

# Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain?

6

Kaj Nyman

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki on voimassa ja käytettävissämme. Lain myötä syntyy maankäytön suunnittelussa uusi hallintokäytäntö. Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto ovat uutteralla valistustyöllään saaneet aikaan uskoa siihen että monet asiat nyt muuttuvat paremmiksi. Olemme hyvässä tilanteessa! Lähivuodet ratkaisevat miten lain käy. Kaikki suunnitteluratkaisut niin työpöydillä kuin kokoussaleissakin ovat nyt ennakkotapauksia.

Uudessa laissa on paljon vanhaa. Lähdetään ajatuksesta, että kunnan kokonaiskehitystä voidaan ohjata maankäyttöä järjestämällä<sup>1</sup>. 'Suunnittelujärjestelmänä' tarjotaan vanhan lain kaavoitusjärjestelmä lähes sellaisenaan, mukaan lukien maallikolle käsittämätön juridinen asiakirja ainoana varsinaisena 'suunnitteludokumenttina'. Rakennusoikeus on yhä ensisijaisesti varallisuutta, ei yhdyskunnan kehittämisen voimavara: *laki ei tunne suunnittelun näkökulmaa*, jos suunnittelulla tarkoitetaan harkintaa tehtäessä nykytilanteeseen muutoksia. (Ehkä lain valmistelijat näkivät suunnittelun yhdistelmänä raadollista politiikkaa ja mystistä asiantuntijan taitoa, mikä ei edes kuulu lakiin!).

On uuttakin, ylivoimaisesti tärkeimpänä tarkoituksenmukaisuusharkinnan (eli suunnittelijan asiantuntemuksen) korvaaminen laillisuusharkinnalla (oikeusnormeilla). Utta on myös maankäyttöasioiden avoin politisoiminen. Sekä tietenkin ylistetty avoimuusperiaate, josta pitää muodostua vastavoima kaikille niille uhkille, jotka kätkeytyvät muihin uudistuksiin. Senkin hyvän voi menettää murrosvaiheen kaaoksessa, jos toimitaan epäviisaasti. On tärkeää ottaa pohdittavaksi miten nyt on toimittava.

<sup>1</sup> *Ympäristöministeriön esite (helmikuu 1999) lupaa jopa sosiaalipalvelujen saatavuuteen parannusta lakiuudistuksen perusteella!*

Tämä artikkeli on kirjoitettu kunnassa toimivan maankäytön suunnittelijan näkökulmasta. Siihen sisältyy eettisenä kannanottona suunnittelijan asettuminen kansalaisen puolelle ja asemaan – kansalainen on yhä suunnittelun heikoin osapuoli, ja siksi suunnittelija ei voi olla tasapuolinen!

Ennen kuin puhun kansalaisista ja suunnittelijoista, käsittelen maankäytön suunnittelun muita osapuolia, jotka eivät kylläkään henkilöidy yhtä helposti.

## KUNTA

Lakiuudistus antaa kunnille paljon lisää valtaa päättää alueidensa maankäytöstä. Tämän vallansiirron voi ymmärtää seuraavasti. Ennen yhteiskunta katsoi tärkeäksi säädellä elinkeinotoimintaa 'yleisen edun' nimissä, jolloin oli luonnollista, että valtiollakin oli rooli maankäytön järjestämisessä. Nykyään katsotaan yhteiskunnan ja elinkeinoelämän olevan samalla puolella. Silloin on rationaalista, että kunta yksin edustaa yhteiskuntaa, koska näin voidaan nopeasti reagoida, kun yritykset keskenään kilpaillen tarvitsevat maankäyttöön muutoksia. Kunta saa uuden lain mukaan jopa myöntää poikkeuksia omista päätöksistään (171 §).

Maankäyttö muuttuu nyt avoimesti kunnallispoliittiseksi valtakysymykseksi – tilanne johon poliitikot aina ovat pyrkinet: järjestetään yrityksille toimintaedellytyksiä. Tämä johtaa helposti keskenään ristiriitaisiin päätöksiin. Siitä syystä korostetaan nykyään 'strategian' merkitystä, mikä ei ole mitään muuta kuin vanhan kunnan kokonaisvaltaisen suunnittelun paluu (ks. Sotarauta, 1996). Mutta aivan kuten silloin ennen, strategian pohtiminen tahtoo jäädä virkakoneiston puuhasteluksi. Poliitikko muuttuu poissaolevan näköiseksi, kun ruvetaan puhumaan noin abstrakteista asioista. Suunnittelu on Suomen politiikassa tuntematon käsite. Maankäyttö- ja rakennuslaissa sana "suunnittelu" esiintyykin enimmäkseen vain otsikoissa (3, 4, 5, 16 §§). Ja onhan suunnittelu poistettu myös uudesta kunnallislaista (1995).

