



Kaarlo Koiviston arkisto

**Rakennushallituksen ja maanmittaushallituksen pääjohtajat sopivat 1950-luvulla, että maanmittausviranomaiset ottavat pienten taajamien kaavoituksen suurten jäädessä rakennushallinnon tehtäväksi. Helsingin maanmittauspiirin kaavoitusosaston maanmittausinsinöörit v. 1966, vasemmalta: Asko Liippala, Matti Niemi, Mauri Kettunen (joht.), Tauno Koivula ja Kaarlo Koivisto. Kaavoitus oli jo silloinkin vakava asia!**

Paavo Littow

# Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia

**K**aavoitus on jälleen tullut ajankoh- taiseksi asiaksi. Lähtökohtana on ollut kasvukeskusten tonttipula ja korkeaksi kohonnut hintataso. Syitä on etsitty: kaa- voituksen hitaus, vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki, tontti- kysynnän keskittyminen jne. Seuraavassa käsittelen, miten kaavoitus oli järjestetty ennen nykyistä maankäyttö- ja raken- nuslakia. Löytyisikö vanhasta mallia? Esimerkit ovat Oulun läänistä.

**Tavallisesti kaava, joka käsitti koko kirkonkylätaajaman, mitoitettiin kaksinkertaiseksi silloiseen väkilukuun verrattuna.**

## Historiallinen tausta

Asemakaavat ovat vuosisatoja olleet hallitsijain mielenkiinnon kohteena. Ruotsi-Suomen kuningas antoi v. 1628 käskyn mitata ja piirtää 'asemakartta' kaikista kaupungeista. Tarkoituksena oli selvittää, miten ne on rakennettu ja miten niitä voitaisiin kehittää. V. 1649 annetun majatalosäännön mukaan uusi kaupunki oli perustettava niin, että kaikki mitä sinne rakennetaan tapahtuu suunnitelman mukaan. Maaherran tehtävänä oli valvoa, että määräystä noudatettiin.

Käytännössä maanmittari laati asema- kaavaehdotuksen ja paalutti sen maas- toon. Usein toistuvien kaupunkipalojen yhteydessä toteutettiin myös tonttien uudelleenjärjestelyjä. Niistä saattoi syntyä pitkäjänteisiä riitoja, mm Oulussa, kun porva- rit halusivat pitää vanhasta kiinni.

Venäjän vallan alaisuuteen joutuminen v. 1809 ei tuonut suuria muutoksia. Edel- leen noudatettiin v. 1734 rakennuskaaren

määräyksiä, mitä "kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi oli vaarinoitettava". V. 1856 Suomen kaupungit saivat yhtenäi- sen rakennusasetuksen. Keskeisenä joh- toajatuksena siinä oli paloturvallisuuden lisääminen. Vahvistavana viranomaisena oli kuninkaan asemesta keisari. Asema- kaavojen laatiminen siirtyi yksinomaan kaupunkien asiaksi v.1873. Niiden vah- vistaminen siirtyi senaatille v. 1883 ja myöhemmin valtioneuvostolle.

## Asemakaavalaki

Pitkällisten (1919–31) valmistelujen jälkeen tuli voimaan *asemakaavalaki* (AKL) 1.1.1932. Siihen liittyi asetuksen luontoinen *rakennussääntö* (RS). Kau- punki oli järjestettävä ja rakennettava vah- vistetun *asemakaavan* mukaan. Sitä oli vahvistettava sitä mukaa kuin kaupungin kehitys vaati. Hallitus ja maaherra olivat velvollisia valvomaan, että kaupungit tekivät näin. Asemakaavan oli perus-

tuttava tarkkaan karttaan. Tämän päivän ongelmiin viitaten on syytä todeta, että *asemakaavaa oli tehtävä kaupunkialueelle riippumatta, oliko maa kaupungin omaa vai kuuluiko se muille.*

AKL:n mukaan maalaiskunnan taajaan asuttu alue sekä alue, jolle oli odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa, voitiin vastaavasti järjestää *rakennussuunnitelman* avulla. Se oli laadittava siten, että siinä otetaan *tydyttävällä tavalla* huomioon ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetylle rakentamiselle (AKL 58 §).

Ns. *taajaväkinen yhdyskunta* oli saatettu perustaa maalaiskuntaan kuuluvasta alueesta, joka kaupunkimaisen asutusmuotonsa perusteella oli katsottu sellaiseksi, että se tarvitsi oman elimen hoitamaan *talous- ja järjestysasioita*. Myös näille alueille voitiin laatia rakennussuunnitelma. Taajaväkisiä yhdyskuntia Oulun läänissä olivat mm. Haapajärvi kk., Iin Hamina, Kalajoen Plassi (Markkinapaikka) ja Oulainen kk.

