

# Kaavoituslainsäädäntö ja kaupungistuvan hyvinvointiyhteiskunnan suunnittelu 1945-1990

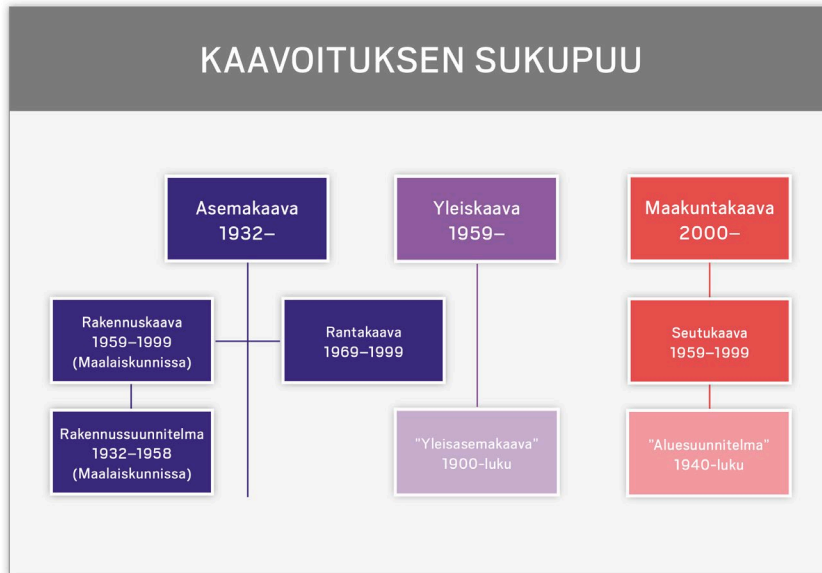
Juhana Lahti

*Kaupunkien suunnittelua ohjaava kaavajärjestelmä periytyy 1900-luvun jälkipuoliskolta, jolloin kuntia ja kaavoitusta ohjaavaa lainsäädäntöä kehitettiin yhdenmukaiseksi järjestelmäksi.<sup>1</sup> Aiemmin käytännöt vaihtelivat kunnittain ja kaupungeittain, mutta lakisäädännön, kuntamuotojen ja kuntien statuksen muutosten johdosta ne ovat yhdenmukaistuneet vaihteittain. Nykyään kunnilla on oikeus ja velvollisuus kaavoitukseen alueellaan.*



Tapiolan rakennuskaavamuuos 22.1.1962, Tapani Nironen. Kaava on kartta, johon on piirretty ja kirjoitettu kaavamerkinnät ja merkintöjä vastaavat kaavamääräykset sekä erillinen kaavaselostus. Kaavakarttaan piirretyt alueet on jaettu toiminnan mukaan alueisiin ja vyöhykkeisiin (Asemakaavoituksen käsitteitä 2017).

Maankäytön suunnittelua koskeva kaavajärjestelmä kattoi 2000-luvun alkaessa suurimman osan Suomen pinta-alasta.<sup>2</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) astui voimaan ja korvasi sitä edeltäneen rakennuslain (370/1958). Nykylainsäädännön mukaiset kolme kaavamoota ovat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava.



Voimassaolevat kaavamuodot ovat asemakaava, yleiskaava ja maakuntakaava. Kaaviossa on esitetty vuodet, josta alkaen ne ovat olleet osa lainsäädäntöä sekä kaavamuodot, jotka ovat niihin yhdistyneet tai niitä edeltäneet. Kuva: Juhana Lahti.

Ennen rakennuslakia voimassa ollut asemakaavalaki (145/1931) tunti vain kaupunkien asemakaavan ja maaseudulla rakennussuunnitelman. Rakennuslaissa rakennussuunnitelma muuttui rakennuskaavaksi ja uusina maankäyttöä ohjaamaan tulivat yleiskaava ja seutukaava, nykyisen maakuntakaavan edeltäjä. 1960-luvun lopulla lakia täydennettiin rantakaavalla.

## Kaavoitushistoria näkyy rakennetussa ympäristössä

Asemakaavalailla (1931) määriteltiin kaupunkisuunnittelun peruseriaatteet. Kaupungin maankäyttö jaettiin toimintojen mukaisiin alueisiin ja vyöhykkeisiin. Rakennuslain (1958) peruseriaatteet, kuten kaavahierarkia ja käyttötarkoitukseen perustuva aluevarausmenettely, ovat periytyneet 2000-luvun lainsäädäntöön.

Kaavahierarkialla tarkoitetaan eri kaavatasoja, niiden aluelaajuutta sekä ohjausvaikutusta: yleispiirteisempi kaava on maakuntakaava (seutukaava) ja yksityiskohtaisempi on asemakaava. Yleispiirteisempi kaava ohjaa aina seuraavan, yksityiskohtaisemman kaavan laadintaa. Yksityiskohtaisempi kaava taas on voimassa ollessaan yleispiirteisempää vahvempi.

Sadan vuoden aikana maankäytön suunnittelua koskevaa toimivaltaa on jatkuvasti siirretty valtiolta kunnille, ja asutuksen suunnitelmallinen tiivistäminen on ollut lainsäädännön keskiössä.

## Modernin kaavoituksen myötä joka tontille, korttelille ja alueelle yksi käyttötarkoitus

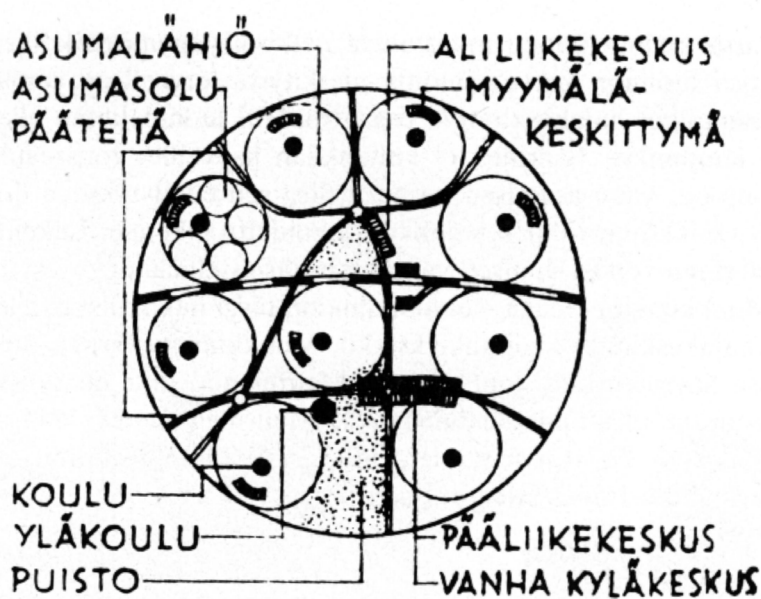
Rakennuslaki astui voimaan 1959. Rakennuslaissa esitettiin kaavahierarkia, jonka karsittu versio (asemakaava, yleiskaava, maakuntakaava) on edelleen käytössä. Rakennuslaki velvoitti suunnittelemaan taaja-asutusta sekä loi rakentamista koskevan ennakkovalvontajärjestelmän.<sup>3</sup>