Suunnittelun politisoitumisessa (poliittinenkin suunnittelu on suunnittelua, vaikka poliitikot eivät sitä tiedäkään) on vaarallista se, että ainoaksi tunnistetuksi suunnittelun vaikutukseksi muodostuu raha, eli tontteja yrittäjille mistä tahansa, veronmaksajia miten tahansa. Juha Siltala puhuu rahasta uutena totalitarismina. Mutta suunnittelu on arvovalintoja, eikä rahan arvo ole ainoa arvo nytkään.

Ratkaisevaksi maankäyttö- ja rakennuslain kannalta muodostuu kunnan suhtautuminen lain tavoitteeksi otettuun *avoimuuteen* (1 §). Lain teksti on komea:

*"Kaavoitusmenettely tulee järjestää... niin, että... osallisella on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta" (62 §).*

Asetustekstissä komeudesta ei ole jälkeäkään:

*”...62 pykälässä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtävillä ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla” (30 §).*

Eli täsmälleen niin kuin aina ennenkin on tehty! (Vrt. vanha asetus 154 §). Onko siis mikään muuttunut? Lain kirjaimen tasolla ilmeisesti ei. Mutta lain henki on uusi, siihen täytyy uskoa. Ja toimia sen mukaisesti.

Uuden lain teho punnitaan silloin kun jokin vahva taloudellinen intressi pyrkii sortamaan heikompiain, esimerkiksi luontoa, joka kuten tunnettua ei pääse edes mukaan neuvotteluun.

## 8

### YMPÄRISTÖKESKUS

Ympäristökeskukset on pantu paljon vartijoiksi. Niiden on valvottava, että lain tavoitteet toteutuvat (18 §). Lain ensimmäiset pykälät ja erityisesti 5 pykälä sisältävät arvolauseita, joita ei ole otettu minkään kaavamuodon sisältövaatimuksiksi ja siten eivät voi olla valitusperusteita<sup>2</sup>. Esimerkiksi ”lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän toimintaympäristön luominen” (5 §) on tällainen tavoite, jonka toteuttamisesta ympäristökeskusten siis olisi huolehdittava. Niiden vastuulla on sekä ennako-ohjaus (’kehittämiskeskustelu’, 8 §) että jälkikorjaus (’oikaisukehotus’, 195 §). Ympäristökeskusten harvalukuiselta väeltä edellytetään suorastaan mielikuvituksellisia kykyjä. Heillä täytyy olla luottamukselliset ja tuttavalliset suhteet kuntiin, jotta he pysyvät ajan tasalla kaikesta siitä kaavoitustoiminnasta, joka kunnissa tapahtuu. Samalla heidän täytyy myös tarvittaessa pystyä asettumaan kuntien yläpuolelle tarkastelemaan kriittisesti kuntien päätöksiä ja esittämään niiden oikaisemista – sekä, jos kunta ei tottele, valittamaan siitä (196 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaki näyttää tältä osin oletettavan, että Suomi on siirtynyt suoraan vanhan lain mukaisesta venäläistyypisestä alamaiskulttuurista ruotsalaismalliseen neuvottelukulttuuriin (’samråd’).

Erityisen tärkeää uuden lain avoimuusperiaatteen kannalta olisi, että muodostuu tavaksi järjestää 66 § mukainen ’viranomaisneuvottelu’ aina kun ollaan käynnistämässä kaavoitustoimenpide, jolla voi olla vaikutusta kuntalaisten elämään ja että neuvottelusta tiedotetaan.

Ympäristökeskukset edustavat suunnitteluasiantuntemusta, sitä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, josta ei ole varaa luopua, sanottakoon laissa mitä tahansa.

<sup>2</sup> Ks. lain perustelut, 5 §  
(Komitean mietintö 1997:16).

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Myös ympäristöministeriö edustaa arvovallallaan, jos se niin haluaa, vanhojen hyväksi osoittautuneiden suunnittelukäytäntöjen jatkumista. Varsinaisesti ministeriö käyttää valtaa valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kautta. On mielenkiintoista huomata, että ministeriö aikoo operationalisoida näitä tavoitteita muuntamalla niitä toimeksiannoiksi maankuntaliitoille ja kunnille. Ympäristöministeriö haluaa yhä käskää. Laki on uusi, mutta vanhakin henki elää.

