

Alexi Heinilä

**MAANKÄYTÖN
SUUNNITTELU JA TURVALLISUUS**

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat	9
1.2	Tutkimuskysymykset	13
2	TURVALLISUUDESTA	16
2.1	Turvallisuuden monet käsitteet	16
2.2	Turvallisuuden vuorovaikutussuhteet	25
2.3	Resilienssi turvallisuuden tekijänä.....	28
2.4	Havaintoja turvallisuudesta.....	31
3	MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU TURVALLISUUDEN TYÖVÄLINEENÄ	34
3.1	Maankäytön suunnittelu ympäristönkäytön ohjauksena.....	34
3.1.1	Intressit ja oikeudet kaavoituksessa	34
3.1.2	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet turvallisuusintressien välittäjänä	40
3.1.3	Intressien välittämismekanismit päätöksentekoon	43
3.1.4	Polkuriippuvuudesta.....	52
3.2	Kaavoituksen mahdollisuudet turvallisuuden ja resilienssin luomisessa	54
3.2.1	Ympäristöonnettomuudet, ympäristön pilaantuminen ja muut häiriötilanteet	54
3.2.2	Ilmastonmuutos	60
3.2.3	Biodiversiteetin suojelu.....	65
3.2.4	Muita turvallisuusnäkökohtia kaavoituksessa.....	69
3.3	Maankäytön suunnittelu ja viranomaisten turvallisuusstrategiat.....	76
3.4	Maankäytön suunnittelujärjestelmän viimeaikaisia kehityslinjoja	79
4	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	91
	LÄHTEET.....	96
	LAND USE PLANNING AND SECURITY	102

Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Erilaiset nykyajan yhteiskuntaan ja sen yksilöihin kohdistuvat uhkat ovat dynaamisia, toisiinsa nähden monenlaisissa vuorovaikutussuhteissa ja yhä useammin perimmiltään globaaleja. Nämä uhkat tulevat ilmi sekä pidempiaikaisen kehityksen kuluessa hitaasti tapahtuvina muutoksina (esimerkiksi ilmastonmuutos, väestönkasvu, erilaisten luonnonvarojen niukkuus suhteessa niiden kasvavaan tarpeeseen, elinympäristöjen heikentyminen ja biodiversiteetin köyhtyminen) että osittain edellisiin liittyvinä äkillisinä tapahtumina (kuten esimerkiksi sään ääri-ilmiöt).

Esimerkiksi hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n viimeisimmän raportin mukaan maapallon lämpötilan nousu olisi rajoitettava 1,5 asteeseen. Jo tämä lämpeneminen aiheuttaa vaarallisia muutoksia ympäristössä, mutta aiempien tavoitteiden mukaisen kahden asteen lämpenemisen vaikutukset olisivat vielä tätä huomattavasti vaarallisempia. Nykyisellä tahdilla ilmaston lämpeneminen saavuttaa raportin mukaan puolentoista asteen rajan todennäköisesti vuosien 2030 ja 2052 välillä. Lämpenemisen rajaaminen tälle tasolle edellyttäisi hiilidioksidipäästöjen kääntämistä jyrkkään laskuun ja hiilidioksidipäästöjen ja poistojen tasapainoa vuosisadan puoliväliin mennessä.¹ Näiden tavoitteiden osalta katset ovat ylikansallisella tasolla kääntymässä entistä enemmän – laajemmin tai suppeammin ymmärrettyyn – maankäyttösektoriin.² Kaavoituksen merkitystä korostaa myös se, että

¹ IPCC 2018, s. 6, 9–14.

Kirjoitus on laadittu osana Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamia hankkeita From Failand to Winland (303623/303628) ja Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpääöksenteossa (313013/313304). Kiitän kirjoituksen refereearvioijia perustellusta ja rakentavasta palautteesta.

² Ks. esim. IPCC 2018, s. 17. Ilmastonmuutoskontekstissa puhutaan maankäyttösektorista usein kapeammassa merkityksessä käsittäen maankäytön, maankäytön muutokset ja metsien käytön (land use, land use change and forestry, LULUCF) jossa on kyse paljolti

kaupungistuminen on yksi, muihin megatrendeihin linkittyvä kehityskulku. Se on sitä niin globaalilla tasolla kuin kansallisestikin.

Vastaavasti hallitusten välisen luontopaneelin IPBES:n tuoreen raportin mukaan luonnon monimuotoisuus köyhtyy vauhdilla, joka on ennennäkemätön. Luonnon köyhtyminen uhkaa myös ihmiskunnan hyvinvointia muun muassa ruokaturvallisuuden heikkenemisen kautta, kun luonnon tuottamat ekosysteemipalvelut heikentyvät.³ Raportin mukaan 75 prosenttia maapallon maapinta-alasta on ihmisen muokkaamaa ja ihmisen vaikutukset kohdistuvat myös valtaosaan merien pinta-alasta. Myös biodiversiteetin osalta maankäyttö on hyvin keskeisessä roolissa. Viesti on hyvin samankaltainen kuin ilmastopaneelin raportissa: suunnan muuttamiseksi tarvitaan hyvin nopeita toimenpiteitä.⁴

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaista maankäytön suunnittelua laaja-alaisesti ymmärretyn turvallisuuden näkökulmasta. Erityisesti tarkastelun kohteena on pidemmän aikavälin turvallisuus, kun kaavoituksella luodaan ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta, joka on olemassa mahdollisesti vuosisatoja. Yksittäisten yleispiirteisten kaavojen toteutumisen tavoitevuodetkin voivat olla 20–30 vuoden päässä. Tätä aikajännettä voidaan verrata esimerkiksi edellä kuvattuun ilmastomuutoskehitykseen. Näiden seikkojen vuoksi on välttämätöntä tarkastella turvallisuutta aikaperspektiivistä ja nimenomaan pidemmällä aikavälillä.⁵

Pelkästään jo edellä sanotun perusteella voidaan arvioida, että maankäytön suunnittelulla on, tai ainakin tulisi olla merkittävä rooli laajasti ymmärretyn turvallisuuden edellytysten luomisessa. Tämä tehtävä käsittää muun ohella

hiilinieluista ja maankäytön muutosten vaikutuksista niihin. Tämä käsite määrittyy muun ohella EU:n vuonna 2018 annetun, niin kutsutun LULUCF-asetuksen (2018/841/EU) kautta ja liittyy erityisesti siihen, että maankäyttö ja metsät ovat toistaiseksi käytännössä ainoa keino hiilidioksidipäästöjen poistamiseksi ilmakehästä. LULUCF-asetus edellyttää vähintään sektorin päästöjen ja poistumien tasapainoa (art. 4).

Maankäytön suunnittelun näkökulmasta tämä maankäyttökäsite näyttäytyy jossain määrin kapeana, kun maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa ilmastomuutokseen ja sen hillintään liittyviin kysymyksiin huomattavasti tätä laajemminkin. Tämä ei tietenkään vähennä sen tosiasian merkitystä, että maankäytön suunnittelulla on keskeinen rooli myös hiilinielujen vähenemisen ehkäisemisessä ja että metsillä on avainrooli nettopäästöjen tasapainotavoitteen saavuttamisessa. LULUCF-sektori vaikuttaa niin ikään merkittävästi myös luonnon monimuotoisuuteen ja niin sanottuihin ekosysteemipalveluihin.

³ IPBES 2019, s. 2. Raportissa (mp.) myös todetaan, että nämä ekosysteemipalvelut ovat osin korvattavissa vain osittain, osin ne ovat korvaamattomia.

⁴ IPBES 2019, s. 3–4.

