

26.10.2018

Maakuntauudistuksen heijastuminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen – AAMU-hankkeen suositukset

AAMU-hankkeessa selvitettiin maakuntauudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnittelun rooleihin

Alueidenkäytön suunnittelun muuttuvat roolit (AAMU) -hanke on Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan hanke, jonka tavoitteena on arvioida maakuntauudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun ja eri toimijoiden rooleihin, tarjota tukea yhteistyön ja toimintatapojen kehittämiseksi sekä tunnistaa tarpeita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tulevalle kehittämiselle. Hanketta on toteutettu tiiviissä vuorovaikutuksessa ELY-keskusten, maakunnan liittojen ja kuntien sekä valtion muiden viranomaisten kanssa. Hankkeen tehtäviin on kuulunut myös maakuntauudistuksesta seuraavien kehittämis ehdotusten laatiminen tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle. AAMU-hankkeen ovat toteuttaneet SYKE sekä FCG Konsultointi. Hankkeen tilaajana on toiminut ympäristöministeriö.

Suosituksen lähtökohdat

Maakuntauudistusprosessi on ollut kesken suunnittelujärjestelmän uudistuksen käynnistyessä, minkä vuoksi maakuntauudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun on AAMU-hankkeessa voitu vasta ennakoida. Tästä johtuen myös osa suosituksista koskee selvitystarpeita, joita on tarkoituksenmukaista toteuttaa vasta maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeen.

Suosituksia on laadittu hankkeen kuluessa toteutettuja selvityksiä, kerättyä aineistoa, alueidenkäytön asiantuntijoilta koottuja näkemyksiä ja kokemuksia sekä aiempien osatehtävien tuloksia. Lisäksi hankkeessa toteutettiin Tulevaisuusverstaas-työpaja, jossa alueidenkäytön suunnittelun asiantuntijat alueilta, ympäristöministeriöstä sekä hankkeen toteuttajat SYKEstä ja FCG:stä keskustelivat ja laativat yhteenvetoa maakuntien ja kuntien näkemyksistä suunnittelujärjestelmän uudistukseen kohdistuvista muutos- ja kehittämistarpeista. Lopulliset suositukset ovat hankkeen tutkijoiden laatimia.

AAMU-hankkeen suositukset maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle

Toimijoiden roolit

- Maakuntauudistus muuttaa alueidenkäytön suunnittelun toimijoiden toimivaltasuhteita sekä institutionaalisia rooleja. Maakuntauudistuksen myötä alueidenkäytön suunnittelusta vastaavat itsehallinnolliset maakunnat ja kunnat. Sekä ELY-keskukset että maakunnan liitot

lakkautetaan ja näiden toimintoja siirretään osittain uusiin maakuntiin, osittain Luovaan, ja lisäksi osasta tehtävistä luovutaan.

- Maakuntaudistuksen yhteydessä alueidenkäytön suunnittelussa luovutaan yleisestä laillisuusvalvonnasta. Valtion sektoriviranomaisilla säilyy valitusoikeus kunkin omalla toimialalla. Koska valtion tehtävänä on huolehtia hallinnon lainalaisuuden toteutumisesta ja perusoikeuksien turvaamisesta, valtion tulee luoda järjestelmä, joka riittävällä varmuudella turvaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten oikean soveltamisen perusoikeusmyönteisellä tavalla (Mäkinen 2018). Maakuntaudistuksen yhteydessä tämä järjestelmä rakennetaan itsehallinnollisten maakuntien ja kuntien varaan.
- AAMU-hankkeen aineistossa tulee esille, että suunnittelun asiantuntijat suhtautuvat jossain määrin epäilevästi suunnittelun laillisuuden toteutumiseen maakuntaudistuksen jälkeen (Rekola, Oinonen, Rehunen, 2018). Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen kannalta on tärkeää selvittää maakuntaudistuksessa muuttuvien toimijoiden roolien todellisia vaikutuksia suunnitteluun, sen laillisuuteen sekä koettuun legitimitettiin. Jos kaavoituksen laillisuusvalvonnan lakkauttaminen vaikuttaa suunnitteluinstituutioiden mahdollisuuksiin tuottaa hyvää hallintoa, saatetaan horjuttaa myös luottamuksen perustaa puuttumalla luotettuihin instituutioihin ja kaventamalla toimivaltaa valtiolta, joka on viime kädessä voinut taata hyvän hallinnon toteutumisen.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä tulisi selvittää, miten laillisuusvalvonta toimii muuttuneessa tilanteessa. Mikäli ongelmat ovat selviä, olisi harkittava Eija Mäkisen (2018) ehdottamaa vaihtoehtoa määrittellä alueidenkäytön suunnittelun yleinen laillisuusvalvonta Luovan tehtäväksi.