Rakennuslakia edelsi pelkästään kaupungeja koskenut 1932 voimaan tullut asemakaavalaki, joka tuki kaupunkien kasvua ja mahdollisti yksityisten omistamien maiden kaavoittamisen.<sup>4</sup> Asemakaavalaissa säädettiin periaate, jossa jokaiselle tontille, korttelille tai alueelle määriteltiin kerrallaan vain yksi käyttötarkoitus.<sup>5</sup> Seuraavaksi lainsäädäntöön haluttiin lisättäväksi yleiskaavoitus, joka monen vuosikymmenen päähän suuntautuvana ennakoivana järjestelmänä mahdollistaisi maankäytön ohjaamisen. Keskeinen väline tässäkin oli aluevarausperiaate:

yleiskaavassa alueet "korvamerkittiin" tiettyä tulevaa käyttöä varten. Yleiskaava tuli lainsäädäntöön rakennuslaissa.

Rakennuslaki sitoutui perusteiltaan modernin kaupunkisuunnittelun peruseriaatteisiin: funktionaalinen, käyttötarkoituksesta lähtevä logiikka läpäisi kaikki kaavatasot. Hierarkkinen järjestelmä oli yhteensopiva asemakaavaopin professori Otto-Iivari Meurmanin Suomeen tuomien kaavoitusperiaatteiden sekä jälleenrakentamiskaudesta alkaen esikaupungeiksi ja lähiöiksi levittäytyvän kaupunkirakenteen kanssa. Meurmanin 1947 julkaistu *Asemakaavaoppi* oli tärkeä teos kaavoituksen kehittymisen kannalta.

Rakennuslakia muutettiin yli 60 kertaa, ja 1900-luvun lopulla laki oli vanhentunut. Suurin osa voimassa olleista kaavoista oli varsin vanhoja ja laadittu toisenlaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa sekä toisenlaisiin ympäristöön liittyvien arvojen pohjalta.<sup>6</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaissa (1999) kaavojen ajantasaisuus, ympäristökysymysten huomioiminen ja kaupan rakentamisen ohjaus olivat keskeisiä tavoitteita. Uudisrakentamisen ohjaamisesta oli siirryttävä korjausrakentamiseen, ylläpitoon ja täydennysrakentamiseen.<sup>7</sup> Fyysisen suunnittelun rinnalla keskeisiä olivat sosiaalinen ja toiminnallinen näkökulma.<sup>8</sup> Tarpeen oli myös yhtenäistää kaavamuotoja ja niiden sisältövaatimuksia sekä poistaa kaupunkeja ja maalaiskuntia erotteleva lainsäädännöllinen jako.<sup>9</sup>



## [96] Soluperiaatteen asumakunnan kaavio.

Asumalähiökaavio. Otto-Iivari Meurman: *Asemakaavaoppi* 1947, 78.

### Kaupungistuminen - kaupunkirakenteellista ja lainsäädännöllistä kehitystä

Suomen kaupungistuminen on ollut sekä konkreettista taajan asutuksen kasvua, kasautumista kaupunkimaiseksi rakenteeksi, että seurausta hallinnollisen järjestelmän muuttumisesta. Maaseutukunnille annettiin vaiheittain lainsäädännöllisesti kaupunkien kanssa yhdenvertaiset oikeudet. Kaavoituksen näkökulmasta kaupungistumisen voi nähdä kaupunkirakenteellisena ja lainsäädännöllisenä kehityksenä.<sup>10</sup>

## Kunnallinen lainsäädäntö yhtenäistyy

Kaupungeja ja maalaiskuntia koskivat eri lait 1940-luvulle saakka. Kunnallislaki (642/1948) kokosi yhteen kaupungeja, kauppaloita ja maalaiskuntia koskevan lainsäädännön.<sup>11</sup> Taajama-asutuksen kuntamuotoja olivat kaupunki, taajaväkinen yhdyskunta (erityiskunta, joka sijaitsi maalaiskuntien alueilla) sekä kauppala (itsenäinen kunta); näistä taajaväkiset yhdyskunnat lakkautettiin 1955.

Kunnallislaki (953/1976) yhdisti kuntamuodot, ja sen myötä kauppalat lakkautettiin 1977. Muutoksen seurauksena 21 kauppala muuttui kaupungeiksi. 1980-luvun puolivälin jälkeen yli 30 kuntaa on liittynyt kaupunkien joukkoon omasta halustaan. Nykyisin kuntia ohjaa yhdenmukainen lainsäädäntö (kuntalaki 365/1995).