Tärkein ympäristöministeriön tehtävä on mielestäni kuitenkin uuden lain hengen vaaliminen – sen osoittaminen, että kauniit tavoitteet ovat muutakin kuin puhetta, jolla laki saatiin läpi. Laki on, kuten odottaa saattaa, täynnä tulkinnanvaraisia kohtia. Julkisuudessa liikkuu monenlaisia tulkintoja, esimerkiksi sellainen, että 'vuorovaikutteisuudella' (1 §) tarkoitetaan avoimia ja luottamuksellisia suhteita kunnan ja maanomistajan välillä aluetta kaavoitettaessa<sup>3</sup>, eikä suinkaan vain avoimuutta kansalaisten suuntaan. Ympäristöministeriöltä lain valmistelijana on lupa odottaa kannanottoja tulkintoihin. Toivottavasti poliittiset realiteetit eivät estä yhä pitämästä ohjenuorana lain hyviä tavoitteita. Tämä olisi tärkeää siltäkin kannalta, että maankäytön suunnittelijat kunnissa voisivat kokea, että he eivät ole yksin edustamassa ympäristön laatua: asiantuntemuksella on yhä merkitystä.

Pahin mitä ympäristöministeriö voi tehdä, on vetäytyä kaavajärjestelmän hierarkisuuden taakse ja selittää, että maailma on kunnossa, kun asemakaava noudattaa yleiskaavaa, joka noudattaa maakuntakaavaa, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen<sup>4</sup>. Ympäristön muutokset syntyvät alhaalla, siellä missä ihmiset ovat. Vain niistä on maankäytön suunnittelussa kyse, kaikki muu on välineitä, joilla varmistetaan, että tiedetään mistä päätetään.

## HALLINTO - OIKEUS

Kirjaimen tasolla maankäyttö- ja rakennuslaki merkitsee vallan siirtämistä maankäytön suunnittelun asiantuntijoilta suunnittelua tuntemattomille lakimiehille (mikä vain on uusi osoitus siitä, että suunnittelu on tuntematon suure). Valtaa siirtyy, sille ei voi mitään, mutta se ei saa tarkoittaa sitä, että *suunnittelu* siirtyy suunnittelijoilta pois. Kun muistutetaan, että lain ala on kaavoitus, ei suunnittelu, on paljon voitettu. Suunnittelussa on kyse ympäristön laadusta, eikä se voi milloinkaan muuttua laillisuuskysymykseksi. Oman etunsa nimessä hallinto-oikeudet voisivat itsekkin ottaa sellaisen kannan, että niiden tekemät päätökset eivät ole suunnittelupäätöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi tulevat asiat ovat pääosin yleiskaavan tai asemakaavan hyväksymistä koskevia valituksia,

<sup>3</sup> "Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on avoimuuden lisääminen, minkä vuoksi vuoropuhelun kuntien ja maanomistajien sekä kuntien ja ympäristökeskusten välillä on oltava entistä tiiviimpää."

(Sanomalehti Kalevassa 9.2.2000 julkaistussa uutisessa Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen ja Kuusamon kaupungin käymästä kehityskeskustelusta. Uutinen oli otsikoitu: "Rakennuslakiuudistus työllistää – maanomistajat, kunnat ja ympäristökeskus entistä tiiviimmin saman pöydän ääreen").

<sup>4</sup> Ks. lain perustelut, kohta 3.2.1.

ja valituksen perusteena ovat kaavamuotojen vastaavat sisältövaatimukset (39 ja 54 §§) 5. Kuten edellä todettiin, monet tärkeät tavoitteet (esimerkiksi vammaisten tarpeet) eivät sisälly sisältövaatimuksiin. Hallinto-oikeuksilla olisi siten mahdollista jättää niihin liittyvät valitukset huomiotta. Jotta tällaiset lain tavoitteiden mukaiset seikat silti voisivat olla valituksen perusteina (kuten ympäristöministeriö moneen otteeseen lupasi ennen kuin laki oli hyväksytty), olisi sisältövaatimukset voitava tulkita laajasti. Sisältövaatimukset joutuvat usein ristiriitaan keskenään. Osaako hallinto-oikeus olla tasapuolinen ja ymmärtää myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole rahalla mitattavissa.