Edistäminen, ennakointi ja avoimuus

- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen kannalta olennaista on, että uuden lain säädösten avulla huolehditaan ja turvataan lainmukaisen alueidenkäytön suunnittelun edellytysten riittävästä tukemisesta. Maakuntaudistuksen muutosten valossa tämä tarkoittaisi itsehallinnollisten maakuntien ja kuntien mahdollisuuksia toteuttaa niille laissa säädettyjä tehtäviä.
- Maakuntaudistuksen jälkeen maakunnan lakisäätöisiin tehtäviin kuuluu kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistäminen. Tehtävä on vastaava kuin ELY-keskusten nykyinen edistämistehtävä, mutta maakunnan itsenäisen roolin vuoksi maakunnat voivat toimia tehtävässä myös poiketen nykyisistä ELY-keskuksista muun muassa edistämisen sisällöissä.
- Asiantuntijankemysten mukaan maakunnan edistämistehtävässä tulisi korostaa pitkän aikavälin tavoitteiden ja lainsäädännön yhdenmukaista tulkintaa sekä toimijoiden yhteistyötä,

jotka ovat sisältyneet keskeisesti myös ELY-keskusten nykyiseen edistämistoimenkuvaan. AAMU-hankkeessa analysoitujen asiantuntijanäkemyksen mukaan näin painotettu edistämistehtävä tuottaisi sekä suunnittelun vaikutusten että viranomaisten työn kannalta parasta mahdollista suunnittelua maakuntauudistuksen jälkeisissä uusissa rooleissa.

- Jotta asiantuntijoiden näkemys maakunnan toivottavasta edistäjän roolista voisi toteutua, toimijoiden tulisi huolehtia yhteistyön riittävästä resursoinnista, hyvästä ja laadukkaasta tietopohjasta sekä juridisesta osaamisesta, joiden avulla edistämistä voidaan toteuttaa ennakoivasti.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa tulisi huolehtia, että uuden lain säädösten avulla turvataan itsehallinnollisten toimijoiden ja näiden yhteistyön edellyttämät tietojärjestelmät, laadukas tiedontuotanto ja tiedon saatavuus, jotka mahdollistavat ennakoinnin ja tietoon pohjautuvan suunnittelun ja suunnitteluyhteistyön.
- Lainmukaisen päätöksenteon turvaaminen ennakoivalla ja edistävällä yhteistyöllä edellyttää myös hyvää lainsäädännön tuntemusta. Nykyisin kunnat ja maakuntien liitot ovat voineet konsultoida ELY-keskuksia juridisissa kysymyksissä etukäteen sekä kehittämiskeskusteluiden ja viranomaisneuvotteluiden yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä olisi tarkasteltava, miten toimijoille voidaan turvata ennakoivasti riittävä juridinen tuki ja apu lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan tarpeisiin.

Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus

- Alueidenkäytön suunnittelussa tulevien maakuntien institutionaalinen rooli tulee rakentumaan kahden ydintehtävän varaan: maakuntakaavan laatimiseen ja kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämiseen.
- MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi selvittää valtion laillisuusvalvonnasta luopumisen ja maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudesta luopumisen yhteisvaikutukset valtion kansainvälisten ja EU:sta johtuvien oikeudellisten velvoitteiden toteutumisen kannalta sekä varmistaa velvoitteiden toteutuminen.
- Valtion kansainvälisen oikeuden velvoitteiden tehokasta ja todellista toteutumista tulisi arvioida MRL:n uudistuksen rajapinta -jaoston valmistelun yhteydessä tarkastellen MRL:n rajapintaa kansainvälisiin velvoitteisiin. Esimerkiksi yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (ECE:n Århusin sopimus), 1998 (SopS 121/2004 ja SopS 122/2004) toimeenpanoa koskevassa Suomen raportissa vuodelta 2017 ei pystytty vielä arvioimaan maakuntauudistuksen muutosten vaikutusta Århusin sopimuksen täytäntöönpanoon Suomessa.

- Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudesta luopumisen vaikutus kaavoituksen ohjausvaikutukseen on tarpeen selvittää yhdessä laillisuusvalvonnan viimeaikaisten muutosten kanssa MRL:n kokonaisuudistuksen valmistelussa.

Maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun tiiviimpi integrointi

- Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskusten liikennetoimialan tehtävät siirtyvät pääasiassa maakuntien vastuulle ja hoidettavaksi. Nämä tehtävät koskevat liikennejärjestelmän toimivuutta, alueellista tienpitoa sekä liikennepalveluiden järjestämistä ja suunnittelua. ELY-keskusten tehtäviä siirretään myös Liikennevirastoon, jonka tulee muiden tehtävien ohessa osallistua liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen. Maakunnilla on uudistuksen myötä liikennejärjestelmäsuunnittelun osaamista sekä hyvä mahdollisuus integroida maankäytön ja liikenteen kysymyksiä. Liikennevirastossa kuntien kaavahankkeiden valtakunnallinen seuranta ja niihin osallistuminen tuottavat haasteita.
- Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen tarpeet korostuvat tulevaisuudessa kestävän liikkumisen edistämisen ja päästövähennystavoitteiden vuoksi.
- Maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteen sovittamisessa haasteita aiheuttavat suunnitelmien erilaiset aikajänteet ja kohdealueet sekä lyhyen ja pitkän tähtäimen ratkaisujen yhdensuuntaisuus. Maakuntatasolla määritellyt kestävän liikkumisen tavoitteet eivät ole aina välittyneet kuntakaavatasoille. Suunnittelujärjestelmien kehittämisessä tulisikin kiinnittää huomiota siihen, miten edistetään maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien suunnitelmien yhdenmukaisuutta.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa on tarpeen arvioida, voidaanko maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun tiiviimpää integrointia edistää lainsäädännöllisesti. Maakunnille tulevassa kuntien alueidenkäytön edistämistehtävässä on tarvetta nostaa esille vahvemmin maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen.

Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelu

- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointien mukaan kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelussa on kehittämistarpeita. Maakuntakaavalla ei ole ohjattu kaupunkiseutuja riittävällä tavalla. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on tehty vain vähän, ja ne on koettu raskaiksi.
- Kaupunkiseutujen epäviralliset suunnitteluvälineet ovat yleisesti kärsineet sitoutumisen sekä osallistamisen puutteesta. Kuntien keskinäinen kilpailu on tuottanut haasteita strategiselle

ylikunnalliselle sekä maakunnalliselle suunnittelulle, jonne kuntien välillinen poliittinen ohjaus on heijastunut. Toimivuusarvioinneissa on nähty tarpeelliseksi selkeyttää eri kaavatasojen roolia ja käyttää niitä tarkoituksenmukaisemmin.