## Kuntaliitokset ja uudet kaupungit vauhdittivat kaupungistumista

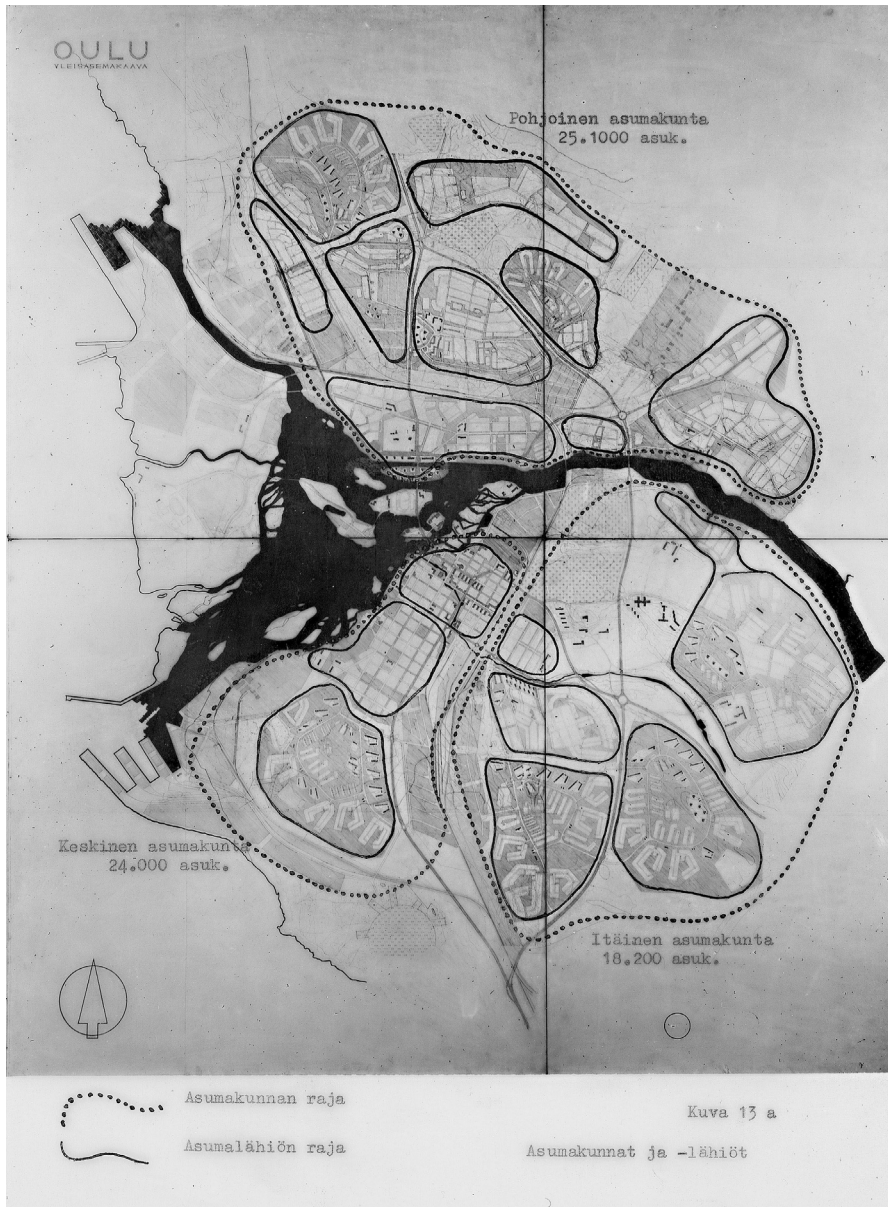
Kaupungeilla on aina ollut erioikeuksia sekä oikeuksiin liittyviä velvollisuuksia.<sup>12</sup> Velvollisuudet, kuten (asema)kaavoitus eli maankäytön suunnitelmallinen ohjaus, aiheuttavat kustannuksia. Suomen ns. vanhoista kaupungeista viimeisenä perustettiin Lahti vuonna 1905. Vanhan perinteen mukaan kaupunkiin saattoi kuulua vain sen omistamia maa-alueita, kunnes vuoden 1925 laki mahdollisti alueliitokset ja yksityisen maan liittämisen kaupunkiin ja kauppaloihin.

Kaupunkiin liitettiin kokonaisia kuntia 1970-luvulle saakka; näin tapahtui muun muassa Helsingissä, Joensuussa, Tampereella ja Hämeenlinnassa. Liitosten takia kaupunkien keskimääräinen pinta-ala kaksinkertaistui vuodesta 1920 (23 km<sup>2</sup>) vuoteen 1950 (42 km<sup>2</sup>)<sup>13</sup>, ja niiden ansiosta kaupunkiväestön määrä lisääntyi. Vuoteen 1950 mennessä kolmannes suomalaisista asui kaupungeissa. Vasta 1956 kaupungeissa ja kauppaloissa rakennettiin ensimmäisen kerran enemmän kuin maalaiskunnissa.<sup>14</sup> Asuntorakentamisen näkökulmasta jälleenrakennuskausi kesti vuosiin 1956–1958 saakka.<sup>15</sup>

1960-luvun kaupungistuminen johtui voimakkaan muuttoliikkeen lisäksi kaupunkien ja kauppaloitten ahkerasta perustamisesta. Vuoden 1959 laki tasoitti erot kaupunkien ja kauppaloitten perustamiskustannuksissa,<sup>16</sup> ja uusia kaupungeja perustettiinkin tämän jälkeen 28 kappaletta 15 vuodessa.<sup>17</sup>

Suomen kaupungistumisen kannalta mielenkiintoista on, että maaseutuväestön määrä pysyi 2,7 miljoonan tuntumassa 1920-luvulta 1960-luvulle. Väestönkasvu suuntautui siis kaupunkiin näinä vuosikymmeninä. Kuitenkin vasta vuonna 1969 kaupungeissa ja kauppaloissa asui yhtä paljon suomalaisia kuin maaseudulla eli 2,3 miljoonaa.<sup>18</sup> Autoistuminen on toinen kaavoitukseen voimakkaasti vaikuttanut tekijä, joka meillä kietoutuu kaupungistumiseen. Kun 1960-luvun alkaessa autoja oli 258 000, niin 600 000 kulkuneuvon raja ylittyi jo 1966, ja 1990-luvulle tultaessa autoja oli 2,2 miljoonaa.<sup>19</sup>

Kaupungit kehittyivät kaupankäynnin paikoista teollisuusvaltaisiksi 1800-luvun loppupuolelta alkaen ja edelleen palveluvaltaisiksi 1950-luvun jälkeen. Lähiörakentamisen seurauksena kaupungin ja maaseudun raja liudentui ja menetti vähitellen merkityksensä.<sup>20</sup> Perinteinen, taajaan asutukseen perustuva kaupunkikäsitys hämärtyi. ”Moni suomalainen 1980-luvun alun kaupunkikunta on siis kärjistetyksi sanottuna kunta, jolla on kaupungin nimi ja arvo mutta joka on luonteeltaan kokonaan toisenlainen kuin kaupunki sata vuotta aikaisemmin.”<sup>21</sup> Sama pätee viime vuosikymmenten kehitykseen.



Oulun yleiskaava. Otto-livari Meurman ja Aarne Ervi: Asumakunnat ja -lähiöt 1952, 74.

## Kaavamudot jäsentyvät lainsäädännön muutoksissa

Sekä kaavoitusta että kunnallishallintoa koskevat lainsäädännön muutokset muodostavat jatkuvasti kehittyvän järjestelmän, jossa valtion osuus käytännön suunnittelutyössä on vähentynyt 1900-luvun aikana. Valta ja vastuu siirtyivät vaiheittain kunnille päätyen nykyiseen käytäntöön, joka kohtelee kaikkia kuntamuotoja yhdenmukaisesti. Kaavoitusta ohjaavan lainsäädännön lisäksi ympäristönkäytön ohjausjärjestelmään kuuluu muuta lainsäädäntöä ja yhteiskunnan tukitoimia.<sup>22</sup> Lainsäädäntöä uudistetaan sekä valmistelemalla uusia lakeja että tekemällä muutoksia voimassaoleviin lakeihin.