⁵ Turvallisuutta tarkastellaan vakiintuneesti erilaisista aikaperspektiiveistä. Ks. esim. Belinskij – Soininen – Huhta 2017, esim. s. 334–335 ja laajemmin passim, jossa turvallisuuskysymykset on ryhmitelty lyhytaikaisten häiriötilanteiden tarkasteluun, niihin varautumiseen ja pitkän aikavälin turvallisuuteen (ennaltaehkäisyyn).

erilaisten uhkien ennalta ehkäisyyn, hitaampien muutosten vaikutuksiin sopeutumiseen ja myös erilaisten häiriötilanteiden vaikutusten minimointiin ja mahdollisimman nopeaan häiriötilanteista palautumiseen tähtäävät toimenpiteet. Maankäytön suunnittelulla sen eri tasoilla voidaan vaikuttaa laajasti turvallisuuden erilaisiin ja eritasoisiin osatekijöihin. Turvallisuuden osatekijöitä, ulottuvuuksia ja niiden välisiä kytköksiä tarkastelemalla on mahdollista tunnistaa niiden liityntöjä maankäytön suunnitteluun.

Turvallisuus voidaan mieltää yhtä lailla joko MRL:n järjestelmän ulkoiseksi taikka sen sisäiseksi kysymykseksi; turvallisuus ja siihen liittyvät kysymykset ovat keskeinen osa lain järjestelmän sisäänrakennettuja tavoitteita. MRL 1 §:n mukaan lain yleisenä aineellisena tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Hyvään elinympäristöön sisältyy itseisarvoisesti myös sen turvallisuus, mikä käy ilmi sekä alueiden käytön suunnittelua että rakentamisen ohjausta koskevista erityisistä tavoitesäännöksistä. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on muun ohella edistää turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista samoin kuin muun muassa ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä, liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä, yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista, luonnonvarojen säästeliästä käyttöä, palvelujen saatavuutta ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Rakentamisen ohjauksen tavoitteena puolestaan on MRL 12 §:n mukaan muun ohella edistää hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista.⁶ Kun otetaan huomioon maankäytön suunnittelun ja sillä luodun yhdyskuntarakenteen aikajänne lienee selvää, että maankäytön suunnittelulla tulisi pyrkiä luomaan turvallista elin- ja toimintaympäristöä koko tuon ympäristön olemassaolon ajaksi. Tätä koko rakennetun ympäristön elinkaaren aikaista turvallisuutta pyrkivät turvaamaan myös muun ohella erilaiset, rakennetun ympäristön kunnossapitoa ja käyttöä koskevat vaatimukset.⁷

⁶ MRL sisältää siis sekä yleisen tavoitepykälän että erityiset maankäytön suunnittelujärjestelmälle (5 §) ja rakentamisen ohjausjärjestelmälle (12 §) asetetut tavoitteet. Maankäytön suunnittelun tavoitteisiin sisältyvästä elinympäristön turvallisuudesta on todettu, että se kattaa säännöksessä sekä henkilökohtaisen turvallisuuden että turvallisuuden yleisemmässä merkityksessä, Ekroos – Majamaa 2018, s. 34.

⁷ Esimerkiksi MRL 166.1 §:n mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena olevalla kestävästä kehityksen edistämishänkeellä on niin ikään yhteys erityisesti turvallisuuden pidemmällä aikajänteellä, sen sisältäessä olennaisena osana tulevien sukupolvien mahdollisuudet hyvään elämään. Voidaan esittää, että kestävästä kehityksen tavoitteen kautta kaavojen tavoitteenasettelu tulisi ulottaa vielä edellä kuvatuakin pidemmälle.⁸ Monet kestävästä kehityksen elementit ovatkin sinänsä jo enemmän taikka vähemmän sisäänrakennettuina muihin, konkreettisempiin MRL:n tavoitteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi resurssitehokkuus ja sekä ilmastonmuutoksen hillitseminen että sen vaikutuksiin varautuminen ja sopeutuminen, jotka ovat ainakin välillisesti löydettävissä lain edellä kuvatuista tavoitteista. Näiden tavoitteiden toteuttamiseen tähtääviä maankäyttö- ja rakennuslain oikeudellisia rakenteita tarkastellaan jäljempänä.

Rakentamisen ohjausjärjestelmällä (joka sisältää muun ohella rakentamisen lupamenettelyt, rakennusaikaisen ja rakennusten käytönaikaisen valvonnan ja erilaiset näihin liittyvät rakennushankkeiden suunnittelua ja toteuttamista koskevat yleiset vaatimukset) on tietenkin niin ikään olennainen merkitys rakennetun ympäristön turvallisuuden näkökulmasta.⁹ Maankäytön suunnittelulla ja rakentamisen ohjauksella on myös kiinteä yhteys, kun rakentamisen ohjauksessa on kyse paljolti kaavojen toteuttamisesta ja kaavojen toteuttamisen valvonnasta. Myös rakentamisen ohjauksen piiriin kuuluvissa kysymyksissä on välttämätöntä ottaa huomioon muun muassa ilmastonmuutokseen liittyvät sään ääri-ilmiöt ja niiden asettamat vaatimukset rakentamiselle.¹⁰ Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta rakennussektori muodostaa merkittävän osan energian loppukulutuksesta, mikä tarkoittaa että rakennusten energiatehokkuudella voidaan vaikuttaa merkittävästi hiilidioksidipäästöihin.¹¹ Tässä artikkelissa keskitytään kuitenkin pääasiassa maankäytön suunnittelujärjestelmän tarkasteluun

vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. MRL 167 §:ssä on muun ohella säädetty, että kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina (MRL 167.2 §) ja että rakennusluvassa osoitetut ja hälytysajoneuvoja tai huoltoajoa varten tarkoitetut kulkuyhteydet tulee säilyttää ajokelpoisina (MRL 167.4 §). Rakennetun ympäristön turvallisuuteen liittyviä kunnossapitoa koskevia säännöksiä sisältyy tietenkin huomattavassa määrin myös muualle lainsäädäntöön, esimerkiksi pelastuslakiin (379/2011, PelastusL) ja lakiin kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978, KunnossapitoL).

⁸ Ks. kestävästä kehityksestä esim. Kumpula 2004, s. 117–122.

⁹ Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä, että MRL 117 a-g §:ssä säädettyissä rakennuksen olennaisissa teknisissä vaatimuksissa on suurelta osin kyse nimenomaan turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. MRL 117 a § koskee rakenteiden lujuutta ja vakautta, MRL 117 b § paloturvallisuutta, 117 c § terveellisyyttä ja 117 d § käyttöturvallisuutta.

¹⁰ Ilmastonmuutos lisää muun ohella monin eri tavoin rakennusten kosteusrasitusta, ks. esim. Maa- ja metsätalousministeriö 2011, s. 99–100.

¹¹ Ks. Bickerstaff – Hinton 2013, s. 361.

turvallisuuden näkökulmasta, vaikkakaan minkäänlaista tarkkaa rajaa maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen välille ei sinänsä pyritäkään tekemään.

1.2 Tutkimuskysymykset

Turvallisuutta, joka osoittautuu varsin moniulotteiseksi käsitteeksi, tarkastellaan artikkelissa pyrkien tunnistamaan sen kaikki ulottuvuudet, mutta erityistä huomiota kiinnitetään globaalien megatrendien aiheuttamien turvallisuushaasteiden tunnistamiseen. Näin siksi, että näiden globaalien megatrendien voidaan sanoa aiheuttavan tulevaisuudessa joko välittömästi taikka välillisten vaikutustensa kautta huomattavan osan turvallisuuteen kohdistuvista, osittain uusista, uhkista. Näitä, toisiinsa eri tavoin vaikuttavia megatrendejä ovat ainakin väestönkasvu, luonnonvarojen kasvava kulutus ja ympäristön pilaantuminen, ilmastonmuutos ja eliöeläinten elinympäristöjen heikentyminen ja häviäminen, joka ihmisen näkökulmasta näkyy muun ohella niin kutsuttujen ekosysteemipalvelujen heikentymisenä.¹² Nämä muutokset eivät tietenkään ole ainoita ympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuvia, maankäytön suunnittelun näkökulmastakin relevantteja muutoksia, mutta ne muodostavat niistä merkittävimmän osan, joko välittömästi taikka välillisesti.¹³