- Maakuntauudistus muuttaa maakuntasuunnittelun asemaa suhteessa kuntiin ja voi vähentää maakuntakaavoituksen oikeutusta kuntien näkökulmasta. Erityisesti kaupunkiseuduilla kunnat haluavat todennäköisesti pitää suunnitteluvallan mahdollisimman paljon itsellään, jolloin maakuntakaavoituksella ei voida vastata riittävästi kaupunkiseutujen suunnitteluhaasteisiin.
- ELY-keskusten alueidenkäytön valvontatehtävän lakkaaminen maakuntauudistuksen myötä vähentää valtion mahdollisuuksia huolehtia kaupunkiseudun kokonaisuuden huomioon ottamisesta kuntien suunnittelussa.
- Tulevassa kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämistehtävässä maakunnat voivat kiinnittää huomiota valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä maakunta- ja kuntatason suunnittelun yhdensuuntaisuuteen. Maakunnat voivat myös tuoda esille kysymyksiä, jotka yhdistävät kaupunkiseudut laajempiin rakenteellisiin yhteyksiin.
- Tällä hetkellä kaupunkiseutujen välillä on paljon eroja siinä, miten kaupunkiseutujen suunnittelu on organisoitu ja millainen rooli maakunnan liitolla on suunnittelussa. On todennäköistä, että eroja on myös maakuntauudistuksen jälkeen ja ne voivat jopa kasvaa.
- Tulevilla maakunnilla on uusia liittymäpintoja kaupunkiseutujen alueidenkäyttöön. Maakunnille tulevat liikennejärjestelmän toimivuuteen sekä liikennepalveluiden järjestämiseen ja suunnitteluun liittyvät tehtävät kytkeytyvät kaupunkiseutujen suunnitteluun. Maakunnat vastaavat tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä ja toimivat myös palvelujen tuottajina. Sote-palvelujen sijainti- ja toimitilaratkaisujen kautta maakunnat ovat uudella tavalla osapuolia kaupunkiseutujen suunnittelussa.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyön yhteydessä on tarpeen tarkastella kaupunkiseutujen suunnittelua ja arvioida, millä menettelyillä on mahdollista vastata kehittämistarpeisiin erilaisilla kaupunkiseuduilla. Maakuntauudistus korostaa tarvetta lisätä maakuntien ja kuntien yhteistyötä ja kehittää kaupunkiseutujen suunnitteluun erillisiä suunnitteluvälineitä.

Ylimaaunnallinen yhteistyö

- AAMU-hankkeen asiantuntijatyössä pidettiin tarkoituksenmukaisena sitä, että maakuntien väliseen yhteistyöhön olisi maakunnille käytössä esim. taloudellisia kannusteita tai juridisia pakotteita, joilla esim. liikennejärjestelmiin liittyvä yhteistyö saataisiin tuloksellisemmaksi.
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyön yhteydessä on pohdittava välineitä, joilla

maakuntien välinen yhteistyö voidaan järjestää satunnaisuutta paremmin.

Muut havainnot

AAMU-hankkeen yhteydessä on lisäksi noussut esille tarve selvittää maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä yhdyskuntarakenteen ja aluerakenteen käsitteellisiä eroja sekä näiden vaikutuksia lainsäädännön uudistamiselle.

AAMU-hankkeen julkaisut

Mäkinen, Eija (2018) Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-514-3>

Päivänen, Jani; Rekola, Aino; Oinonen, Kari; Vesterinen, Nina (2018) Laatusuunnitteluun – parhaita käytäntöjä uusille maakunnille. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=28601>

Rekola, Aino; Päivänen, Jani; Kervinen, Minttu; Oinonen, Kari; Rehunen, Antti; Reinikainen, Kuisma; Riipinen, Jouko (2017) Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan - Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus. Saatavissa: <http://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101>

Rekola, Aino, Oinonen, Kari, Rehunen, Antti (2018) Maakuntauudistus ja alueidenkäytön tehtävät, roolit ja yhteistyö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-547-1>

Muut lähteet

Mäntylä, Niina (2010) Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia, 225, 2010.

Lisätietoja:

Aino Rekola, tutkija, Suomen ympäristökeskus, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi

Antti Rehunen, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi

Kari Oinonen, ryhmäpäällikkö, Suomen ympäristökeskus, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi