

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1943**

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

John Uggla

Seutukuntasuunnitelma

Voimassa olevassa asemakaavalaissa ei ole säännöksiä, jotka tekisivät mahdolliseksi asemakaavan vahvistamisen eri kuntiin kuuluvalle, yhtenäistä järjestelyä kaipaavalle alueelle. Tammikuun 29 päivänä 1932 annetun rakennussäännön 7 §:ssä määrätään kuitenkin, että asemakaavaa laadittaessa on huomioonotettava muun muassa, että kaupungin ja sen läheisyydessä olevain yhdyskuntien välille järjestetään hyvät kulkuyhteydet ja että asemakaava yleensä hyvin mukautuu kaupunkiin rajoittuviin yhdyskuntiin. Asemakaavalain 5 § määrää edelleen, että asemakaavaehdotuksen julkipanosta on erityisesti ilmoitettava muun muassa naapuriyhdyskunnalle, jossa asemakaava tai rakennussuunnitelma on voimassa ja johon asema-kaavoitettu alue rajoittuu. Täten varataan naapuriyhdyskunnille tilaisuus antaa lausuntonsa asemakaavaehdotuksesta.

Uudenaikainen ulkomainen asemakaavalainsäädäntö ei kuitenkaan tyydy yhteen ainoaan asemakaavallisen järjestelyn kaavaan, vaan on varsinaisen asemakaavan lisäksi tehty pakolliseksi myöskin ns. yleisase m a k a a v a (generalplan), jossa vahvistetaan suuntaviivat kaupungin ulommaisten osien vastaista asemakaavoittamista varten. Yleisase m a k a a v a sisältää niinmuodoin kauas tulevaisuuteen tähtäävän yleispiirteisen ohjelman kaupunkialueen kehitystä ja rakentamista varten. Yleisase m a k a a v a koskevalle oikeussäännöstölle voidaan antaa sellainen sisältö, että kaupungin edut pääkulkuväyliin yleisiin alueisiin samoin kuin eräisiin muihinkin tarkoituksiin varattuihin alueisiin tulevat turvatuiksi. Sanotussa yleisase m a k a a v a ssa

määrätään, mitkä osat asemakaavoitettavasta alueesta varataan yksityistä rakennustoimintaa varten ja mitkä osat taas muihin tarkoituksiin. Tässä tarkoituksessa on yleisasemakaavasäännöstö otettu Ruotsin uuteen asemakaavalainsäädäntöön, jossa tästä asemakaavasta käytetään nimitystä *stomplan*, jota suomenkielessä voidaan nimittää *runkokaavaksi*. Meidänkin asemakaavalakimme tuntee tämän oikeussäännösten, joskin hyvin rajoitetussa ja kehittymättömässä muodossa. Asemakaavalain 21 §:ssä säädetään nimittäin, että jos kaupunkialueelta asemakaava-alueen ulkopuolelta tarvitaan maata vastaisia *pääkatuja* varten, jotka alueen asemakaavoitusta silmällä pitäen katsotaan tarpeellisiksi, on valtioneuvostolla valta myöntää kaupungille oikeus sellaisen maan lunastamiseen. Asemakaava-arkkitehdit käyttävät myös yleisasemakaava-nimitystä merkitsemään ohjelmaehdotusta kaupunkialueen ulko-osien asemakaavoittamiseksi. Tällaisilla suunnitelmilla, joista voi olla suurta hyötyä senvuoksi, että ne saattavat huomattavasti helpottaa suuntaviivojen luomista kaupunkikunnan kehitykselle, ei kuitenkaan ole oikeudellista merkitystä, asemakaavalakimme kun ei niitä tunne eikä tunnusta.

Ulkomaisessa lainsäädännössä on sitäpaitsi otettu käytäntöön eräs uusi asemakaavoittamista koskeva oikeussäännöstö, *seutukuntasuunnitelma* (*regionplan*), jolla tarkoitetaan eri kuntiin kuuluvalle alueelle vahvistettavaa yhtenäistä kaavaa, missä osoitetaan alueen pääliikenneväylät ja sen pääpiirteittäinen jaoittelu eri tarkoituksiin. Seutukuntasuunnitelma on kuntainvälinen asemakaavasäännöstö, joka perustuu kuntien yhteistoimintaan. Sen tarkoitus on luoda vankka perusta, johon myöhemmin tehtävä varsinainen asemakaava tai rakennussuunnitelma voi nojautua.

Seutukuntasuunnitelmalle on luonteenomaista, että siinä säännöstellään alue, joka on taloudellinen ja maantieteellinen kokonaisuus, kiinnittämättä huomiota sen kunnalliseen jaoitukseen. Seutukuntasuunnitelmia tarvitaan etupäässä suurempia kaupunkeja ja niiden ympäristöjä varten samoin kuin teollisuusalueille. Seutukuntasuunnitelman oikeusvaikutukset samoin kuin sen vahvistamista koskeva menettely on säännösteltävä lailla. Oikeussäännöksiä tarvitaan mm.

kuntien velvollisuudesta osallistua yhteistoimintaan, yrityksen rahoittamisesta, sen toimeenpanoelimistä sekä kunnan oikeudesta ja velvollisuudesta maan lunastamiseen. Samoin on siinä säännösteltävä tontinomistajan korvausvelvollisuus.