Maankäytön suunnittelujärjestelmän suhdetta yllä kuvattuihin kysymyksiin tarkastellaan artikkelissa yleisellä tasolla. Tämän ohella arvioidaan suunnittelujärjestelmässä tapahtuneita muutoksia turvallisuuteen liitty-

¹² Ks. esim. Dalby 2009, s. 78–89; ks. myös Diamond 2005, s. 510–524. Maailman väkiluku jatkaa nopeaa kasvua ja globalisaation ja kaupungistumisen myötä myös kulutustottumukset esimerkiksi ruoan suhteen muuttuvat. Väestönkasvuun ja kulutuksen muutokseen vastaimiseksi ruoantuotantoa olisi lisättävä merkittävästi, ja sekä vedestä että viljelymaista on monin paikoin pulaa eikä niiden käyttöä ole mahdollista lisätä kestävästi. Esimerkiksi metsää raivataan maatalouden tieltä 300 neliökilometriä päivittäin. Sojamo – Keskinen – Kumu 2017, s. 115, 127. Ruoantuotannon käytössä onkin yli kolmannes maapallon maapinta-alasta. Vajaa neljäsosa maapinta-alasta on säästynyt merkittävilta ihmisaikutuksilta, mutta vuoteen 2050 mennessä tämän pinta-alan on arvioitu kutistuvan alle 10 prosenttiin. Maankäytön muutokset ja ympäristön pilaantuminen hävittävät ja heikentävät elinympäristöjä ja luonnon monimuotoisuutta, jotka nekin ovat uhkia ihmiskunnalle ja vaikuttavat haitallisesti muun muassa ruoantuotantoon. On arvioitu, että vuoteen 2050 mennessä elinympäristöjen heikentyminen yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa lisää yhteiskunnallista epävakautta ja konflikteja, johtaa massapakolaisuuteen ja laskee viljelysmaiden tuotantokykyä. Niemelä – Kotiaho – von Weissenberg 2018, s. 1. Ilmastonmuutoksen voidaan sanoa lisäävän kaikkiin näihin kehityskulkuihin liittyviä haitallisia vaikutuksia ja uhkia.

¹³ Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden strategiassa tunnistetaan neljä keskeistä globaalia megatrendiä: globaali keskinäisriippuvuus, teknologia, kestävyyskriisi ja demokratian heikkeneminen. Ks. Sisäministeriö 2017, s. 19–21.

vien yhteiskunnallisten intressien kannalta.¹⁴ Kyse on siten maankäytön suunnittelujärjestelmän tarkastelusta laajasti ymmärretyn turvallisuuden näkökulmasta.¹⁵ Paljolti on kyse siitä, minkälaisia turvallisuuteen liittyviä yhteiskunnallisia intressejä voidaan edistää maankäytön suunnittelun keinoin ja miten niitä voidaan maankäytön suunnittelulla edistää.

Itse maankäytön suunnittelujärjestelmää ja siihen perustuvaa päätöksentekoa on toisaalta tarkasteltava myös siitä näkökulmasta, minkälaisin mekanismein tämä järjestelmä sen tavoitteiksi asetettuja yleisiä etuja toteuttaa. Erityisesti on selvitettävä sitä, minkälaisia mahdollisia hidasteita taikka rajoituksia – jotka voivat olla enemmän taikka vähemmän perusteltuja – MRL:n järjestelmä sisältää sille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Ilman tällaista tarkastelua kokonaiskuva MRL:n suunnittelujärjestelmän mahdollisuuksista tulevaisuuden turvallisuutta koskeviin haasteisiin vastaamisessa jää olennaisesti puutteelliseksi.

Tutkimuksessa onkin tarkasteltava turvallisuutta, maankäytön suunnittelujärjestelmää ja näitä yhdessä. Tutkimuskysymykset voidaan edellä sanotun perusteella määritellä seuraavasti:

1. Mitä turvallisuudella tarkoitetaan ja minkälaisia tasoja ja ulottuvuuksia siihen liittyy?
2. Miten tulevaisuuden keskeiset turvallisuushaasteet heijastuvat niihin vastaamiseen käytettäviin keinoihin?
3. Minkälaisin mekanismein maankäyttö- ja rakennuslaki toteuttaa sille asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita ja minkälaisia rajoitteita ja hidastevoimia tähän liittyy?
4. Minkälaisia mahdollisuuksia MRL:n suunnittelujärjestelmä tarjoaa turvallisuutta koskeviin haasteisiin vastaamiseksi?
5. Miltä MRL:n järjestelmään viime vuosina tehdyt muutokset näyttävät turvallisuuteen liittyvien intressien toteuttamisen näkökulmasta?

¹⁴ Turvallisuus on tietenkin mitä suurimmassa määrin samanaikaisesti myös yksityinen intressi (ja perus- ja ihmisoikeus). Ks. yleisistä ja yksityisistä eduista (ympäristö) oikeudellisina jäsenyskriteereinä Heinilä 2017, s. 72, laajemmin s. 49–75. Ympäristön laatuun liittyvät seikat käsitetään useimmiten nimenomaan yleisinä etuina, vaikka terveellinen ja turvallinen elinympäristö voidaan nähdä yhtä lailla yksityisenä intressinä tai jopa oikeutena. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön näkökulmasta Heiskanen 2018, s. 94–96. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sinänsä sisällä eksplisiittistä oikeutta ympäristöön; ks. oikeudesta ympäristöön ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta Kumpula 2004, s. 73–76, 147–188.

Sama näkökulmaero tulee esiin myös tarkasteltaessa jäljempänä turvallisuuden eri käsitteitä: turvallisuudella on sekä yhteiskunnallinen että yksilöllinen ulottuvuutensa.

¹⁵ Turvallisuutta tarkastellaan tässä kirjoituksessa osin sekä oikeuden ulkoisesta näkökulmasta, muun ohella turvallisuutta koskevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen käsitteistön kautta, että oikeusjärjestelmän sisäisestä näkökulmasta, pyrkien yhdistämään nämä näkökulmat.

Tutkimuskysymysten perusteella artikkelissa pyritään perustelevaan käsitykseen, että turvallisuuden painopiste on siirtynyt perinteisestä turvallisuuskäsityksestä entistä enemmän laajemman turvallisuuskäsityksen suuntaan. Tähän inhimilliseen turvallisuuteen kohdistuvat riskit ovat yhä useammin ympäristömuutoksiin liittyviä. Tämä merkitsee myös turvallisuuden tavoittelussa käytettävien välineiden painopisteen muutosta, ja maankäytön suunnittelu on kokonaisvaltaisena, sektorit ylittävänä maankäytön ohjauksena tärkeässä asemassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on tätä kirjoitettaessa vireillä, ja on luontevaa tarkastella edellä kuvattuja kysymyksiä myös siitä näkökulmasta, nouseeko nykyisestä sääntelystä esiin sellaisia piirteitä, joiden muuttamiseen voisi olla sille asetettavien tavoitteiden näkökulmasta perusteita. Juuri lopullisen muotonsa saaneessa hallitusohjelmassa on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on hallitusohjelman mukaan otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Edelleen hallitusohjelman mukaan ilmastonmuutoksen torjunta otetaan huomioon niin kaavoituksessa, rakentamisessa kuin rakennuskannan ylläpidossa; yhdyskuntarakenteen tulee tukea ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä suosia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä erityisesti kaupunkiseuduilla.¹⁶ Myös muilta osin hallitusohjelman tavoitteet ovat ilmastonmuutoksen ja biodiversiteetin köyhtymisen suhteen erittäin kunnianhimoiset.¹⁷ Näihin tavoitteisiin pyrkiminen ja niiden saavuttaminen kuitenkin edellyttävät sitä, että ne myös muuntuvat tosiasiallisiksi välineiksi joilla niitä pyritään toteuttamaan. Jäljempänä tuodaan esiin käsitys, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain tämänhetkinen aineellinen sääntely ei välttämättä erityisen tehokkaasti toteuta sille asetettuja, aiemmin kuvattuja tavoitteita. Tämän artikkelin havainnot ovat siis sekä aineellisia että maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään liittyviä.

