassa uudelle tasolle, jossa kansanvalta tarkoittaa enemmän kuin pelkkää kunnan virallisten hallintoelinten hallinnointia.” (Syrjänen 2001, 835). Käytännössä oikeus vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon riippuu vahvasti kunnan suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurista. Raine Mäntysalo ja Karoliina Jarenko katsovatkin maankäyttö- ja rakennuslain hengen olevan deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukainen, mutta toisaalta lain kirjaimen mahdollistavan myös liberalistisen demokratiakäsityksen mukaisen suunnittelun. (Mäntysalo & Jarenko 2012, 44)

Nyt käynnissä oleva kansalaisyhteiskunnan muutos ei voi jäädä huomiotta tulevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa. Top-down-ajattelumallin haastaa bottom-up-ajattelu (ja -toiminta). On pohdittava, mitkä asiat – ja millä perusteilla – kuuluvat edelleen top-down-ohjattaviksi ja mitkä kysymykset puolestaan ovat sellaisia, että ne kuuluvat perustellusti enemmän bottom-up-näkökulmasta ratkottaviksi.

Läheisyysperiaatteesta

Suomi on oikeudellisesti sitoutunut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Sopimuksella on tärkeä merkitys lakeja säädettäessä, sillä paikallishallintoa koskevien säännösten tulee olla sopusoinnussa peruskirjan kanssa. (Harjula & Prättälä 2015, 120) Peruskirjan 4 artiklan 3 kohta sisältää läheisyysperiaatteen. Sen mukaan ”[j]ulkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.”

Läheisyysperiaatteeseen kuuluu siis ajatus asioiden ratkaisemisesta tarkoituksenmukaisimmalla tasolla ja aina mahdollisimman lähellä kansalaista. Päätöksenteon tapahtuminen oikealla tasolla voidaan nähdä myös osana päätöksenteon legitimiyyttä: kysymys ratkaistaan tasolla, jolla sitä voidaan parhaiten arvioida. Myös kuntakaavoittajat korostavat päätösvaltaan liittyvää vastuuta: kaavoitusta koskevat päätökset tulee tehdä sillä tasolla, joka vastaa myös toteutuksesta (Suomen Kuntaliitto 2018).

Lainvalmistelussa on tärkeää tunnistaa, mitä kysymyksiä on ratkottava ja missä ne parhaiten sopivat ratkottaviksi. Kunta on lähin kansalaisia oleva hallinnon taso. Kuten Aino Kuusimäki toteaa ”Kunnallishallinto on olemassa

kuntalaisia varten ja muodostaa paikallisdemokratian pohjan”. Kunnan tehtäväksi myös kansalaiset kokevat asukkaiden osallistumisen edistämisen ja demokratia-alustana toimimisen. (KAKS 2016)

Lopuksi

Lainsäädäntöprosessi on tilaisuus käydä moniäänistä yhteiskunnallista keskustelua, jossa erilaiset intressit ja arvot saadaan pöytään. Tarvitaan keskustelua siitä, millä tasolla erilaiset päätökset olisi luontevinta tehdä ja miten päätöksentekoon ja sen valmisteluun pääsee mukaan. Lainsäätäjän tehtävänä on luoda maankäytön suunnittelulle puitteet, mutta suunnitelmien sisältö muotoutuu suunnitteluprosessissa. Miten valmistelua tulisi kehittää, jotta suunnitelmat parhaiten toteuttaisivat lainsäätäjän tavoitteita ja vastaisivat paikallisyhteisön tarpeita myös tulevien sukupolvien kannalta?

KIRJALLISUUS

- Arola, Tuija** (2002). Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen – Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Ekroos, Ari & Katajamäki, Hannu & Kinnunen, Helena & Lehtovuori, Panu & Staffans, Aija** (2018). Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari** (2015). Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 9. uud. p. Talentum, Helsinki.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.**
- Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS** (2016). Kunnan tärkeimmät tehtävät: Elinvoima, yhteisöllisyys ja demokratia-alusta. Uutinen 23.7.2016. [viitattu 5.6.2018] <<https://kaks.fi/uutiset/kunnan-tarkeimmat-tehtavat-elinvoima-yhteisollisyys-demokratia-alusta/>>
- Kuusimäki, Aino** (2017). Moderaattorit ja verkosto-osallisuus yhdyskuntasuunnittelussa – tapaukset Berliinissä ja Helsingissä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere University Press, Tampere. 80–98.
- Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina** (2012). Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslailla. Julkaisussa Airaksinen, Miimu & Hentilä, Helka-Liisa & Jauhiainen, Jussi S. & Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina & Määttä, Tapio & Pentti, Matti & Similä, Jukka & Staffans, Aija. Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. s. 42–49.
- Puustinen, Sari, Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina** (2017). Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsenystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin. Yhdyskuntasuunnittelu 55:4, 29–46.
- Syrjänen, Olavi** (2001). Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, 830–859.
- Suomen Kaupunkiliiton hallitus** (1928). Yhdistelmä lausunnoista, jotka on annettu lainvalmistelukunnan ehdotuksesta asemakaavalainsäädännöksi ja yleiseksi rakennussäännöksi. Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 1. Helsinki. 40–43.
- Suomen Kuntaliitto** (2018). Kuntakaavoittajien terveisiä MRL-uudistukseen. Julkaisematon yhteenveto neljästä keskustelutilaisuudesta.
- Uggla, John ja Tammio, E.H.I.** (1933). Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Werner Söderström osakeyhtiö, Porvoo.