### *Asemakaavalaki 1931*

Asemakaavalaki tunti kaksi kaavamudotoa: kaupunkien asemakaavan ja maalaiskuntien rakennussuunnitelman. Se ei ollut riittävä ohjaamaan tulevaisuuden maankäyttöä. Yleisemakaavan käsite oli meillä tunnettu jo 1900-luvun alkupuolelta, ja se vaikutti lainsäädännön rinnalla käytännön kaupunkisuunnittelun apuvälineenä.

Rakennuslain keskeiset periaatteet olivat suunnittelemattoman taaja-asutuksen kieltäminen, kaavajärjestelmä ja rakennusjärjestys.<sup>23</sup> Rakennuslain voimaantulo ajoittuu vaiheeseen, jolloin vanhojen puukaupunkialueiden purkaminen oli kiihkeimmillään.

Aikaisempi lainsäädäntö ei ollut kyennyt estämään taaja-asutuksen hallitsematonta syntymistä etenkin kaupunkien rajojen ulkopuolella.<sup>24</sup> Kaupungit laajenivat kohti maaseutua yksityisten omistamalle maalle. Tätä pyrittiin rajoittamaan, ja lain mukaan yhtenäinen asutus, joka tarvitsi esimerkiksi teitä, viemärin ja vesijohdon oli taaja-asutusta, kaikki muu haja-asutusta.<sup>25</sup> Rakennuslain myötä taaja-asutukseen sai käyttää ainoastaan sellaista aluetta, jolle oli vahvistettu joko asemakaava tai rakennuskaava tai 1970-luvun alusta alkaen rantakaava.<sup>26</sup>

Rakennuslakiin sisältyi alun perin neljä kaavamuotoa: seutu-, yleis-, rakennus- ja asemakaava. Seutukaava sisälsi yleispiirteisen suunnitelman alueen käyttämisestä kahdessa tai useammassa kunnassa. Yleiskaavassa osoitettiin alueen käyttämisen pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa annettiin yksityiskohtaiset määräykset kaupunkialueen ja maalaiskuntaan kuuluvan alueen järjestämisestä ja rakentamisesta. Rakennuskaavassa määrättiin maalaiskuntaan kuuluvan alueen järjestämisestä ja rakentamisesta.

Seutu- ja yleiskaava olivat rakentamisen ohjeellisia kokonaissuunnitelmia, asema- ja rakennuskaava olivat yksityiskohtaisia kaavoja. Seutu- ja yleiskaava tulivat rakennuslain myötä ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön. Samalla alueella saattoi olla voimassa vain yksi kaava kerrallaan.

Vahvuusjärjestyksessä kaavamuodot olivat asemakaava, rakennuskaava, yleiskaava ja seutukaava.<sup>27</sup> Koska aiemmin laaditut asemakaavat olivat kaupungeissa lainvoimaisia, yleiskaavoitus oli mielekästä kohdentaa kaavoittamattomille ja kehitettäville alueille. Määritelty alue (tontti, kortteli jne.) oli kaavoissa mahdollista osoittaa vain laissa määrättyihin tarkoituksiin.<sup>28</sup> Yhdyskuntasuunnittelu keskittyi funktionalistisen logiikan mukaisesti neljän toiminnon, asutukset, työn, virkistykseen sekä näitä yhdistävän liikenteen, ympärille.<sup>29</sup>

Rakennuslaissa seutu-, yleis- ja asemakaava olivat kunnallisasioita, mutta vastuu rakennuskaavasta kuului lääninhallitukselle.<sup>30</sup> Ylimpänä viranomaisena rakennustointa ja kaavoitusta valvoi sisäasiainministeriö ja läänin alueella lääninhallitus.

## **Kaavoituksen kenttä laajenee**

Rakennuslakia muutettiin neljän vuosikymmenen kuluessa kaikkiaan 66 kertaa, vuoden 1990 loppuun mennessä 51 kertaa.<sup>31</sup> Huomattavimmat muutokset painottuivat 1960-luvulle.<sup>32</sup> Maalaiskuntia koskeva rakennuskaava muutettiin asemakaavan tapaiseksi 1967 alusta.<sup>33</sup> Seutukaavamenettelyä muutettiin ja yleiskaava muutettiin oikeusvaikutuksiltaan kolmiasteiseksi 1969 alkaen.<sup>34</sup> Samana vuonna rakennuslakiin lisättiin rantakaavaa koskeva säännöstö.<sup>35</sup> Myöhemmät muutokset koskivat lähinnä vastuun siirtoja ja ympäristöasioita 1990-luvulle tultaessa.<sup>36</sup>

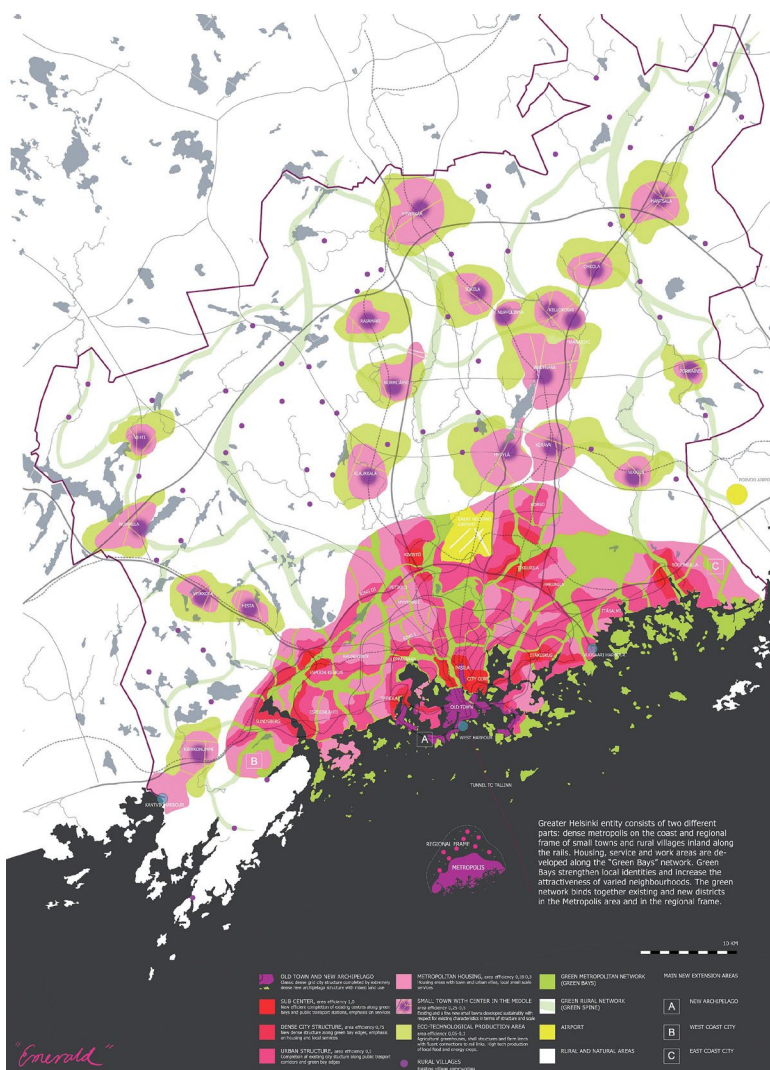
Vuoden 1983 loppupuolelta alkaen kaavoitus- ja rakennustoimi on ollut ympäristöministeriön vastuulla. Sitä ennen ne kuuluivat sisäasiainministeriölle.<sup>37</sup> Molemmat ministeriöt ohjasivat kaavoituksen kehittymistä yleiskirjeillä, joita laadittiin vuodesta 1961 alkaen.<sup>38</sup> Lainsäädäntö johti 1960-luvulta 1970-luvun puoliväliin kaavoittajavirkamiesten määrän voimakkaaseen kasvuun sekä

