

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI

Yhdyskuntasuunnittelun teorian professori Panu Lehtovuori
Yhdyskuntasuunnittelun professori Juho Rajaniemi
Rakennetun ympäristön tiedekunta, Tampereen yliopisto

29.11.2021

Yleistä

Uuden lain tarve

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa vuoden 2000 alusta lähtien. Lakia on täydennetty niin paljon, että suurin osa pykälistä on jo muutettu tai uusittu. Samaan aikaan työnteon ja vapaa-ajanvieron tavat ja ylipäätään käsitykset arkielämästä ovat muuttuneet muun muassa uusien teknologioiden käyttöönoton, kaupunkirakenteen muutosten ja viimeksi koronapandemian johdosta. Lukuisten lakimuutosten kautta sekavahkoksi muodostuneen Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistamiselle on siten olemassa tarve ja vahvat perusteet.

Lain nimi

Asioiden nimeäminen ei ole pelkkää semantiikkaa, vaan nimet ohjaavat ajatteluamme ja toimintaamme. ”Kaavoitus- ja rakentamislaki” on nimenä epäonnistunut, sillä se ei kata läheskään kokonaan uuden lain sisältöä. Lisäksi kaavoitus pohjautuu jäykkään ja hierarkkiseen perinteeseen, jonka tilalle on monissa maissa kehitetty paremmin nykypäivän tarpeisiin vastaavia suunnittelujärjestelmiä. Heini Korpelaisen (SAFA) ehdottama ”Laki rakennetusta ympäristöstä” on mielestämme parempi nimi. Toinen mahdollisuus voisi olla ”Yhdyskunta- ja rakennuslaki”.

Rajoitamme lausuntomme koskemaan lausuntopyynnön kohtaa 1 ”Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta” ja paneudumme kahteen keskeiseen ongelmaan, jotka yhdistävät sekä nykyistä että ehdotettua lakia.

Ongelma 1: aluevarausmenettely

Suunnittelujärjestelmämme kova ydin on Asemakaavalaista (1931) lähtien ollut *aluevarausmenettely*, jossa yksi paikka varataan yhteen käyttöön. Kaikki toiminta, mikä ei erikseen ole asemakaavassa sallittua, on kiellettyä. Tämä on ristiriidassa yleisen länsimaisen lainsäädäntöperinteen kanssa, jonka mukaan kaikki, mikä ei erikseen ole kiellettyä, tulee olla sallittua. Aluevarausmenettely kehitettiin toisaalta teollisuuden ja asumisen erottamista, toisaalta kaupunkien laajentamista varten. Yhteiskuntamme on kuitenkin jo kauan ollut tilanteessa, jossa ylivoimaisesti suurin osa muutoksista tehdään jo aiemmin rakennettuun ympäristöön, jolloin laadullisten muutosten merkitys korostuu.

Viihtyisimmät ja toimivimmat kaupungit ja kaupunkitilat ovat ennen muuta monikäyttöisiä. Maailmalla tähdätään niiden synnyttämiseen esimerkiksi placemaking-toiminnan kautta, jonka keskiössä on monien erilaisten toimintojen yhdistäminen samaan paikkaan. Samanaikaisesti pop-up-tapahtumat ja -palvelut sekä nopeasti sosiaalisen median vauhdittamat trendit ovat nousseet kohti kaupunkikehityksen valtavirtaa. Lakiesityksen pohjana olevissa selvityksissä onkin tuotu esille useita malleja aluevarausmenettely korvaamiseksi tai kehittämiseksi. Olemmeideoineet yhtä mallia myös Rakennettu ympäristö -lehdessä 1/2021.

Lakiesitys ei mahdollista laadullisten muutosten suunnittelua yhtään nykyjärjestelmää paremmin, sillä lakiesitys ei ole luopumassa noin sadan vuoden takaisiin tarpeisiin kehitetystä aluevarausmenettelystä. **Toimintoja poissulkevalla aluevarausjärjestelmällä on erittäin vaikeaa ohjata yhdyskuntia kohti laadukasta ja monimuotoista rakennettua ympäristöä.**