¹⁶ Valtioneuvosto 2019, s. 47.

¹⁷ Valtioneuvosto 2019, esim. s. 32–33.

2 TURVALLISUUDESTA

2.1 Turvallisuuden monet käsitteet

Turvallisuuden käsitteiden määrittely näyttää turvallisuuden tutkimusta koskevan kirjallisuuden perusteella vaikealta. Perusmerkitykseltään turvallisuus voitaneen kuitenkin määritellä uhkan tai huolen puuttumiseksi.¹⁸ Jos huoli ymmärretään subjektiiviseksi kokemukseksi tai tunteeksi (ja huolen puute turvallisuudentunteeksi), voidaan puhua *subjektiivisesta* turvallisuudesta. Voitaneen kuitenkin sanoa, ettei yksinomaan huolen puuttuminen vielä merkitse turvallisuutta, koska huolen puuttuminen voi olla myös enemmän taikka vähemmän perusteetonta. *Objektiivisella* turvallisuudella viitataan nimenomaan näiden uhkien tosiasialliseen puuttumiseen.¹⁹ Turvallisuus ei kuitenkaan ole joko/tai-kysymys vaan turvallisuus on suhteellista: sitä on enemmän taikka vähemmän, se vaihtelee riippuen siitä minkä tahon turvallisuutta ja minkälaisia uhkia tarkastellaan ja turvallisuuden määrästä voidaan esittää erilaisia väitteitä.²⁰ Ja kun uhkia ei voida kokonaan poistaa, turvallisuudessa ja sitä koskevassa keskustelussa ja päätöksenteossa kyse on paljolti siitä, miten erilaisiin uhiin voidaan vaikuttaa. Kyse on ollut paljolti pyrkimyksestä uhkien *hallintaan*.²¹ Turvallisuus onkin siirtynyt perimmiltään yksilötason kysymyksestä yhteiskunnallisen ja 1900-luvulla erityisesti valtiollisen tason kysymykseksi.²²

Turvallisuudella on siis erilaisia tasoja ja ulottuvuuksia ja turvaamisen kohteet, uhkat ja toimijat vaihtelevat. Turvallisuus saakin erilaisia merkityksiä eri konteksteissa, ja turvallisuuskäsityksiä ja näkökulmia turvallisuuden on näin ollen monia.²³ Turvallisuuden tutkimus voikin olla ainoastaan

¹⁸ Zedner 2009, s. 9, 14; Hall 2013, s. 337.

¹⁹ Ks. Laitinen 1999, s. 98, 100, Silvasti 2017, s. 265, 270; Zedner 2009, s. 14–19.

²⁰ Laitinen 1999, s. 110–111.

²¹ Laitinen 1999, s. 95–96, 98. Esim. valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta tämä kokonaisturvallisuus on määritelty tavoitetilaksi, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat *hallittavissa*. Puhutaan myös ilmastonmuutoksen *hallinnasta* synonyyminä ilmastonmuutokseen sopeutumiselle; tällöinkin kyse on paljolti erilaisiin sen aiheuttamiin uhiin varautumisesta. Toisaalta jälkimodernissa turvallisuudentutkimuksessa on kyseenalaistettu se, missä määrin tällainen hallinta on mahdollista. Myös tämä hallinta on siten suhteellista ja epävarmaa. Laitinen 1999, esim. s. 95.

²² Silvasti 2017, s. 265; Laitinen 1999, s. 98. Nämä turvallisuuden tasot ovat tietenkin eri tavoin yhteydessä toisiinsa, mutta esimerkiksi valtion olemassaolon turvaaminen voi edellyttää yksilöiden uhraamista; Silvasti 2017, s. 287.

²³ Zedner 2009, s. 9–14, Silvasti 2017, s. 271, 273, 275, ks. myös Juntunen 2014, s. 17 ja Koskela 2009, s. 103. Esim. Cochrane ja Talbot (2008, s. 2) mainitsevat turvallisuus- ulottuvuuksista emotionaalisen turvallisuuden, taloudellisen turvallisuuden, sosiaalisen

monitieteistä, koska se on käsitteenä moniulotteinen ja sen määritelmät ja erilaiset alakäsitteet ovat kontekstisidonnaisia ja suhteellisia.²⁴

Turvallisuus on myös kiistanalainen käsite, joka saa erilaisia merkityksiä tulkitsijasta, ajasta ja paikasta riippuen.²⁵ Vaikka lähtökohtaisesti turvallisuus mielletään hyvin tärkeäksi intressiksi – ja se on sellaisenaan myös poliittisesti ja retorisesti hyödynnettävissä²⁶ – siihen liittyy myös ongelmallisia kysymyksiä. Turvallisuuden merkityksen yhteiskunnassa voidaan sanoa kasvaneen ja pyrkimys turvallisuuteen voi synnyttää myös ongelmia. Turvallisuuden maksimoinnin nimissä tehdyt toimenpiteet voivat toisesta näkökulmasta myös synnyttää turvattomuutta.²⁷

Turvallisuuskäsitykset jaetaan tavallisesti perinteiseen, kapeaan turvallisuuskäsitykseen ja toisaalta laajaan turvallisuuskäsitykseen. Perinteisessä, *kansalliseksi* tai *valtiolliseksi* luonnehdittavassa turvallisuuskäsityksessä kyse on lähinnä *valtion ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta*. Tällä turvallisuuskäsityksellä on kiinteä yhteys valtion perinteisiin tehtäviin, ja nämä valtion tehtävät liittyvät kansallisen vapauden, alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden suojaamiseen ja sisäisen järjestyksen ylläpitämiseen sekä kansalaisten fyysisen koskemattomuuden ja oikeuksien suojaamiseen.²⁸ Vaikka tätä turvallisuuskäsitelmää kutsutaan perinteiseksi, turvallisuuden muotoutumista nimenomaan valtiollisen tason kysymykseksi on siis kuitenkin pidetty erityisesti viime vuosisadan kehityskulkuna.²⁹

Tämä edelleen kansainvälisissä suhteissa ja politiikassa vahvasti vaikuttava turvallisuuskäsitys on kuitenkin haastettu erityisesti sillä perusteella, että yksilöiden turvallisuutta koskevat uhkat liittyvät paljon useammin

turvallisuuden, henkilökohtaisen turvallisuuden, terveydellisen turvallisuuden, kodin turvallisuuden, asumisturvallisuuden, resurssiturvallisuuden, kansallisen turvallisuuden ja ympäristöturvallisuuden, todeten, ettei luettelo ole tyhjentävä. On huomattava, että turvallisuuden ulottuvuuksia voidaan luokitella eri tavoin, esimerkiksi edellä mainittu resurssiturvallisuus kattaa esimerkiksi vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden. Monet yllä mainituista turvallisuuskäsitelmistä sisältyvät jäljempänä käsiteltävään inhimilliseen turvallisuuteen.

²⁴ Niemelä–Lahikainen 2000, s. 10; Virta 2007, s. 121–122; Lonka 2016, s. 34. Jäljempänä mainittujen turvallisuuden käsitteiden ohella on puhuttu myös esimerkiksi yhteiskunnan tai yhteiskunnallisesta turvallisuudesta ja kansalaisturvallisuudesta; ks. Kekki 2014, s. 16, 20.

²⁵ Zedner 2009, s. 9, Juntunen 2014, s. 17, Dalby 2009, s. 46.

²⁶ Esim. McDonald 2008, s. 75–77. Yleisemmin riskeistä hallinnan välineinä esim. Lupton 1999, s. 84–103, riskiyhteiskunnasta tiivistetysti esim. Beck 2007, s. 6–9; Macnaghten 2006, s. 132–133, Lupton 1999, s. 58–72.

²⁷ Koskela 2009, esim. s. 13–25; Dalby 2009, s. 46–49; ks. myös Laitinen 1999, s. 110.