valtiolla että erityisesti kunnissa.<sup>39</sup> Keskeisimpiä syitä olivat kaupunkien osalta yleiskaavoitus, maalaiskunnissa kaavoituksen tuleminen niiden tehtäväksi ja valtion kohdalla kaavojen hyväksymismenettely ja kaavoituksen ohjaus. Liikennesuunnittelun ja yhdyskuntatieteiden ammattilaiset tulivat kaavoitusarkkitehtien rinnalle kuntien palvelukseen. Kehitys jatkui 1980-luvulle saakka.

Virkatyönä tehtävän kaavoituksen ohella rakennuslakia seurasi uudenlainen käytäntö: aluerakentamissopimukset. Niissä rakennusliikkeet sopivat kuntien kanssa uusien alueiden rakentamisesta ja kaavoittamisesta kokonaisuuksina, jossa yhtiöt kuntien sijaan toteuttivat kunnallistekniikan.<sup>40</sup> Erilaiset suunnittelutoimeksiannot sekä erilaisten selvitysten ja tutkimusten teettäminen lisääntyivät 1990-luvulle saakka.<sup>41</sup> Alueelliset ympäristökeskukset ovat valvoneet rakennustointa ja kaavoitusta toimialueellaan 1990-luvun puolivälistä. Sitä ennen tehtävä kuului lääninhallituksille.<sup>42</sup>

## Kaavamuodot palvelevat kuntasuunnittelua

1980-luvun yhdyskuntasuunnittelu jakautui kolmeen pääsektoriin: toiminnallinen, taloudellinen ja maankäytön suunnittelu.<sup>43</sup> Rakennuslaki pohjautui periaatteeseen, jonka mukaan maankäytön suunnittelu on toiminnallisen ja taloudellisen suunnittelun perusta.<sup>44</sup> Lisäksi eriteltiin lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelu. Vuosikymmenten kuluessa yleis- ja seutukaavoituksen tavoittelema tulevaisuus siirtyi yhä kauemmaksi.



## *Asemakaava*

Asemakaava on kunnan yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä koskeva suunnitelma, joka on osa kunnan itsehallintoa.<sup>45</sup> Nykyään asemakaavassa määrätään aluevaraukset eri tarkoituksiin sekä annetaan asemakaavamääräykset, joita noudatetaan aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavan historia on jokseenkin yhtä pitkä kuin kaupungin kehityshistoria.

Rakennuslain 1958 mukaan asemakaavassa varattiin tarpeelliset alueet niihin eri tarkoituksiin, joita kaupungin kehitys edellyttää. Nämä tarkoitukset määriteltiin tarkasti.<sup>46</sup> Muihin laissa mainitsematta jääneisiin tarkoituksiin tai maa- ja metsätalouteen alueita ei ollut mahdollista osoittaa. Erityisesti oli huolehdittava, että puistoja ja muita virkistysalueita järjestetään riittävästi kaupungin eri osiin ja ettei niitä ilman erityistä syytä supisteta.<sup>47</sup> Rakennuslain logiikka oli funktionalismin tarkoituksenmukaisuuden periaatteen läpäisemä.<sup>48</sup>

Maakäyttö- ja rakennuslaissa 1999 asemakaava on ainoa yksityiskohtaisen kaavoituksen muoto. Rakennuslain ajalta periytyvät maalaiskuntien rakennuskaavat ja rantakaavat yhdistettiin lainmuutoksessa siihen.

Asemakaava esitetään kartalla, jossa osoitetaan asemakaava-alueen rajat, siihen sisältyvien eri alueiden rajat, ne yleiset ja yksityiset tarkoitukset, joihin maa- ja vesialueet on aiottu käytettäviksi, rakentamisen määrä sekä rakennusten sijoittamista ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Siihen kuuluvat myös kaavamerkinnät ja -määräykset. Lisäksi asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään perustelut tehdyille valinnoille ja kaavassa osoitetuille ratkaisuille. Asemakaava esitetään yleensä mittakaavassa 1:2000.<sup>49</sup>

## *Rakennuskaava*

Rakennuskaavan historia on melko lyhyt. Asemakaavalaissa 1931 sitä edeltänyt rakennussuunnitelma oli maankäytön suunnittelun väline maalaiskunnissa ja niissä sijainneissa taajaväkisissä yhdyskunnissa. Käytännössä valtio hoiti tuolloin maaseudun taajamien kaavoitusta ja rakentamista koskevat asiat lääninhallituksissa tai muissa elimissä.<sup>50</sup> Kunnallinen kaavoitusmonopoli ulottui maalaiskuntiin vasta vuoden 1966 lainmuutoksen myötä, kun rakennuskaavan laatiminen siirtyi kunnan asiaksi.<sup>51</sup> Tätä ennen Helsingin kaupungin välittömässä läheisyydessä sijaitsevan Tapiolan kaltaiset yksityiset, kunnasta riippumattomat kaavoitushankkeet olivat mahdollisia.

## *Rantakaava*

Pohjoismaissa ranta-alueet ovat vaatineet erityistä huolta kaavoituksessa.<sup>52</sup> Suomessa kesäasuntojen määrä ylitti sadantuhannen rajan vuonna 1962.<sup>53</sup> Seutusuunnitelmien liitto kiinnitti 1963 sisäministeriön huomion virkistystoiminnan merkitykseen yhdyskuntasuunnittelussa, mikä käynnisti lainmuutoksen.<sup>54</sup> Rakennuslain hengen mukaisesti myös rantakaavassa on varattava tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten.<sup>55</sup> Rantakaavan yleispiirteisyys näkyi tarkoituksissa, joita olivat suojelu, rakentaminen, jokamiehen oikeudet ja muut tarkoitukset.<sup>56</sup> Maakäyttö- ja rakennuslaissa (1999) rantakaava on sisällytetty asemakaavan alle.