AKL:n mukaan voitiin lisäksi rajata *asemakaavan takaisia ja rakennussuunnitelman takaisia alueita määräyksineen*. Tarkoituksena oli estää rakentamisen leviäminen suunnittelemtomasti.

*Maaherralla oli valta määrätä*, että rakennussuunnitelma on laadittava sellaiselle alueelle, jolla oli aloitettu ositella, myydä tai vuokrata rakennusmaata taajahkoa asutusta varten tai johon muutoin oli *odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa*. Lääninhallituksen toimesta järjestettiin kuitenkin sitä ennen julkisesti kuulutettu kokous, johon kutsuttiin kuultavaksi kunnan edustajia, piiriviranomaisia ja kaikkia asiasta kiinnostuneita henkilöitä. Asia kuitenkin kiinnosti varsin harvoja paikka-kuntalaisia. Esimerkiksi Kempeleessä jopa kunnan edustajat unohtivat saapua paikalle. Ne hälytettiin kokoukseen ja niin saatiin Kokkokankaan ja Sarkkirannan kaavoitusta koskeva asia "potkaistua" liikkeelle. Samalla koko Kempeen kasvu pääsi vauhtiin.

Sotien jälkeen maalaiskuntien rakennussuunnitelmien teko oli aluksi rakennushallituksen huolena. Vuosina 1957–67 myös lääninhallituksella oli kaavoitusarkkitehti suunnittelemassa rakennuskaavoja kunnille. Kuitenkin maalaiskuntien kaavoitustyöt olivat pahasti ruuhkaantuneet. Urbanisaatio oli alkanut myös maalaiskunnissa.

Rakennushallituksen ja maanmittaushallituksen pääjohtajat sopivat 1950-luvun puolivälissä, että maanmittausviranomaiset ottavat pienten taajamien kaavoituk-

## Suunnittelemtoman hajarakentamisen estäminen kävi vuosi vuodelta vaikeammaksi. Terve järkikin sumentui.

sen suurten jäädessä rakennushallinnon tehtäväksi. Maanmittauslaitos ryhtyi kouluttamaan maanmittausinsinöörejä suunnittelutehtäviin. Minä olin yksi heistä. Vuoden kestäneen erikoistumiskauden jälkeen palasin keväällä 1958 Ouluun perustamaan maanmittauskonttorin kaavoitustoimiston. Toimialueeksi tuli Oulun ja Lapin läänit. Erikoistuminen sisälsi opiskelua arkkitehtiosastolla ja osallistumista maaperäopin, perustamistekniikan ja liikennesuunnittelun kursseihin.

Näin tultiin maanmittauslaitoksessa ikivanhaan perinteeseen. Ken kartoitti, se myös kaavoitti. Ainakin maaston tuntemus oli hyvä. Toinen hyvä puoli oli se, että meillä oli käytössä maanmittaus-toimituksista tuttu työskentelymalli. Oli totuttu yleisellä kuulutuksella kutsumaan koolle kaikki asianosaiset: piirihallintoviranomaiset, kunnan edustaja ja maanomistajat, joita asian käsittely saattoi koskea. Kaavoittaja toimi *toimitusinsinöörinä* soveltuvin osin niin kuin maanmittaus-toimituksista oli säädetty. Tilanne Oulun läänissä kehittyi sellaiseksi, että maanmittauslaitos kaavoitti niin suuret kuin pienetkin maaseutukeskukset. Koska aikaa myöten puolet kuntakesuksista tuli "meidän" kaavoituskohteiksi, maanmittauslaitoksen silloiset työtavat tulevat tässä esityksessä korostuneesti esille.

Kaavoitusasiain käsittely oli julkista. Pidettiin useita kokouksia. Selostettiin kaavoituksen tarkoitusta. Luettiin laista, mitä kaavan laatimisessa piti ottaa huomioon. Esitettiin alustavia luonnoksia. Keskeisiä kysymyksiä tuolloin oli yleisten teiden suuntaaminen, läpi vai ohi taajaman. Toinen tärkeä asia oli vesihuollon suunnittelun organisointi, sen suunnittelu ja jätevesien purkupaikan varaaminen. Vesipiirit olivat asian-tuntijana ja tekivät asiaan liittyvän yleissuunnitelman. Tietysti maanomistajia kehoitettiin esittämään toivomuksensa.