Asemakaava samoin kuin rakennussuunnitelmakin on voimassa olevan lain mukaan sidottu yhden kunnan piiriin. Asemakaavan ja rakennussuunnitelman vahvistusjärjestys on sitäpaitsi erilainen. Sen vuoksi ei kunnallislaeissa säädetyistä kuntien yhteistoimintaa koskevista säännöksistä ole apua seutukuntasuunnitelman aikaansaamiseksi. Seutukuntasuunnitelmalla voi olla ainoastaan neuvoa antava merkitys. Sitäpaitsi on huomattava, että maaseudulla voimassa olevan rakennussuunnitelman vahvistaa lääninhallitus, jota ei sido maalaiskunnan asiasta tekemä ratkaisu. Tämä ei kuitenkaan luonnollisesti estä naapurikuntia rakennussäännön edellä viitatus 7 §:n säännöksen mukaisesti suunnittelemasta hyviä kulkuyhteyksiä eikä muitakaan yhteisiä asemakaavallisia järjestelyjä. Samoin voidaan yhteisten asemakaavallisten töiden suunnittelu antaa kuntien yhteisen asian- tuntijan suoritettavaksi.

Kunta alueineen ei ole enää, kuten aikaisemmin, koskematon kokonaisuus, vaan eri kuntiin kuuluvien alueitten yhtenäinen järjestäminen tulee yhä enemmän kysymykseen. Kulkuyhteyksien tavaton helpottuminen on yhä laajentanut sosiaalisten etupiirien rajoja. Samat yhteiset tekijät vaikuttavat ratkaisevasti kehitykseen sellaisilla alueilla, jotka on pirstottu usean kunnan kesken. Tällaisten alueitten järjestelyä on viranomaisten mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä ohjaamaan. Jos alueen kehitys ei tapahdu suunnitelmallisesti ja yhdenmukaisesti, vaan yksityisintressit päästetään liikaa etualalle, voi rakennustoiminta helposti luisua sellaiselle tasolle, jota terveydellisesti, taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta on pidettävä vahingollisena.

Viranomaisten mahdollisuudet järjestää rakennustoimintaa maaseudulla rakennussuunnitelma-alueen ulkopuolella olivat aikaisemman asemakaavalainsäädännön nojalla hyvin rajoitetut. Kesäkuun 16 päivänä 1938 tehdyllä lainmuutoksella poistettiin tämä epäkohta.

Vuoden 1931 asemakaavalainsäädäntöön otettiin tällöin täydentäviä säännöksiä, joitten nojalla rakennussuunnitelma-alueen ulkopuolellakin voidaan valvoa rakennustoimintaa, niin ettei se ole haittana rakennussuunnitelmaa laadittaessa ja toteutettaessa. Tämä uusi oikeussäännöstö, rakennussuunnitelman takaiset määräykset, voidaan määrätä voimaan paitsi rakennussuunnitelman vahvistamisen yhteydessä tai myöhemmin siihen liittyvänä myöskin sellaiselle maaseudun alueelle, jolle ei vielä ole aihetta vahvistaa rakennussuunnitelmaa.

Kun maaseudulla olevat yhtenäiset laajat alueet vaativat rakennustoiminnan järjestämistä, on siellä, ajanmukaisen asemakaavalainsäädännön puuttuessa, turvauduttava edellä mainittuihin rakennussuunnitelmantakaisiin määräyksiin ja neuvoa antavaan seutukuntasuunnitelmaan. Seutukuntasuunnitelman laatiminen edellyttää tietysti asianomaisten kuntien viranomaisten neuvotteluja, ja sen tulee perustua perusteellisiin esitutkimuksiin, joissa on selvitettävä alueen elinkeinoelämä, väestösuhteet, liikenneolot, teollisuuden kehitysmahdollisuudet ja rakennustiheyden tarve. On tärkeätä, että kaikki asianomaiset kunnat voivat hyväksyä ainakin tehdyn suunnitelman pääkohdat.

Seutukuntasuunnitelmaa koskevan oikeussäännösten ottaminen asemakaavalainsäädäntöömme on tullut päiväjärjestykseen lähinnä niitten ehdotusten johdosta, jotka on tehty Kokemäen- ja Kyminjokilaaksojen vanhojen kulttuuriseutujen asemakaavalliseksi järjestämiseksi. On ilmeisestikin erittäin tärkeätä, että asemakaavoissa, joitten vaikutus ulottuu kunnan omien rajojen ulkopuolelle, otetaan huomioon tarpeellisen laajat alueet yhtenäisyyden saavuttamiseksi varsinkin mitä tulee liikenteeseen. Seutukuntasuunnitelma olisi eräs keino yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi ja ristiriitaisten asemakaavallisten etujen tasoittamiseksi kuntien kesken. Kuntien yhteistoiminnan tulisi tapahtua kulloinkin sopivaa kuntien yhteistoiminnan muotoa käyttäen. Kun voimassa olevan asemakaavalainsäädännön tarkistaminen ja täydentäminen käynee lähiaikoina välttämättömäksi sen kokemuksen nojalla, joka sanotun lainsäädännön sovelta-

John Ugglä

misesta on saatu,¹ samoin kuin vallitsevan pula-ajankin vuoksi, olisi tässä yhteydessä otettava harkittavaksi myös ajanmukaisen seutukuntasuunnitelmaa koskevan oikeussäännösten ottaminen lakiin.

¹ Seutukuntasuunnitelmaa koskevaa säännöstöä ei ole otettu vuodelta 1931 olevaan Ruotsin asemakaavalakiin, mutta asia on valmistelun alaisena v. 1942 asetetussa asiantuntijakomiteassa.