Ongelma 2: hierarkkisuus

Toinen iso ongelma kaavoitusjärjestelmässä on sen ylhäältä alas ohjautuva *hierarkkisuus*. Se pohjautuu vuoden 1958 Rakennuslakiin, jossa heijastuu ajankohdan valtiojohtoisuus ja sotateorioiden vaikutus ajatteluun yhteiskunnasta ja yhdyskuntasuunnittelusta. On yleisesti tiedossa, että monissa kunnissa yksittäisten hankkeiden tarpeesta syntyneet asemakaavat ajavat ylempien kaavatasojen tavoitteiden yli, jolloin näiden ohjausvaikutus murenee. Nykypäivän moniarvoisessa ja nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa tarvitaan ylhäältä alaspäin ohjautuvan jäykän kaavoituksen tilalle ketterämpää suunnittelutapaa. Euroopan eri maissa ongelmaan on jo puututtu. Hollannissa hierarkkisuus on kokonaan purettu, ja eri tasojen strategiset suunnitelmat ovat ohjeena vain ne tehneille toimijoille itselleen. Ranskassa toimii erittäin hyvin yhden kuntakaavan malli. Saksassa on tunnistettu hierarkkisen järjestelmän puitteissa mahdollisuus vaikuttamiseen sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen alkuvaiheessa 12.4.2018 Ympäristöministeriö julkaisi keskustelupaperin, jossa uuden lain yhdeksi tavoitteeksi esitettiin aiempaa yksinkertaisempi suunnittelujärjestelmä. Siinä varsinaisia suunnittelutasoja olisi ollut nykyisen kolmen sijaan kaksi, toinen strateginen ja toinen rakentamisen toteuttamista ohjaava. Strategiseksi suunnittelutasoksi keskustelupaperissa ehdotettiin kaupunkiseutua. Tämä on kannatettava ajatus, koska kaupunkiseutu toimii monessa suhteessa luontevana kokonaisuutena, kuten työpaikka-alueena, erilaisten kaupallisten toimintojen viitealueena, yhtenä saavutettavuuden ja julkisen liikenteen alueena sekä muuttoliikkeen kohde- ja lähtöalueena. Lisäksi on paljon toimintoja, joita tarvitaan kaupunkiseudulla vain yhdessä tai muutamassa paikassa, jolloin niiden sijoittamisesta on loogisinta myös päättää kaupunkiseututasolla. Kaupunkiseutujen ulkopuolella strategisena tasona voisi tarvittaessa toimia esimerkiksi seutukunta. Nykyisen hallinnollisen järjestelmän puitteissa edellä kuvatun strategisen tason suunnitelmasta voitaisiin päättää maakuntavaltuustossa.

Ympäristöministeriön keskustelupaperissa nykyisen asemakaavan ja yleiskaavan olisi korvannut yksi kuntakaava, joka olisi ohjannut rakentamisen toteuttamista. Kuntakaavan laatimistavan olisi mielestämme voinut jättää joitakin reunaehtoja lukuun ottamatta kunnallisen päätöksenteon piiriin, jolloin kunta olisi voinut halutessaan luopua aluevarausmenettelystä. Lisäksi hierarkian hälventämiseksi kahden eri kaavatason välille olisi voinut kehittää kaksisuuntaista vuorovaikutusta.

Lakiesitys ei ole kuitenkaan luopumassa toisen maailmansodan jälkeisen ajan tarpeisiin kehitetystä hierarkkisesta suunnittelujärjestelmästä, vaikka tämä on jo pitkään ollut liian jäykkä reagoimaan mielekkäästi yhdyskuntien nopeisiin muutoksiin. **Näin ollen lakiuudistuksen alkuperäinen tavoite suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamisesta ei toteudu.** Päinvastoin: eräille kaupunkiseuduille ehdotetaan neljättä suunnittelutasoa nykyisten kolmen lisäksi.

Yhteenveto

Lakiehdotusta pitää muuttaa siten, että se mahdollistaa yhdyskuntia koskevien laadullisten muutosten suunnittelun ilman jäykkää aluevarausmenettelyä. Lisäksi lakiehdotusta pitää yksinkertaistaa siten, että suunnittelutasoja on vain kaksi: strateginen (kaupunkiseutu/seutukunta) ja rakentamisen toteuttamista ohjaava (kunta). Suunnittelutasojen välisen vuorovaikutuksen tulee lisäksi toimia kahteen suuntaan; ei vain ylhäältä alas, vaan myös alhaalta ylös. **Näiden epäkohtien korjaamiseksi lakiehdotus on palautettava valmisteluun.**