## *Yleiskaava*

Yleiskaavoitus tuli ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön rakennuslaissa 1958. Tavoitteena oli vuosikymmenten päässä odottavan tulevaisuuden maankäytön suunnittelu ja sen ohjaaminen. Yleiskaavasta tuli ensisijainen väline funktionalististen ihanteiden mukaisen kaupunkisuunnittelun toteuttamiseksi.<sup>57</sup> Alueiden varaaminen tuleviin tarkoituksiin muodostui voimakkaaksi ohjauksen välineeksi. Yleiskaavoituksen kehityshistoria liittyy olennaisesti myös liikenteen lisääntymiseen.<sup>58</sup> Tärkeänä käytännön työvaiheena lainsäädännön valmisteluvaiheessa mainittakoon Meurmanin ja Ervin yleiskaavatyö Oulussa 1940-luvun lopulla.<sup>59</sup>

Yleiskaavassa pyritään kokonaisratkaisuun kunnan maankäytössä ja rakentamisessa. Sen keskeisimmät periaatteet Rakennuslaissa olivat yleispiirteisyyden vaatimus, ohjausvaikutus ja vaiheittainen laadinta. Yleispiirteisyyden vaatimus ulottuu johtavana periaatteena kaavan laatimisperusteisiin ja oikeusvaikutuksiin.<sup>60</sup> Tulevaisuuteen suuntautuva ohjausvaikutus oli ja on yleiskaavan tärkeimpiä oikeusvaikutuksia.<sup>61</sup> Rakennuslain mukaan yleiskaava sisälsi pääpiirteet alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin: asumiseen, elinkeinotoimintaan, virkistykseen ja näitä yhdistävään liikenteeseen.<sup>62</sup> Yleiskaava oli mahdollista laatia vain osaan kunnan alueesta, vaikka tavoitteena lainsäädännössä oli koko kunnan alueen kattava yleiskaavoitus. Kaavoituksen nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi 1960-luvun lopulla siirryttiin vaiheittaiseen etenemiseen, kuten seutukaavoituksessa. Samalla yleiskaava kehitettiin oikeusvaikutuksiltaan kolmiasteiseksi.<sup>63</sup>

Vuosikymmenten kuluessa yleiskaavoitus kehittyi yhä keskeisemmäksi kaavamuodoksi ja samalla yleiskaavojen monimuotoisuus lisääntyi. 1980-luvun yleiskaavan laatimisprosessi jakautui tutkimusosaan, vertailevaan osaan ja suunnitteluosaan, minkä jälkeen seurasi vielä tarkkaileva ja ohjaava osa.<sup>64</sup> Ajan käsityksen mukaan yleiskaavoitukseen kuului myös toteuttamisen suunnittelu ja toteutumisen seuranta.<sup>65</sup>

Vanhimpia ovat Punkaharjun yleiskaava 1977 ja Helsingin keskuspuiston osayleiskaava 1979.<sup>66</sup> 1980-luvun alussa valmiita tai tekeillä olevia yleiskaavoja oli noin 200 ja 1990-luvun alussa 1480, joten kasvu oli merkittävää.<sup>67</sup> Myös kaavojen vahvistaminen lisääntyi. Noin sadassa kunnassa ei ollut lainkaan oikeusvaikutteista yleiskaavaa vuonna 2005. Koko kunnan käsittäviä yleiskaavoja on edelleen laadittu suhteellisen vähän.<sup>68</sup> Koska yleiskaavoja on ollut mahdollista laatia osittaisina, vaiheittain ja lainvoimaltaan eriasteisina, yleiskaavoitus on tarjonnut kunnille joustavan välineen tulevaisuuden maankäytön hahmottamiseen.

Yleiskaava esitetään kartalla, ja siihen kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Lisäksi siihen liittyy selostus, jossa esitetään tavoitteet ja tausta-aineisto. Yleiskaavassa esitetään kehittämistavoitteet ja aluevaraukset. Yleiskaavat on tavallisesti esitetty mittakaavassa 1:10 000, 1:20 000 tai 1:50 000 alueen laajuudesta riippuen.<sup>69</sup>



Helsingin yleiskaavaehdotus 1960.

### *Maakuntakaava / Seutukaava*

Maakuntakaava korvasi maankäyttö- ja rakennuslaissa 1999 seutukaavan. Luonteeltaan se on seutukaavaa yleispiirteisempi. Seutukaavoitus alkoi 1940-luvulla, ja ennen rakennuslakia se tunnettiin nimellä aluesuunnitelma. Ensimmäisenä valmistui Alvar Aallon laatima Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma 1942. Samana vuonna perustettiin Kymenlaakson aluesuunnitelmayhdistys, ja sitä seurasi Helsingin aluesuunnitelmaliiitto 1946.<sup>70</sup> Sisäasiainministeriö antoi ensimmäinen seutukaavoitusta koskevan yleiskirjeen 1966.<sup>71</sup>

Maakuntakaava esitetään kaavakartalla ja siihen kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Lisäksi siihen liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteet ja muu tausta-aineisto. Maakuntakaavassa esitetään kehittämissperiaatteet ja aluevaraukset. Molemmat kaavat on esitetty mittakaavassa 1: 50 000, 1: 100 000 tai 1:200 000.<sup>72</sup>

Loppukiteytyksenä: olennaista on selvittää milloin ja missä tilanteessa (kuntamuoto, lainsäädäntö, valtion ohjaus, laatijat) kaava on tehty. Voimassa oleva kaava saattaa nykyäänkin olla vuosikymmeniä sitten vahvistettu. Onkin syytä todeta, että ikä sinänsä ei tee kaavasta vanhentunutta vaan ennemminkin muutokset kehitystarpeissa kaavan alueella.

KIRJOITTAJA Juhana Lahti, filosofian tohtori, artikkeli perustuu tekijän väitöskirjaan *Arkkitehti Aarne Ervin kaupunkisuunnittelu pääkaupunkiseudulla*.

### LÄHTEET

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa 2005. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Edita.

*Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi*. HE 101/1998.

*Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.* HE 91/1954.

Hankonen, Johanna 1994. *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta.* Tampere: Otatieto ja Gaudeamus.

Hyvönen, Veikko O. 1988. *Kaavoitus ja rakentamisoikeus.* Espoo: Ky Veikko O. Hyvönen 1988 & Co.

Jama, Teemu, Lehtovuori, Panu, Rajaniemi, Juho, Siikonen, Mari, Mäntynen, Jorma, Rantanen, Annuska, Joutsinniemi, Anssi, Koskela, Katja, Kärkinen, Timo, Saarikoski, Petri & Saarniaho, Karoliina 2018. *Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen.* Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. Helsinki: ympäristöministeriö.