Huomionarvoista on myös, että yleiskaavan sisältövaatimukset (39 §) on esitetty paljon täsmällisemmin ja laajemmin kuin asemakaavan (54 §). Toivon mukaan tätä ei tulkita niin, että tärkeimmät seikat ratkaistaan yleiskaavan tasolla, jolloin on myöhäistä palata niihin kun päästään asemakaavatasolle. Juridiseen muotoon puettujen kaavojen vaikutuksia on yleensä vaikea arvioida, vaikka niitä miten havainnollistettaisiin, ja on täysin mahdotonta tietää, mitä yleiskaavallinen ratkaisu merkitsee yksittäisen osallisen asuinympäristössä.

10

Juristien kurssittaminen ei tee heistä suunnittelun asiantuntijoita. Apua on saatava jostakin – mistäpä muualta kuin jo ennestään ylityöllistetyiltä ympäristökeskuksilta.

Hallinto-oikeuksiin muodostuvat käytännöt ratkaisevat merkittäväällä tavalla, syntykö maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laatuakin vaiko vain määrää.

## KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Korkein hallinto-oikeus on kaavoituspelin ylituomari: jonkun täytyy tehdä lopulliset päätökset kaavoituksen yhteydessä syntyvissä ristiriidoissa. Mutta eivät nekään ole suunnittelupäätöksiä.

Vanhastaan korkein hallinto-oikeus ymmärtää parhaiten yhteiskunnan tukipilareina toimivia vaikutusvaltaisia tahoja. Onkin mielenkiintoista seurata uuden lain perusteella syntyviä ennakkopäätöksiä korkeimmassa hallinto-oikeudessa: onko lain hengellä siinä enää merkitystä? Riittääkö esimerkiksi, että on tehty osallistumissuunnitelma, vai onko sen sisällölläkin merkitystä? Korkein hallinto-oikeus viime kädessä ratkaisee maankäyttö- ja rakennuslain kohtalon.

## MAANOMISTAJA

Maankäyttö- ja rakennuslaissa maanomistuksesta ei ole tehty ongelmaa. Siitä seuraa muun muassa, että pienviljelijä ja pienkiinteistön omistaja lain säädöksiä sovellettaessa

joutuu samaan asemaan kuin se, joka pitää maataan pelkkänä kauppatavarana. Viimeksi mainitut ovat nykyään useimmiten yrityksiä.

Maanomistajat saivat lakia valmisteltaessa läpi kaikki vaatimuksensa. Hajarakentamisoikeus säilyi (33 ja 43 §§), mikä yhdistettynä kuntien saaman kaavoitusmonopolin kanssa tehokkaasti mitätöi yleispiirteisen maankäytön suunnittelun<sup>6</sup> (näin juuri: suunnittelu on tuntematon käsite). Rakennusoikeus annetaan yhä ikuisiksi ajoiksi. Ruotsin rakennuslaissa toteutumaton rakennusoikeus lakkaa olemasta 5 tai 10 vuoden jälkeen; meidän lakimme mukaan tarvitaan vain valtuustossa enemmistö aina 13 vuoden välein, niin rakennusoikeus säilyy (60 §). Meillä rakennusoikeus onkin varallisuutta eikä yhteiskunnan kehittämisen resurssi niin kuin Ruotsissa.

Kansalaisvalvonnan kannalta kaavojen toivoton juridinen muoto on sekin maanomistajan edun mukainen, hänellä kun on varaa lakimieheen.

Yleiskaavan kohdalla maanomistajan oikeudet lausutaan julki absoluuttisessa muodossa: ”Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa” (39 §). Vanhassa laissa tyydyttiin sanamuotoon: ”... on pidettävä silmällä... ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu maanomistajille kohtuutonta haittaa” (22 §). Asemakaavan kohdalle uuteenkin lakiin otettu lieventävä lisäys ”... joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää” (54 §) ja joka lakiluonnoksessa esiintyi myös yleiskaavan kohdalla, on lausuntojen jälkeen jätetty yleiskaavan kohdalta laista pois.

Maanomistaja tarvitsee oikeusturvaa ja on oikein, että sitä koskevat säädökset sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta on käsittämätöntä, että samaa asiakirjaa (ns. ajantasa- asemakaava, 51 §) sanotaan alueiden käytön kehittämistä ohjaavaksi suunnitelmaksi. Tässä näkyy selvästi, että kaavoitus on omaisuuksien järjestämistä. Suunnittelun nimeä voidaan käyttää vain toiminnasta, joka tunnistaa muitakin arvoja kuin rahan.