²⁸ Niemelä 2000, s. 26; McDonald 2008, s. 48–49; ks. myös Virta 2007, s. 116–118.

²⁹ Laitinen 1999, s. 101, 116, Silvasti 2017, s. 265. Laitinen (mt., s. 101) toteaa, että ”1900-luvun turvallisuus kapeudessaan on itse asiassa oman aikansa, kylmän sodan, tuote, ja siten pikemminkin poikkeus kuin sääntö”. Ks. myös esim. Zedner 2009, s. 36–39.

muihin syihin kuin valtioiden välisiin konflikteihin.³⁰ Kansallisen turvallisuuden näkökulma on siten riittämätön. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaan turvallisuus liittyykin kaikkiin ihmisen elämänalueisiin, ja sitä on hahmotettava inhimillisen elämän alueita jäsentämällä.³¹ Tällaisesta laajasta turvallisuuskäsitteestä käytetään käsitettä *inhimillinen turvallisuus* ja se sisältää suuren joukon ulottuvuuksia, kuten esimerkiksi talouteen, toimeentuloon, ravintoon ja terveyteen liittyvän turvallisuuden, ympäristöturvallisuuden (sekä luonnon että rakennetun ympäristön osalta), henkilökohtaisen turvallisuuden (fyysinen ja henkinen koskemattomuus) sekä yhteisöjen ja poliittisen turvallisuuden. Siihen liittyvät ja sisältyvät sekä erilaiset etäisemmät globaalit turvallisuutta uhkaavat tekijät (kuten globaalit ympäristöongelmat) että läheisemmät turvallisuutta tai turvattomuutta luovat tekijät (kuten ihmissuhteet). Inhimillisen turvallisuuden näkökulmassa huomion kohteena ovat myös uhkien keskinäiset seuraussuhteet ja riskien kasautuminen.³² Kyse on turvallisuudesta *yksilön* näkökulmasta kansallisten valtioiden sijaan³³, vaikka inhimillistä turvallisuutta tarkastellaan samalla objektiivisena ja yhteiskunnallisena kysymyksenä. Tämän turvallisuuden laajentumisen on kuvattu tapahtuneen erityisesti viime vuosituhaten loppua kohti varsinkin kylmän sodan päättymisen jälkeen, vaikka se voidaankin nähdä ehkä myös tietynlaisena paluuna turvallisuuden alkulähteille.³⁴ Inhimillisen turvallisuuden käsite tunnistaa uhkiksi huomattavasti laajemman joukon ilmiöitä kuin perinteinen, valtiollisen turvallisuuden näkökulma.³⁵

Valtiollisen turvallisuuden ja yksilökeskeisen turvallisuuden näkökulmat voivat olla jännitteisessä suhteessa. Esimerkkinä voidaan mainita kansalaisten perusoikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden nimissä. Kansainvälisiä esimerkkejä varsin pitkälle menevistäkin rajoituksista on runsaasti³⁶, mutta Suomessakin on vastikään muutettu perustuslain

³⁰ MacDonald 2008, s. 49, jossa huomautetaan (mp.) myös, että valtiot yhä useammin ovat globaalilla tasolla tarkasteltuna kykenemättömiä huolehtimaan kansalaisten hyvinvoinnista ja turvallisuudesta, ja valtio saattaa olla jopa suorainen uhka kansalaistensa turvallisuudelle.

³¹ Niemelä – Lahikainen 2000, s. 10–11; laajemmin turvallisuuden inhimillisistä ulottuvuuksista Niemelä 2000, s. 25–36.

³² Niemelä 2000, s. 25, Kekki 2014, s. 16–17, Zedner 2009, s. 39–44.

³³ YK:n kehitysohjelman raportissa vuonna 1994 todettiin: ”The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people.” UNDP 1994, s. 22.

³⁴ Ks. Silvasti 2017, s. 266, Hall 2013, s. 337.

³⁵ Zedner 2009, s. 42; ks. myös McDonlad 2008, s. 48–49.

³⁶ Ks. esim. Denney 2005, s. 141–144.

(731/1999, PL) yksityiselämän suojaa koskevaa 10 §:ää. Uuden PL 10.4 §:n, johon on koottu luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely, mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai *yhteiskunnan turvallisuutta* taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa *kansallista turvallisuutta*. Näistä nimenomaan kansallisen turvallisuuden nimissä tapahtuva tiedon hankkiminen on uusi luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisperuste, ja se liittyy uuden sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädännön säätämiseen.³⁷ Yksilön perusoikeuden rajoituksen perusteena ovat nimenomaan valtiolliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Sekä yhteiskunnan turvallisuuden että kansallisen turvallisuuden käsitteiden voidaan arvioida liittyvän sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen, vaikka kansallisessa turvallisuudessa painopiste on hieman enemmän ulkoisessa turvallisuudessa.³⁸ Valtiollinen näkökulma käy ilmi siitä, että hallituksen esityksen mukaan ilmaisu kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön.³⁹

Kansainvälisissä suhteissakin turvallisuuden käsite on laajentunut, muun ohella ja ehkä erityisestikin ympäristökysymysten vaikutuksesta. Edellä inhimillisen turvallisuuden osaksi mainitulla *ympäristöturvallisuudella*

³⁷ Ks. HE 198/2017 vp, s. 29–32, PeVM 4/2018 vp, s. 2–5.

³⁸ Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan esitöiden mukaan säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkasi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. PeVM 4/2018 vp, s. 8, ks. HE 198/2017 vp, s. 36. PL 10.4 §:ssä tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat hallituksen esityksen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 54) esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset. Ks. säännöksen tulkinnasta Viljanen 2011, s. 407–410.

³⁹ HE 198/2017 vp, s. 36, jossa todetaan toisaalta, että kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Hallituksen esityksen mukaan on selvää, että esimerkiksi valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin samoin kuin heidän turvallisuusjärjestelyistään vastaaviin kohdistuvat uhat voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

viitataan laajaan turvallisuuden ulottuvuuteen, jossa tarkastellaan erityisesti ihmisen toiminnasta johtuvasta ympäristön tilan ja laadun heikentymisestä esiin nousseita ja nousevia uhkia, jotka uhkaavat ihmisten hyvinvointia ja viime kädessä olemassaoloa.⁴⁰ Ihmisen toiminta tuottaa merkittävässä määrin päästöjä ja jätettä, ilmastollisia muutoksia, elinympäristöjen vähenemistä ja heikkenemistä sekä pulaa muun ohella raaka-aineista, puhtaasta vedestä ja ruuasta. Nämä luovat yhdessä ja erikseen olosuhteita, joissa yksilöt, alueet ja myös valtiot joutuvat alttiiksi erilaisille turvallisuusuhkille. Ympäristöongelmat synnyttävät samalla perusteita myös konflikteille.⁴¹ Ympäristöturvallisuuden näkökulma poikkeaa näin väistämättä perinteisestä valtiokeskeisestä turvallisuuskäsityksestä.⁴² Ympäristöturvallisuuden näkökulma ei siis kuitenkaan ole erillinen inhimillisestä turvallisuudesta, vaan globaaleissa ympäristöongelmissa on kyse sosioekologisesta kysymyksestä, jossa ekologinen ja sosiaalinen kietoutuvat monin tavoin yhteen ja jossa on löydettävä uusia ratkaisumalleja sekä ihmisen että luonnon selviytymiseen.⁴³ Ihminen ja ihmisen perustarpeiden, kuten esimerkiksi ravinnon ja veden saannin, tyydyttäminen on täysin riippuvaista ympäristöstä eikä esimerkiksi valtiollisilla rajoilla ole tästä näkökulmasta merkitystä.⁴⁴ Esimerkiksi ilmastonmuutos synnyttää sekä suoria uhkia inhimilliselle turvallisuudelle (myrskyt, tulvat, kuivuus, helleaallot) että epäsuoria, hitaasti realisoituvia uhkia esimerkiksi ruoka- ja vesiturvallisuudelle.⁴⁵

Ilmastoturvallisuus voidaan mieltää ympäristöturvallisuuden osatekijäksi. Ilmastonmuutos onkin ympäristöturvallisuuden ehkä keskeisin yksittäinen kysymys, vaikka se kietoutuu yhteen ja vaikuttaa yhdessä muiden ympäristöturvallisuuteen liittyvien tekijöiden kanssa. Esimerkiksi väestönkasvu ja elintason nousu jo sinänsä aiheuttavat niukkuutta luonnonvaroista, mutta ilmastonmuutos ja esimerkiksi siihen liittyvät sään ääri-ilmiöt kasvattavat osaltaan ongelmia.⁴⁶ *Hakalan* mukaan ilmastonmuutoksen ymmärtäminen turvallisuuskysymykseksi on Suomessa ollut hidasta ja ilmastonmuutoksen

⁴⁰ Laitinen 1999, s. 13, 228–229. On todettu, että ihmiskunnasta on tullut luonnonvoimia vastaava tekijä, joka kykenee omalla toiminnallaan järkyttämään luonnonjärjestelmien toimintakykyä. Ks. Dalby 2009, s. 96–99, Räikkönen 2016, s. 21.