Jutikkala, Eino 1984. Urbanisoituminen. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika.* Toim. Päiviö Tommila 1984 et al. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

Kaavoitus- ja rakentamistoimen seuranta 1990. Selvitys 3 1991. Helsinki: ympäristöministeriö / Valtion painatuskeskus.

*Kaavoitusta ja rakentamista koskevat yleiskirjeet 1965-85.* 1986. Helsinki: ympäristöministeriö / Valtion painatuskeskus.

Kirjakka, Marjut 1988. *Yhdyskuntasuunnittelun henkilömäärien kehitys 1970- ja 1980-luvuilla.* Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja B 53. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Kivinen, Olli & Kirjakka, Marjut 1978. *Yhdyskuntasuunnittelun kehitys henkilömäärän valossa 1960- ja 1970-luvuilla.* Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja A 11. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.

Lahti, Juhana 2006. Arkkitehti Aarne Ervin moderni kaupunkisuunnittelu pääkaupunkiseudulla: Suomalaisen suurkaupungin kaavoitusta toisen maailmansodan jälkeen. *Taidehistoriallisia tutkimuksia – Konsthistoriska studier* 34. Helsinki: Taidehistorian seura – Föreningen för konsthistoria.

Larma, Otto, Hallberg, Pekka, Jatkola, Tapani & Wirilander, Juhani 1992. *Rakennuslaki ja -asetus.* Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Larma, Otto 1963. *Rakennuslaki ja -asetus.* Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 16. Helsinki.

Meurman, Otto-livari 1947. *Asemakaavaoppi.* Helsinki: Otava.

Meurman, Otto-livari & Ervi, Aarne 1952. *Oulun yleiskaava.* Oulun kaupunki.

Nikula, Riitta 2005. *Suomen arkkitehtuurin ääriviivat.* Helsinki: Otava.

Nupponen, Terttu 2000. *Arkkitehdit, sota ja yhteiskuntasuhteiden hallinta. Alvar Aallon Kokemäenjokilaakson aluesuunnitelma tilansätelyprojektina.* Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Rainio, Riitta, Snellman, Mikko & Virkkunen, Leo 1981. *Yhdyskuntasuunnittelun lainsäädäntö* (vuoden 1980 lopun tilanteen mukaan). TKKn yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuksen julkaisuja A 13. Helsinki: Gaudeamus.

Rajaniemi, Juho 2006. *Kasvun kaavoitus*. Tapaus Raahe 1961–1996. Kankaanpää: Messon Oy.

*Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. Komiteamietintö 1997:16. Ympäristäministeriö. Alueidenkäytön osasto. Helsinki.

Saarikangas, Kirsi 2004. Metsän reunalla. Suomen rakentaminen 1900-luvulla. *Suomen kulttuurihistoria 4: koti, kylä, kaupunki*. Toim. Kirsi Saarikangas, Pasi Mäenpää & Minna Sarantola-Weiss. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tiihonen, Seppo 1981. *Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta*. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.

Tommila, Päiviö 1984. Suomen kaupunkilaitoksen kehityslinjat. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3. Itsenäisyyden aika*. Toim. Päiviö Tommila 1984 et al. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

## VIITTEET

<sup>1</sup> RakL Tmk mietintö 1997, 39.

<sup>2</sup> Maakuntakaavat ja niitä edeltäneiden vahvistettujen seutukaavojen aluevaraukset koskivat siitä yli puolta. Oikeusvaikutteinen yleiskaava oli laadittu noin 15 prosentille maapinta-alasta (yli 5,7 milj. ha). Yksityiskohtainen kaavoitus käsitti noin 1,5 prosenttia pinta-alasta. Ekroos & Majamaa 2005, 6.

<sup>3</sup> HE 101/1998, 10. (Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa taaja-asutus korvattiin suunnittelutarvealue-käsitteellä. Jama et al. 2018, 17.)

<sup>4</sup> Rajaniemi 2006, 73.

<sup>5</sup> Larma 1963, 6-; HE 91/1954, 3.

<sup>6</sup> HE 101/1998, 31.

<sup>7</sup> HE 101/1998, 29.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> HE 101/1998, 11, 38.

<sup>10</sup> Lahti 2006, 46.

<sup>11</sup> Tommila 1984, 585.

<sup>12</sup> Tommila 1984, 548–551.

<sup>13</sup> Tommila 1984, 574.

<sup>14</sup> Saarikangas 2004, 33.

<sup>15</sup> Nikula 2005, 150.

<sup>16</sup> Tommila 1984, 574. Laki kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa 20/1959.

<sup>17</sup> Jutikkala 1984, 15.

<sup>18</sup> Lahti 2006, 44.

<sup>19</sup> Saarikangas 2004, 48.

<sup>20</sup> Jama et al. 2018, 16.

<sup>21</sup> Tommila 1984, 575.

<sup>22</sup> RakL Tmk mietintö 1997, 46; Esim. maankäyttö- ja rakennuslaki aiheutti muutoksia 24 muuhun lakiin HE101/1998.

<sup>23</sup> Larma 1963, 10-.

<sup>24</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 6.

- <sup>25</sup> Jama et al. 2018, 16.
- <sup>26</sup> Larma et al 1992, 14.
- <sup>27</sup> Larma 1963, 31.
- <sup>28</sup> Larma et al 1992, 16.
- <sup>29</sup> Hyvönen 1988, 537.
- <sup>30</sup> Larma 1963, 29–30.
- <sup>31</sup> Rakennuslain alkuperäisistä 152 pykälästä oli muuttumattomina voimassa lokakuussa 1991 vain 31 pykälää. Laista oli siihen mennessä poistettu 13 ja lisätty 20 pykälää. Larma et al 1992, 7. Sen 152 pykälästä oli alkuperäisessä muodossa säilynyt 22. Säännösmuutosten ohella lakiin lisättiin 34 aivan uutta säännöstä. Ekroos & Majamaa 2005, 4.
- <sup>32</sup> Larma et al 1992, 8; Ekroos & Majamaa 2005, 4.
- <sup>33</sup> Laki rakennuslain muuttamisesta 250/1966.
- <sup>34</sup> Laki rakennuslain muuttamisesta 493/1968.
- <sup>35</sup> Laki rakennuslain muuttamisesta 626/1969.
- <sup>36</sup> HE 101/1998, 9.
- <sup>37</sup> 1.10.1983, Larma et al 1992, 10.
- <sup>38</sup> Rainio et al 1980, 93–98; *Kaavoitusta ja rakentamista koskevat yleiskirjeet 1965–85*. 1986.
- <sup>39</sup> Kivinen & Kirjakka 1978, 18; Esim. Suunnitteluhenkilöstön työvuosien määrä kasvoi kaudella 1960–1983 alle kahdesta sadasta yli tuhanteen kahteensataan. Kirjakka 1988, 12.
- <sup>40</sup> Hankonen 1994, Passim. Esim. 386–389.
- <sup>41</sup> Kivinen & Kirjakka 1978, 20; Kirjakka 1988, 14.
- <sup>42</sup> RakL Tmk mietintö 1997, 17.
- <sup>43</sup> Hyvönen 1988, 522.
- <sup>44</sup> Majamaa 1981, 213; Hyvönen 1988, 523.
- <sup>45</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 250.
- <sup>46</sup> 1. Asuntoja, yleisiä rakennuksia, teollisuus- ja muita tuotantolaitoksia, varastoja ja muuta rakennustoimintaa varten (rakennuskorttelit)
2. Katuja ja muita yleisiä liikenneväyliä varten (katualue)
3. Toreiksi ja katuaukioiksi
4. Puistoja, urheilu-, ulkoilu- ja uimaranta-alueita sekä muita sellaisia varten (virkistysalueet)
5. Rautateitä, raitioteitä, linja-autoasemia, ajoneuvojen pysäköimispaikkoja, vesiteitä, satamia, lentoasemia ja sellaisia yleisen tien välittömänä jatkeena olevia kauttakulku- ja sisääntuloliikenteeseen tarkoitettuja teitä varten, joille ei ole pääsyä tonteilta eikä poikkikaduilta paitsi erityisesti järjestetyissä liittymiskohdissa, sekä muita erityisiä liikennetarkoituksia varten (liikennealueet)
6. Suurjännitejohtoja, ampumaratoja, tulenvarallisten aineiden varastoja ja muita yleistä vaaraa tuottavia laitoksia varten (vaara-alueet)
7. Hautausmaita, ryhmäpuutarhoja, kasvitarhoja, luonnonsuojelu- ja muinaismuistoalueita sekä väestönsuojelua, sotilaallisia laitoksia ja muita erityisiä tarpeita varten (erityisalueet), sekä
8. Vesialueiksi. Hyvönen 188, 628–629.
- <sup>47</sup> Hyvönen 1988, 638.
- <sup>48</sup> 1980-luvun puolivälissä asemakaavojen levinneisyys ulottui koko maahan. Vuoden 1986 alussa detaljikaavoitettua aluetta oli koko maassa noin 3723 neliökilometriä eli 1,2 % maapinta-alasta. Kymmenkunta kuntaa oli tuolloin ilman voimassa olevaa asema- tai rakennuskaavaa. Suurten ja vanhojen kaupunkien maa-alasta voimassa oleva asemakaava käsitti useampia kymmeniä prosentteja. Hyvönen 1988, 685.
- <sup>49</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 283.
- <sup>50</sup> Lahti 2006, 46–47.
- <sup>51</sup> Laki rakennuslain muuttamisesta 250/1966.
- <sup>52</sup> Hyvönen 1988, 716.
- <sup>53</sup> Saarikangas 2004, 63. (Vuosisadan lopussa niitä oli 430 000) HE 101/1998, 31.
- <sup>54</sup> Hyvönen 1988, 716.
- <sup>55</sup> Hyvönen 1988, 735.

<sup>56</sup> Vuoden 1986 alussa voimassa olevia rantakaavoja oli 1181 ja ne käsittivät 612 neliökilometriä. Niihin sisältyi 3610 km rantaviivaa ja 28500 loma-asuntovarausta, mikä vastasi noin 8 % maan loma-asuntokannasta. Hyvönen 1988, 754–755.

<sup>57</sup> Lahti 2006, 54.

<sup>58</sup> Hyvönen 1988, 585.

<sup>59</sup> Meurman & Ervi 1952.

<sup>60</sup> Hyvönen 1988, 584.

<sup>61</sup> Hyvönen 1988, 608.

<sup>62</sup> Hyvönen 1988, 587.

<sup>63</sup> Ensimmäisen asteen yleiskaava on kaupunginvaltuuston hyväksymä, mutta sitä ei alisteta YM:n vahvistettavaksi; Toisen asteen yleiskaava on kaupunginvaltuuston hyväksymä ja YM:n vahvistama. Vasta tähän kaavamuotoon liittyvät laissa säädetyt oikeusvaikutukset; Kolmannen asteen yleiskaava perustuu RakL 31 pykälään. Toisen asteen lisäksi itse kaavaan on otettu erityisiä määräyksiä pitemmälle menevästä ehdottomasta rakentamisrajoituksesta, toimenpiderajoituksesta tai yleiskaavan toteuttamisen ajoittamisesta. Hyvönen 1988, 586, 598–599. Toisesta näkökulmasta katsottuna yleiskaavoja oli kahdenlaisia: yleiskaava, jonka kunnanvaltuusto hyväksyi, mutta jota ei alistettu ministeriön vahvistettavaksi sekä ministeriön vahvistama yleiskaava. Näistä vain jälkimmäisellä oli oikeusvaikutuksia. Larma et al 1992, 15.

<sup>64</sup> Korhonen 1986, 81; Hyvönen 1988, 607.

<sup>65</sup> Hyvönen 1988, 615.

<sup>66</sup> 1980-luvun puolivälissä yleiskaavojen levinneisyys ulottui jokseenkin koko maahan. Vuoden 1986 alussa yleiskaava tai osayleiskaava oli hyväksytty tai tekeillä 89 % kaikista kunnista. Kaikki kaupungit olivat mukana. Yleiskaavoituksen kohteena arvioitiin olevan vajaa kolmannes maan pinta-alasta. Hyvönen 1988, 607–608.

<sup>67</sup> RakL Tmk mietintö 1997, 40.

<sup>68</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 6.

<sup>69</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 202–203.

<sup>70</sup> Nupponen 2000, passim.

<sup>71</sup> Sen mukaan runkokaava oli laadittava kahdeksalle silloiselle eteläsuomalaiselle seutukaava-alueelle. Tiihonen 1981, 26; Ensimmäisen ryhmän runkokaavat saatiin valmiiksi 1967–1969 ja loput vuoteen 1973 mennessä. Hyvönen 1988, 543; Ensimmäisen vaiheen seutukaavat suojelu- ja virkistysalueita sekä eräitä maa- ja metsätalousalueita varten vahvistettiin vuosina 1975–1985. Toisen vaiheen taajamaseutukaavat vahvistettiin 1982–1987. Vahvistettujen seutukaavojen merkitys oli kasvanut huomattavasti koko maassa 1980-luvun puoliväliin mennessä. Hyvönen 1988, 547.

<sup>72</sup> Ekroos & Majamaa 2005, 144–145