Ratkaisevin parannus, jonka uusi laki maanomistajalle tuo on kuitenkin siinä, että maanomistaja nyt voi lainkin nojalla neuvotella etukäteen kunnan kanssa kaavojen sisällöstä ja tehdä siitä sitovia sopimuksia (11 §). Kaavaa koskevat ratkaisevat päätökset voidaan siis tehdä ennen kuin kaavan laatija on astunut kuvaan mukaan! Sanotaan tosin, että ”... sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia” (11 §). Jos tästä pidetään kiinni, viranomaisten tulisi ottaa sellainen kanta, että sopimusten *laatiminen* kuuluu vuorovaikutteisen, kaikille osallisille avoimen suunnittelun piiriin. Laki velvoittaa tiedottamaan maankäyttösopimuksista vasta niiden solmimisen jälkeen.

Merkillinen muunnos maanomistajan uusista oikeuksista on lakiin otettu säännökset ’kehittämisalueista’ (110–112 §§). Surullisen kuuluisa Lontoon Docklands on esimerkki tämän tapaisten säännösten perusteella toteutetusta rakentamisesta: kun

<sup>6</sup> Yleispiirteisellä maankäytön suunnittelulla, eli maakunta- ja yleiskaava-suunnittelulla, on tärkein merkitys alueilla, joita ei ole aikaisemmin yksityiskohtaisesti kaavoitettu. Hajarakentamisoikeuden nojalla saadaan näille alueille kuitenkin rakentaa ennen kuin niitä on suunniteltu. Vaikka rakentaminen on harvaa, se riittää sulkemaan pois monet suunnitteluvaihtoehdot – esimerkiksi sen, että alue jätetään rakentamatta. Ruotsissa poistettiin tästä syystä hajarakentamisoikeus lainmuutoksella vuonna 1972. Meillä sen sijaan ”perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa...” (lain perustelut, kohta 3.2.7.).

jonkin alueen rakentaminen on yhteiskunnallisesti erityisen tärkeää se voidaan suorittaa lievennetyin säännöin! Englannissa on luovuttu tästä suunnittelutavasta (Kurunmäki 1999). Lievennykset ovat Suomen tapauksessa lieviä, mutta on silti selvää, että kunta tässä luovuttaa osan äsken valtiolta saamastaan vallasta maanomistajalle tai muulle yrittäjälle.

Johtopäätös tästä kaikesta on selvä: vain laajan julkisuuden ja valppaan kansalaisvalvonnan tuella suunnittelija voi suunnittelussaan pitää mukana muitakin näkökohtia kuin maanomistajien.

## KANSALAINEN

12

Suunnitteluun *vaikuttamista* kansalaisille luvataan vain maankäyttö- ja rakennuslain tavoitelauseissa (6 §). *Osallistumista* tarjotaan sitten kyllä monen pykälän verran (62–67 §§). Kuten edellä nähtiin, asetus palauttaa liian innostuneen tehokkaasti maan pinnalle. Mutta kun 'vuorovaikutteisuus' on ainoa lain tuoma uudistus, joka voi toimia vastavoimana rahan totalitarismille, on siitä opittava ottamaan kaikki irti. Kansalaisyhteiskunta on meillä lapsenkengissä; sekin on parempi kuin ei mikään. Periaate on sellainen, että jokainen päättää itse, onko hän lain tarkoittama 'osallinen'. Joukko, joka tällä tavoin muodostuu on kussakin tapauksessa 'kansalaiset'. Joukon edustavuutta ei kysytä; eduksellinen demokratia on erikseen.