⁴¹ Laitinen 1999, s. 229–230.

⁴² Mt., s. 318–319. Laitinen esittääkin väitöskirjansa johtopäätöksenä kestävän turvallisuuden idean, joka irrottautuu monin tavoin perinteisestä ajattelusta ja jossa ympäristöllä on keskeinen rooli sen edustaessa monialaisesti kaikille välttämätöntä ulottuvuutta; mt., s. 320–322.

⁴³ Räikkönen 2016, s. 19, laajemmin s. 19–23;

⁴⁴ Valtiollisten rajojen ja nationalismien voidaan tästä näkökulmasta katsoa tuottavan pikemminkin ongelmia, ks. esim. Beck 2007, s. 161–166.

⁴⁵ Scheffran – Remling 2013, s. 140.

⁴⁶ Denney 2005, s. 165, Dalby 2013, s. 30–32.

on katsottu olevan lähinnä kansainvälisen politiikan kysymys. Kansallisella tasolla huoli ilmastonmuutokseen liittyvistä turvallisuuskysymyksistä on jäänyt taloudellisten intressien varjoon.⁴⁷

Globalisoituvassa maailmassa yhä useammat asiat, kuten ympäristöön ja talouteen liittyvät kysymykset, tuottavat siis vastaavanlaisen hallinnan tarpeen kuin perinteisen turvallisuuden sodan ja rauhan kysymykset. Turvallisuutta ei enää takaakaan pelkästään se, ettei aseellisia konflikteja ole, kun uudenlaisia turvallisuusuuhkia on syntynyt nimenomaan ihmisen toiminnan seurauksena.⁴⁸ Näin turvallisuuskysymysten ala on laajentunut horisontaalisesti samalla kun se on laajentunut valtiollisesta kysymyksestä vertikaalisesti yhtäältä yhteis- ja yksilötasolle ja ylikansalliseksi kysymykseksi.⁴⁹ Merkittävimpiin turvallisuuskysymyksiin vastaaminen voikin edellyttää aivan toisenlaisia keinoja kuin aiemmin on tavattu ajatella.

Suomalaisissa viranomaisyhteyksissä käytetään niin ikään useampia turvallisuuden käsitteitä, joissa näkyy turvallisuuskäsitysten laajentuminen, vaikka niiden juuret ovat varsin syvällä perinteisessä turvallisuuskäsityksessä. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden strategiassa ”niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta väestö voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja kansallisista tai kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta”. Käsitteen on päätöksessä mainittu laajentuneen alkujaan vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä kattamaan uhkien torjunnan lisäksi yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet nauttia kaikista perus- ja ihmisoikeuksistaan.⁵⁰ Lähestymistavan muutos näkyy esimerkiksi sisäisen

⁴⁷ Ks. esim. Hakala 2016, erit. s. 3–4.

⁴⁸ Mm. Dalby (2009, esim. s. 2) on viitannut siihen, että sotilaallisilla toimenpiteillä ei ole tällaisten uhkien näkökulmasta kohdetta, kun uhkat ovat itse aiheutettuja.

⁴⁹ Laitinen 1999, s. 102–103, 113.

⁵⁰ Sisäministeriö 2017, s. 10–11. Perusoikeudet kattavat perinteisten vapausoikeuksien ohella myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeuksia) sekä yhteisöllisiä ja kollektiivisia oikeuksia ja ympäristöön liittyviä oikeuksia. Ks. Hallberg 2011, s. 39–40; Karapuu 2011, s. 71–75. On myös puhuttu turvallisuus-oikeuksista, viitaten lähinnä TSS-oikeuksiin, ks. Niemelä 2000, s. 22–23.

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Turvallisuus on siten myös itsessään perusoikeus. Ks. säännöksestä Pellonpää 2011, s. 281–301, henkilökohtaisesta turvallisuudesta s. 285–286. Henkilökohtaisen turvallisuuden osalta perusoikeussäännös korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä taikka yksityisiä tahoja. Säännös vastaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. HE 309/1993 vp, s. 47. Turvallisuutta olisi näin mahdollista tarkastella myös valtiosääntöisenä kysymyksenä sekä yksittäisen perusoikeuden että koko perusoikeusjärjestelmän tasolla.

turvallisuuden ohjausta koskevassa toimenpidekokonaisuudessa, jonka tavoitteenasettelussa on todettu, että monimutkaistuva turvallisuusympäristö, uudet turvallisuushaasteet ja niiden juurisyyt eivät noudata vanhoja hallinnonalojen rajoja. Suuri osa ongelmista edellyttää useiden hallinnonalojen samanaikaisia ja yhteen sovitettuja toimia, jotta niihin voidaan vastata yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaasti.⁵¹ Voidaan sanoa, että kaikki perusoikeudet liittyvät inhimilliseen turvallisuuteen ja turvaavat sen eri elementtejä. Näin ollen muun ohella sisäisen turvallisuuden ala muodostuu niiden kautta tarkasteltunakin lähtökohtaisesti hyvin laajaksi.⁵²

Oikeudellinen turvallisuus on yksi keskeinen sisäisen ja inhimillisen turvallisuuden elementti. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan ”[v]äestön oikeusturvasta ja perustuslain suomista oikeuksista huolehditaan kaikissa tilanteissa turvaamalla riippumaton oikeuslaitos ja oikeusvaltioperiaate. Tämä vahvistaa ja kasvattaa turvallisuuden tunnetta ja luottamusta viranomaisiin.”⁵³ Oikeusvaltioperiaate, jota kutsutaan myös hallinnon lainalaisuusperiaatteeksi edellyttää, että viranomaisten tehtävien ja toimivallan on perustuttava aina viime kädessä eduskuntalakiin ja että viranomaiset noudattavat toiminnassaan lakia.⁵⁴ Kun viranomaisten toiminnassa on kyse vallan käytöstä, on olennaisen tärkeää että tuon vallan käytön kohteet voivat luottaa siihen, että viranomaisten toiminta ei ole mielivaltaista, heidän perusoikeuksiaan ei loukata ja että heidän kannaltaan tärkeät viranomaisten ratkaisut eivät ole oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa.

Kuten edellä todettiin, valtiollisen ja yksilöllisen turvallisuuden näkökulmat voivat olla jännitteisessä suhteessa. Tämä heijastuu myös perusoikeusjärjestelmään, jossa esimerkiksi aiemmin kuvatulla tavalla on punnittu yksilön perusoikeuksien suhdetta yhteiskunnalliseen ja kansalliseen turvallisuuteen. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden voimakas painottaminen perusoikeuksien kustannuksella on omiaan heikentämään oikeudellista ja inhimillistä turvallisuutta. Valtion turvallisuuden lisääminen voi siten sa-

⁵¹ Sisäasiainministeriö 2017, s. 44.