Mitään työohjelmaa tai mitoituslukuja ei ollut saatavissa. Kaavoittajan piti luoda ne itse, jopa määrittellä sekin kehitetäänkö kunnassa muita taajamia kuin kirkonkylää. Tavallisesti kaava, joka käsitti koko kirkonkylätaajaman, mitoitettiin kaksinker-taiseksi silloiseen väkilukuun verrattuna. Kuntien kaavat eli rakennussuunnitelmat

laadittiin yleensä samaa tasoa kuin kaupunkien asemakaavat, vaikkei laki sitä edellyttänytäkään. Syyinä vesihuollon vaatimukset.

Lehdistö seurasi kaavoitusta valppaasti. Se oli uutta ja sillä oli uutisarvoa. Kaavoittaja otti vastaan epäviralliset muistutukset. Kunnanhallitus antoi lausuntonsa.

Usein kunnan kannanotto sisälsi ajatuksen: muistutus tulisi ottaa huomioon, mikäli se kaavoituksellisista syistä on mahdollista. Ratkaisu jäi siis kaavoittajalle! Kuntien edustajat olivat ikään kuin sivuroolissa. Kaavoituspyyntökin oli tullut maaherralta. Näin silloin, kun kaavoitus oli nuorta ja kehittymätöntä! Katujen nimeäminen sentään jäi kunnan asiaksi. Sitä varten asetettiin kadunnimi-toimikunta.

Maanmittauslaitoksen systeemissä kaavoittaja pyrki siihen, että kunta sai valmiin kaavapaketin, jossa oli kasassa tarpeelliset lausunnot erityisviranomaisilta ja sovittamattomaksi jääneet muistutukset ja tietysti itse kaavaehdotus kaavamääräyksineen.

Vasta sen jälkeen tulivat lopullisen kaavan nähtäväksi asettamiset, viralliset valitukset, niiden käsittely ja itse vahvistaminen. Ne kuuluivat lääninhallituksen tehtäviin.

### Rakennuslaki ja -asetus

Rakennuslain valmistelu kesti 15 vuotta. Rakennuslaki ja -asetus tulivat voimaan 1.7.1959. Pieneltä osalta olin itsekin mukana siinä työskennellessäni maanmittauslaituksessa. Rakennuslain järjestelmään kuului viisi kaavaa: *seutu-, yleis-, asema-, rakennus- ja rantakaava*. Entiset rakennussuunnitelmat jäivät voimaan rakennuskaavoina. Itse kaavan laatimisohteet pysyivät likipitään edellisen lain mukaisina.

Rakennuslaissa uutta oli taaja-asutuksen määritelmä suunnittelemtoman taaja-asutuksen muodostamiskieltoineen (4, 5 ja 6 §). Laki oli minusta hyvä, mutta sen tulkinta lähti väärille urille. Ryhdyttiin saivartelemaan lain kirjaimesta ja unohdettiin lain henki. Suunnittelemtoman hajarakentamisen estäminen kävi vuosi vuodelta vaikeammaksi. Terve järkikin sumentui. Naivisti uskottiin, että vesi riittää omassa kaivossa ja että likavedet voidaan imeyttää tontille, siis kaivon vierelle eikä yhteistä viemäriä tarvita. Hajarakentaminen 1980-luvulla oli mittavaa ja saattoi käsitellä puolet kunnan uudisrakentamisesta. Lääninhallitus yritti estää sitä. Kansa ja poliittiset päättäjät eivät halunneet käsitellä, miksi ei saa rakentaa omalle maalleen.

'Maantievärsi-asutusta' pidettiin hyvänä siksikin, että 'talottomat taipaleet' lyhenevät. Ajatus oli peräisin hevosajoneuvoliikenteen ajoilta. Infrastruktuuri sekä sanana että käsitteenä oli aivan tuntematon. Sen synnyttämistä yhdyskuntakustannuksista ei juuri välitetty. Mm haja-asutus-alueiden viemäroinnistä on nyt tulossa kohtuuttoman suuria kustannuksia ja ympäristöongelmia. Päivittäiset työ-, koulu- ja asiointimatka aiheuttavat merkittäviä kustannuksia. Nimenomaan turhien kustannusten estämiseen ja liikenneturvallisuuksien parantamiseen rakennuslailla pyrittiin.

Kaavoitustyössäni olin ehtinyt odottaa seutukaavoitukselta selviä mitoitusohjeita ja ratkaisuja yleisten teiden suuntaamiseksi taajaman ohi tai läpi, mutta ne eivät ehtineet siihen tarpeeseen. Kaavoittaja neuvotteli tielinjauksista TVH:ssa Helsingissä. Asiat etenivät juohevasti näinkin ja yllättävän vähäisellä suunnittelijavoimalla selviydyttiin.