Keskeinen kysymys vuorovaikutteisuuden toimivuuden kannalta on, milloin suunnittelu katsotaan alkaneeksi. Kuten nähtiin, saatetaan ratkaisevat päätökset tehdä hyvin aikaisessa vaiheessa. Jos kansalaiset pääsevät mukaan vasta sen jälkeen, on vuorovaikutus pelkkää silmänlumetta tai terapiaa. Laki puhuu 'osallistumis- ja arviointisuunnitelman' laatimisesta "riittävän aikaisessa vaiheessa" (63 §). Muista pykälistä selviää, että tämä tarkoittaa sellaista ajankohtaa, että ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville (64 § 2 mom.) on ehdittävä käydä läpi ehkä kuukauden kestävä prosessi. Joku osallinen saa (ilmeisesti osallistumissuunnitelman julkistamisen perusteella) tietoonsa mitä osallistumissuunnitelma sisältää; hän pyytää ympäristökeskukselta neuvottelun käymistä suunnitelman riittävydestä (64 §); ympäristökeskus käy tämän neuvottelun kunnan kanssa; ympäristökeskus kirjoittaa siitä muistion ja toimittaa sen neuvotteluun kutsutuille (asetus 31 §). Sen jälkeen kaava saadaan asettaa nähtäville (ilmeisesti edellyttäen, että on toteutettu ne osallistumis- ja arviointisuunnitelman vaiheet, jotka ajoittuvat ennen nähtäville panoa). Siitä, voiko muistio aiheuttaa kaavaan muutoksia asetus ei sano mitään. Olennaista tässä on se, että laki ja asetus eivät millään tavalla määrittele, missä *suunnittelun* vaiheessa vuorovaikutus on käynnistettävä – edellä kuvatun prosessin käynnistyessä suunnittelu on pääosin ohi. (Eihän laki

tunne suunnittelun käsitettä...). Se, että osallistuminen kohdistuisi suunnitteluun eikä lähes valmiiseen kaavaan, jää kunnissa syntyvän käytännön varaan.

Entä jos osallistumissuunnitelmaa ei kunnassa harkita ”kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden” tarpeelliseksi (63 §), esimerkiksi siksi, että kaava on yleiskaavan mukainen ja yleiskaava on laadittu vuorovaikutteisuutta kunnioittaen? Saako osallinen tiedon kaavan olemassaolosta vasta nähtävälle panon yhteydessä? Vai ilmoitetaanko edellisellä viikolla ’kaavoituksen vireillepanosta’ (63 § 2 mom.). Monenlaisia käytäntöjä on kuviteltavissa, mutta aidossa vuorovaikutteisuudessa on vain yksi käytäntö: tullaan julkisuuteen heti kun aloite maankäytön muuttamiseksi on tehty, riippumatta siitä kuka sen on tehnyt ja myös riippumatta siitä, onko suunnittelija ehtinyt ottaa siihen kantaa. Maankäytön suunnittelussa ei ole liikesalaisuuksia. Tai jos niitä on, niin ei ole vuorovaikutteisuutta. Maankäytön suunnitteluun liittyvät isot rahat, ja jääköön raha rahana liikesalaisuudeksi, mutta on väärin pitää yhteisen ympäristömme suunnittelua pelkkänä rahakysymyksenä.

Jotta vuorovaikutteisuus toimisi, kansalainen tarvitsee ystävän: suunnittelijan<sup>7</sup>. Jos vuorovaikutteinen suunnittelu pitää rahan totalitarismin kurissa, maankäytön järjestäminen sujuu paremmin kuin ennen. Päinvastaisessa tapauksessa kansalainen joutuu ehkä vielä osallistujaakin tärkeämpään rooliin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan saadaan nimittäin tehdä aivan minkälaisia kaavoja tahansa, ellei kukaan valita. Ympäristökeskus ei ehkä jaksa juosta kaikkien asioiden perässä. Silloin ainoana turvana on kansalaisen valppaus. Hänen pitää valittaa.

Sitäkään ei ole tehty helpoksi. Vanhassa laissa sanamuotona oli ”saa valittaa” (138 §). Uusi laki viittaa kuntalakiin, jossa ainoana valitusperusteena muotovirheen lisäksi, on lainvastaisuus. (Tätä juuri tarkoittaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan korvautuminen laillisuusharkinnalla). Valituksen tekijän on pystyttävä osoittamaan, että kaava on lain vastainen, toisin sanoen että siinä alitetaan sisältövaatimuksissa asetettua vähimmäisnormia. Luodaanko edellytykset ”viihtyisälle elinympäristölle”? ”Vaalitaanko” rakennettua ympäristöä? Aiheutetaanko jonkun ”elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen”? (54 §). Osaako maallikko toimia noilla säännöillä, vai onko hänellä oltava varaa lakimieheen? Jos suunnittelija maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä on se, joka ensi kädessä vastaa lain hyvien tavoitteiden toteutumisesta, on kansalainen se, joka vastaa siitä viime kädessä – ellei ympäristökeskuksiin saada valtavasti lisää väkeä, mikä on epätodennäköistä, kun hallinto-oikeudet on ensin miehittävä.