⁵² Tästä huolimatta voitaneen arvioida, ettei esimerkiksi sisäisen turvallisuuden käsite lähtökohtaisesti kata kaikkea inhimillisen turvallisuuden alaan sisältyvää, kuten esimerkiksi ihmissuhteiden luomaa turvallisuutta. Toisaalta yhteiskunnan tason toimenpitein on mahdollista monin tavoin edistää myös sosiaaliin verkostoihin liittyvää turvallisuutta; ks. esim. Niemelä 2000, s. 31.

⁵³ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 19.

⁵⁴ Oikeusvaltioperiaate lainalaisuusperiaatteen merkityksessä ei yksin vielä riitä määrittelemään oikeusvaltion riittäviä ja välttämättömiä ehtoja, vaan oikeusvaltioon kuuluvat lainalaisuusperiaatteen ohella sen välttämättöminä rakenneosina ainakin perusoikeudet ja riittävä oikeussuojajärjestelmä. Ks. esim. Heinilä 2017, s. 83–84 ja siinä viitattu. Voisikin olla perusteltua puhua pikemminkin monikossa oikeusvaltioperiaatteista.

malla heikentää sen kansalaisten turvallisuutta, mikäli näiden näkökulmien punninta ei ole tasapainoista ja kaikki ulottuvuudet huomioivia.

Kokonaisturvallisuus puolestaan on yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan tila, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiiin ja riskeihin on varauduttu.⁵⁵ Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta se on määritelty tavoitetilaksi, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Periaatepäätöksen mukaisiin turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Päätöksen mukaan kokonaisturvallisuuden käsite pohjautuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, johon sisältyvät kaikki sellaiset turvallisuuskysymykset, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa Suomelle ja sen väestölle. Kokonaisturvallisuus kuvaa valtionhallinnon määrittämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä periaatteita.⁵⁶ Elintärkeät toiminnot sisältävät muun ohella kuljetuksiin, vesihuoltoon, elintarvikehuoltoon, jätehuoltoon, energiantuotantoon ja sosiaali-, terveys ja koulutuspalveluihin liittyvän infrastruktuurin.⁵⁷ Elintärkeät toiminnot kuvaavat päätöksen mukaan varautumisen kohteiden laaja-alaisuutta ja poikkisektoraalisuutta. Yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia on päätöksessä kuvattu dynaamisiksi, rajat ylittäviksi ja muuntuviksi ja uhkien tunnistaminen ja niiden vaikuttavuuden arviointi on osoittautunut vaikeaksi.⁵⁸ Kokonaisturvallisuus on siis tila jota tavoitellaan ja jossa näihin uhkiiin on välineitä vastata. Määritelmästä voidaan havaita, että ajallisesti se kattaa häiriötilanteisiin varautumisen, niissä toimimisen ja niistä palautumisen. Tämä on paljolti perinteisen turvallisuuspolitiikan ja siihen liittyvän viranomaistoiminnan kenttä, vaikka siihen liittyvätkin aiempaa enemmän myös ennaltaehkäisyä koskevat kysymykset normaalioloissa. Kokonaisturvallisuuden näkökulma onkin nimenomaan perinteisen valtiokeskeinen.⁵⁹

⁵⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 93.

⁵⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 2012, s. 7.

⁵⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 21–22. Yhteiskunnan elintärkeä toiminto on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä toiminnoksi, joka on välttämätön yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat periaatepäätöksen mukaan johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Mt., s. 93.

⁵⁸ Mt., s. 6.

⁵⁹ Silvestin mukaan kokonaisturvallisuuden käsitteen etymologinen tausta on aiemmassa kokonaismaanpuolustuksen käsitteessä, jonka se korvasi: ”[k]un turvallisuusympäristö muuttui, tehtiin yksinkertainen kielellinen ’manööveri’ ja kokonaismaanpuolustus korvattiin kokonaisturvallisuuden käsitteellä.” Kokonaismaanpuolustukseen sisältyivät sotilaallisen

Olennaista nykyisissä turvallisuutta koskeissa käsityksissä ja niiden muutoksessa on joka tapauksessa turvallisuuden moniulotteisuuden ja sen ulottuvuuksien vuorovaikutuksen tunnistaminen. Turvallisuuden eri sektorit ovat erottamaton osa turvallisuuden kokonaisuutta ja ne ovat moninaisissa riippuvuussuhteissa toisiinsa. Esimerkiksi yksilötason (subjektiivisella) turvallisuudella on yhteys yhteisötason (objektiiviseen) turvallisuuteen ja merkitys sen kannalta. Viranomaisten turvallisuusstrategioissa perusasetelma kuitenkin edelleen paljolti on, että turvallisuudessa on kyse tilapäisiin häiriötilanteisiin varautumisesta ja niiden aikana toimimisesta. Tämä on sinänsä perusteltua, koska varautumista, häiriötilannetoimintaa ja niistä palautumista koskien väistämättä tarvitaan suunnitelmia ja toimintamalleja.

Ympäristöä koskeva turvallisuuden tutkimus kuitenkin lähtee pikemminkin ajatuksesta, että ympäristöongelmissa on kyse väistämättömistä, globaaleista ja pysyvistä erilaisia turvallisuussuhkia aiheuttavista muutoksista. Näin on esitetty, että ympäristö tulisi asettaa turvallisuusajattelun keskiöön pikemmin kuin sen yhdeksi, enemmän taikka vähemmän kapeaksi sektoriksi.⁶⁰ Toisaalta on samalla tunnistettava turvallisuuden moniulotteisuus ja vuorovaikutussuhteet, eikä pyrkiä redusoimaan turvallisuutta myöskään yksinomaan ympäristönäkökulmaan.⁶¹ Ajallisesta perspektiivistä tarkasteltuna globaaleihin megatrendeihin liittyvät (ympäristö)turvallisuuskysymykset kuitenkin voivat merkitä sitä, että häiriötilanteiden ja normaalitilan välinen rajanveto ylipäättään hämärtyy.⁶² Nykyajan uhkat ovat avoimia ja ajallisesti määrittämättömiä pikemmin kuin jotakin, josta on mahdollista palata normaalitilaan.⁶³ Samalla tämä merkitsee, että näihin kysymyksiin tulee – turvallisuusstrategioissakin tarkoitettuilla tavoin – vastata entistä selvemmin kaikilla yhteiskuntapolitiikan sektoreilla pelkän varautumisen sijasta.⁶⁴

maanpuolustuksen ohella myös varautumisen muut sektorit kuten esimerkiksi huoltovarmuus ja väestönsuojelu, ja käsitteen sisältö vakiintui käyttöön nimenomaan valtiojohtoisen varautumisen viitekehyksessä. Silvasti 2017, s. 284.

⁶⁰ Ks. Laitinen 1999, esim. s. 318–319; Räikkönen 2016, esim. s. 19–23.

⁶¹ Hakala 2016, s. 5.

⁶² On tietenkin sopimuksenvaraista, missä määrin mitään stabiilia normaalitilaa on koskaan olemassakaan, kun muutos on jatkuvaa. Ks. Laitinen 1999, s. 95.

⁶³ Ks. esim. Lupton 1999, s. 62.

⁶⁴ Esimerkiksi kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpanon väliarvioinnissa todetaan, että ”ilmastonmuutoksen vaikutusten poikkihallinnollinen luonne ja toimialarajat ylittävien välillisten vaikutusten sekä kansainvälisten heijastevaikutusten hallitseminen korostavat toimialojen välisen yhteistyön tarvetta sopeutumistyössä”; Mäkinen – Sorvali – Lipsanen – Hildén 2019, s. 54.