Kun kunnat saivat kaavamonopolin v. 1966, kunnalliselämässä alettiin tähdentää, että vain kunnan maata tulisi kaavoittaa. Varsinkin kuntaliitot painottivat tätä. Kun kunnat eivät onnistuneet maakaupoissa, kaavoitustyö hidastui. Tuli puute hyvistä tonteista. Niiden hinta nousi. Sekin ajoi asutusta taajamien ulkopuolelle. Rakennuslain sallima maan lunastaminen osoittautui kunnallispoliitikoille vaikeaksi: piti olla suosiollinen niin maan myyjille kuin sen ostajille. Pelkistetyksi sanottuna 'oikeistolaiset' vastustivat lunastusta periaatteellisista syistä ja 'vasemmistolaiset' siksikin, että se antaa maan-omistajille liian hyvän hinnan. Ostettiin maata, mistä satuttiin sitä saamaan, usein alavia maita, soita ja risu-

## Kansa ja poliittiset päättäjät eivät halunneet käsittää, miksi ei saa rakentaa omalle maalleen.

koita. Syntyi hajanaista, kallista ja osittain epävihihtyisää yhdyskuntarakennetta. Ihmettelin, kuinka maanlunastamista yleisiä teitä varten, pidettiin ymmärrettävänä, mutta yhdyskuntien rakentamista varten ei. Oliko valta tullut annetuksi tasolle, jossa ratkaisijat eivät olleet tehtäviensä tasalla vai katsoivatko he itsensä enemmän maanomistajien asiamiehiksi kuin yhteisten asiain hoitajiksi!

Rakennuslakiin tehtiin sen voimaosalon aikana lukuisia muutoksia. *Rantakaavaa* koskevat säännökset tulivat rakennuslakiin v. 1969. Nykyisin voimassa oleva *maankäyttö- ja rakennuslaki* (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000. En puutu siihen.

### Kaavoitus on elämää suurempi asia

Aikojen kuluessa päätösvaltaa kaavoitusasioissa on siirretty maan hallitustasolta kuntatasolle. Onko nyt menty liian pitkälle? Yksityisen ja yleisen edun erottaminen on käynyt vaikeaksi. Ratkaisijoihin yritetään vaikuttaa jopa siinä määrin, että eräät oikeusoppineet ovat nähneet kaavoituksen hyvin korruptionherkäksi alaksi.

Joissakin kasvukeskuksissa tonttien samoin kuin myös asuntojen hinnat ovat

kohonneet kohtuuttomiksi. Kaavoitus kaikkine vaiheineen vie runsaasti aikaa. Perimmäisenä syynä on tonttien suuri kysyntä. Kun samanaikaisesti maassa on keskuksia, joissa kiinteistöjen hinta on romahtanut, asuntoja jäänyt tyhjilleen ja infrastruktuuria vajaakäytölle, eikö silloin tulisi pyrkiä yhdyskuntarakenteen tasapainoisempaan kehitykseen! Tällöin tullaan siihen, että olisi rohjettava puuttua liiallisen keskittymisen syihin eli mm. *työpaikkojen sijoittumiseen*. Ellei, sitten meidän on vain alistuttava kasvukeskustenkin ongelmiin niin kuin on jo alistuttu tyhjenevien alueiden ongelmiin. Jotkut saavat lottovoittoja, joillekin jää "mustapekka" käteen. Valitettavasti se johtaa yhdyskuntarakenteen hajaantumiseen siten, että syntyy pitkiä työmatkoja, turhaa energian kulutusta, liikenteen ruuhkaantumista ja kallista infrastruktuuria. Maksajana tai ongelmista kärsijänä ovat niin yksityiset ihmiset kuin yhteiskunta kokonaisuudessaan.

Yhdyskuntarakenteen sääntely on valtakunnallinen ja maakunnallinen asia. Kunnat itse siihen ovat haluttomia ja melko voimattomia, samoin maakuntien liitot, koska ne ovat kunnista riippuvaisia.

Historia osoittaa, että kaavoitus ei saa olla yhden asian liike. Yhdyskuntasuunnittelu edellyttää *erikoistumista yleisiin asioihin* ja kykyä hallita *suuria asiakokonaisuuksia*. Maankäyttö- ja rakennuslakia tulisi tarkastella näistä näkökulmista.

**Kirjoittaja on tekniikan tohtori.  
Sähköposti  
paavo.littow@mail.suomi.net.**



**Suolahden kaupungin Kellosepätkadun idylli syntyi Asemakaavalain aikana, 1930-luvulla.**