Kansalaisjärjestöt, asukasyhdistykset ynnä muut ovat uudessa laissa saaneet valitusoikeuden ”toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan” (191 §), mikä toki laajentaa kansalaisten mahdollisuuksia muutoksenhaussa.

<sup>7</sup> ”Kaupunkisuunnitelmien laatija on juridisessa vastuusuhteessa ensisijaisesti kuntayhteisöön, luottamuselinten muotoilemaan tahtoon, moraalisesti käyttäjiin, jotka eivät voi karata jokapäiväisestä elämästä.” (Staffan Lodenius, *Arkkitehtiutiset* 2/2000, 22).



Laki antaa maanomistajalle vankan oikeusturvan, mutta kansalaiselle sangen heiveröisen turvan hänen ympäristönsä turmelemista vastaan. Osallistuminen, muistuttaminen ja valittaminen ei pelasta ympäristöä, sen pelastaa vain hyvä suunnittelu. Onko suunnittelulle tilaa maankäyttö- ja rakennuslain Suomessa?

## SUUNNITTELIJA

Uusi laki on muuttanut maankäytön suunnittelijan asemaa perusteellisesti. Ennen suunnittelija oli tietyllä tavalla valtion edustaja ja saattoi pahassa paikassa käyttää valtion selustatukea: mikä tahansa ei ollut hyväksyttävissä. Nyt kaikki käy, jos kukaan ei valita. Suunnittelija joutuu melko lailla yksin edustamaan ympäristön laatua. Tosin uusikin laki puhuu "asiantuntemuksen monipuolisuudesta" (1 §), mutta vain yleisenä tavoitteena. Suunnittelijan asemaa muuttaa ennen kaikkea laadun määräytyminen uudessa laissa oikeusnormien eikä suunnittelutaidon perusteella.

14

Paradoksaalista kyllä suunnittelijan aseman heikentymisestä seuraa, että suunnittelua tarvitaan enemmän kuin koskaan. Vain hyvä, jämäkkä suunnittelu voi estää maankäytön muuttumista poliittisten lehmäkauppojen villiksi länneksi.

Suunnittelija joutuu uusien moraalisten valintojen eteen. Ennen saattoi olla valtion viranomaisten edustaman 'hyvän suunnittelutavan' puolella melko ongelmattomasti. Nyt sitä mahdollisuutta ei enää ole, poliittisesti kaikki käy. Suunnittelijan on pakko kohdata se tosiasia, että suunnittelu on arvovalintoja. Minkä arvojen taakse suunnittelija asettuu kaavoituspelissä? Toisin sanoen, kenen puolella hän on? Valinnasta kieltäytyminen, esimerkiksi 'viranomaiseksi' asettuminen lakia ja määräyksiä toteuttamaan on valinta sekin: politiikan toteuttamista kysymättä onko politiikka rumaa vai kaunista.

Kunta ja elinkeinoelämä on nykyään yhä selvemmin sama, kunta ja kuntalaiset vastaavasti yhä selvemmin eri. Kuka olisi kuntalaisten puolella? (Uuden lain osallistumisäännökset ovat todistuksena siitä, että edustuksellinen demokratia ei eduskunnankaan mielestä riittävästi ota huomioon kuntalaisten etuja maankäytön suunnittelussa). 'Kaavoitus' kunnallispoliittisena toimintana onkin ennen muuta elinkeinoelämän edistämistä maanomistusoloja järjestämällä – hyvä elämä varmistetaan joillekin kuntalaisille silläkin, mutta sangen välillisellä tavalla. Mutta ehkä uusi laki tyytyykin välillisyyteen? Vanhassa laissa asemakaavan piti "tydyttää terveellisyyden, paloturvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden ja kauneuden vaatimukset" (34 §), kun uudessa laissa riittää että "luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselalle ja viihtyisälle elinympäristölle" (54 §) – samanlainen sanamuoto on myös 1 §:ssä. Hyvä ympäristö edellyttää *suunnittelua*. Suunnittelijan on ymmärrettävä olevansa nimenomaan suunnittelija, ei kaavoittaja, ja järjestettävä ajankäyttönsä sen mukaisesti.

Hyvää suunnittelukäytäntöä on Suomen kunnissa olemassa paljonkin. Sitä suunnittelijan on jatkettava, olkoon laki mikä tahansa.

Se merkitsee, muun muassa, toimimista politiikan kentässä, tavoitteena politiikan inhimillistäminen. Poliitikoilla on harvoin omia ajatuksia. Miksi yrittäjät ja muut maanomistajat olisivat ainoat, jotka syöttävät poliitikoille ideoita? Ammattitaitonsa perustalta suunnittelija voi löytää itsestään vahvan persoonan, jonka arvomaailmaa kunnallispolitiikka ei heiluta. Siihen kuuluu oikeus *olla kaavoittamatta*, jos tilanne niin vaatii. Velvollisuus luoda asemakaavan avulla edellytykset palvelujen alueelliselle saatavuudelle (54§) voidaan ymmärtää vain siten, että ollaan kaavoittamatta hypermarketeille liiketontteja suurten teiden risteyskohtiin.

Suunnittelijan itsestään selviin oikeuksiin kuuluu myös oikeus käyttää aikaa suunnitteluun. On hullunkurista, jos 90 prosenttia suunnittelijan ajasta kuluu kaavoitusbyrokratian vaatimaan papereitten pyörittämiseen. Suunnittelu on vaikeata ja ratkaisut kypsyvät ajan kanssa.

Suunnitelmien esitteleminen ja puolustaminen julkisuudessa ei ole byrokratiaa. Avoimuus on maankäyttö- ja rakennuslain varsinainen anti. Se merkitsee suunnittelukulttuurin muutosta. Tärkeisiin suunnitteluratkaisuihin johtavista aloitteista, neuvotteluista ynnä muista tiedottaminen etukäteen jäänee useimmiten suunnittelijan asiaksi. Maankäytön suunnittelussa ei ole liikesalaisuuksia! Suunnittelijan kannattaa asennoitua niin, että suunnitelmista tiedottaminen on osa hänen ammattitaitoaan. Siihen kuuluu ehdottoman tärkeänä suunnitelmien mahdollisten kielteisten seurausten paljastaminen. On opittava olemaan kaunistelematta! Maallikot eivät ymmärrä kaavakieltä; he tarvitsevat suunnittelijan tulkikseen. Hänen on puhuttava totta.

Kompromisseja on tehtävä jossakin vaiheessa. Mutta vasta kun kaikki muut tiet on koeteltu. Suunnittelija ja poliitikko toimivat samassa kentässä; suunnittelijan erottaa muun muassa siitä, että hän ei poliitikon tavoin pyri kompromissiin vaan synteisiin.

Voiko suunnittelija olla tuttavallisessa suhteessa ympäristökeskukseen? Vaikea kysymys. Ympäristökeskus on kunnan kriitikko. Suunnittelijasta riippuu, mitä otetaan käsiteltäväksi vuosittaisessa kehittämiskeskustelussa (8 §). Suunnittelijasta riippuu myös, minkälaisen kaavoitustoimenpiteiden yhteydessä ja missä suunnittelun vaiheessa järjestetään viranomaisneuvottelu (66 §), joka, kuten todettiin, olisi hyvä tilaisuus tiedottaa siitä mitä kaavoitusrintamalla tapahtuu.

Julkinen suunnittelutoiminta johtaa siihen, kunhan ihmiset sen oppivat, että kyseleviä ja keskustelevia kansalaisia riittää suunnittelijan ovella. Työrauhasta ei kannata haaveilla! Suunnittelijan on oltava ihmisten käytettävissä.

Vuorovaikutteisuudesta puhutaan maankäyttö- ja rakennuslaissa paljon. Ainoa siihen liittyvä konkreettinen esitys on vaatimus osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta<sup>8</sup>. Sen takia suunnittelijan on otettava se sydämen asiakseen. Sääntönä on

8 Tämän tunnustaa ympäristöministeriön esitekin (ks. viite I).

oltava, että osallistumissuunnitelma laaditaan aina ja heti kun suunnittelu alkaa, eikä vasta siinä vaiheessa kun suunnitteluratkaisut ovat jo hahmottuneet. Voidaan myös keksiä uusia osallistumismuotoja. Tärkeintä on, että osallistumisprosessin tuloksena suunnitelmiin tulee muutoksia. Suunnittelijan ammattitaitoon kuuluu, että hän pystyy muuttamaan mieltään.

### **Kirjallisuus**

**Kurunmäki, Kimmo** (1999). Suomi seuraa muita maita – lainsäädäntö suunnittelun hallinnoinnin tukena. Yhteiskuntasuunnittelu 1999: 1–2, 42–60.

**Lodenius, Staffan** (2000). Arkkitehtiutiset 2/2000, 22.

**Sotarauta, Markku** (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Finnpublishers, Gummerus, Jyväskylä.