2.2 Turvallisuuden vuorovaikutussuhteet

Turvallisuutta koskevissa pohdinnoissa katseet ovat siis kohdistuneet enimmäkseen erilaisten turvallisuuteen liittyvien kysymysten keskinäisiin kytköksiin ja vuorovaikutussuhteisiin. Eräs tämänkaltaisten tarkastelujen motiiveista on ollut tarve päästä pois siiloutuneista suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseista. Yhteyksien tunnistaminen lisää yhteistyötä ja näiden prosessien lopputulosten johdonmukaisuutta. Kytkösten tarkastelu ja mallintaminen voi myös tukea olemassa olevia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja paljastamalla sektoreiden välillä tapahtuvat kompromissit ja tuoden esiin esimerkiksi mahdollisuudet eri sektoreiden välisiin synergiaetuihin. Toisaalta kun pääpaino ei ole yksittäisillä sektoreilla vaan niiden välisissä kytköksissä, kyse voi olla myös aivan uudenlaisesta diskurssista, joka tarjoaa uudenlaisen tavan sekä ongelmien määrittelyyn että ratkaisemiseen.⁶⁵

Lähde käyttää käsitettä *ympäristön yhteishyvä* kuvaamaan sitä monenlaisissa suoremmissa ja epäsuoremmissa keskinäisissä vaikutussuhteissa olevaa kokonaisuutta, jolla ympäristö muodostaa inhimillisen toiminnan välttämättömät taustaehdot. Esimerkiksi vettä tuottavat ja säilövät luonnonjärjestelmät, ravinteita säilyttävät ja kierrättävät pieneliöt ja ihmisen toiminnalle suotuisat ilmasto-olosuhteet ovat osa tätä. Käsite on samankaltainen kuin laajemmin käytetty ekosysteemipalvelun käsite. Käsitteillä pyritään tuomaan esiin sitä, ettei ympäristö ole vain hyödynnettävä *resurssi*. Ympäristön yhteishyvän ja ekosysteemipalveluiden käsitteet kiinnittävät huomionsa nimenomaan ympäristön eri ilmiöiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin; yhden resurssin käyttö voi esimerkiksi vaurioittaa toisen resurssin varantoja taikka sellaista ympäristön yhteishyvä, joka ylläpitää resurssien uusiutumista tai tekee niiden käytön mahdolliseksi.⁶⁶ Juuri tästä syystä erilaisten kytkösten tunnistaminen ja huomioiminen on keskeistä.

Laajasti ymmärrettyyn turvallisuuteen liittyvien kysymysten välisiä kytköksiä ja vuorovaikutusta voidaan tarkastella esimerkiksi vesi-, ruoka- ja

⁶⁵ Keskinen – Rekolainen – Sojamo – Varis 2016, s. 24–25. Muun ohella mainitussa kirjoituksessa operoidaan *nexus*-käsitteen tai -lähestymistavan avulla, joka kiinnittää huomionsa nimenomaan vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden välisiin kytköksiin ja vuorovaikutussuhteisiin. Ks. lähestymistavasta esim. Hoff 2011, s. 7–13, jossa nexus-tarkastelun välttämättömyys linkitetään niin ikään globaaleihin megatrendeihin kuten ilmastonmuutokseen, väestönkasvuun ja kaupungistumiseen, elintason kasvuun ja resurssipulaan.

⁶⁶ Lähde 2013, s. 86–91.

energiaturvallisuuden näkökulmista⁶⁷. Nämä elämän perusedellytykset – toisin sanoen inhimillisen turvallisuuden olennaiset osatekijät – kytkeytyvät toisiinsa muun ohella siten, että vesi mahdollistaa ja yhä useammin myös rajoittaa sekä ruoan- että energiantuotantoa ja ruoan ja energiantuotanto ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa.⁶⁸ Samalla on kyse alueidenkäytön⁶⁹ (mukaan lukien suojele), veden ja energian välisistä suhteista: alueita ja vettä tarvitaan niin ihmisten käyttöön maatalouteen ja yhdyskuntien käyttöön kuin eliöeläinten ja ekosysteemienkin käyttöön, jotta maapallo pystyy kestävästi ylläpitämään elämää.⁷⁰ Ilmaston, veteen ja maaperään liittyvillä monimutkaisilla *luonnonjärjestelmillä* on merkittävä osa siinä, että ruokaa, puhdasta vettä ja energiaa on mahdollista tuottaa nykyisenkaltaisilla menetelmillä.⁷¹ Luonnonjärjestelmiä koskevassa tutkimuksessa on tehty havainto, että elämä osaltaan myös säätelee biosfääriä, se on aktiivinen osa maailmaamme muotoavia prosesseja pikemminkin kuin jotakin erillistä suhteessa maaperään, meriin ja ilmakehään.⁷²

⁶⁷ Tiiviisti ilmaistuna vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuudella viitataan siihen, että niitä on kestävästi saatavilla riittävästi ja että vesi ja ruoka täyttävät tietyt vähimmäisvaatimukset laatuun suhteen; ks. esim. Sojamo – Keskinen – Kummum 2017, s. 118, 121.

⁶⁸ Keskinen – Rekolainen – Sojamo – Varis 2016, s. 24. Ihmiskunnan vedenkäytöstä 75–95 prosenttia kuuluu maataloudessa ja varsinkin ruoantuotannossa, mikä vastaa jopa 40 prosenttia kestävästi saatavilla olevista vesivaroista. Ruoka ja vesi ovat siis globaalisti kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Ilmastonmuutos ja sen aiheuttama sääolojen äärevöityminen vaikuttaa niin ikään myös veden saantiin, johtaen yhtäältä kuivuuteen ja tulviin samoillakin alueilla. Suomi on osa globaalia ruokajärjestelmää, ja noin 40 prosenttia Suomessa kulutetusta ruoasta tuotetaan ulkomailla. Sojamo – Keskinen – Kummum 2017, s. 116.

⁶⁹ Tässä käytetään sanaa alueidenkäyttö yleisemmän maankäyttö-käsitteen sijasta, koska esimerkiksi energian- ja ruoantuotanto voi vaatia myös vesialueiden käyttöä ja suunnittelua. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan yhtä lailla sekä maa- että vesialueilla, ks. MRL 2 § ja sen yksityiskohtaiset perustelut, HE 101/1998 vp, s. 61.

⁷⁰ Ks. esim. European Report on Development (ERD) 2011–2012 2012, s. 27, jossa mm. käytetään ilmausta *land-water-energy-nexus* ja jossa vuorovaikutussuhteita kuvataan seuraavasti: ”[a]n integrated view of natural and economic systems allows us to see water, energy and land not as independent inputs, but rather as a nexus – a group in which the behaviour of the individual components is tightly interconnected. Water, energy and land perform a crucial role as building blocks of the economic system, as well as parts of the natural cycles and regulating functions of ecosystems. Yet these three components are also related in complex feedbacks; the management of land and water resources has become increasingly intertwined with the provision of energy. Concerns about global warming are prompting a radical shift in the market for energy sources away from fossil fuels. In this context, interest in renewable energy is growing steadily, and land and water play a major role in the provisioning of key forms of renewable energy such as biofuels and hydroelectric power.”

⁷¹ Lähde 2013, s. 87; ks. luonnonjärjestelmistä ja ihmisen vaikutuksista niihin Dalby 2009, s. 78–79, 96–100.

⁷² Dalby 2009, s. 97.

Ympäristöongelmia, kuten ilmastonmuutosta, biodiversiteettikatoa ja ympäristön pilaantumista tarkastellaan poliittisesti usein erillisinä kysymyksinä, vaikka ne ovat erottamattomasti toisiinsa sidoksissa.⁷³ Maankäyttöön liittyvä kysymys myös Suomessa on erilaisten luonnonympäristöjen ja eliölajien elinympäristöjen pirstoutuminen metsätalouden ja muun ihmisen toiminnan seurauksena, joka johtaa sekä elinympäristöjen vähenemiseen että niiden heikkenemiseen. Esimerkiksi tähän kysymykseen voi olla nykyjärjestelmässä mahdollista löytää oikeudellisesti vaikuttavia ratkaisuja vain maankäytön suunnittelun keinoin.⁷⁴ Ilmastonmuutoksella on usein samansuuntaisia, elinympäristöjä heikentäviä vaikutuksia, jolloin vaikutukset kumuloituvat. Yhteisvaikutusten erilaisia, enemmän taikka vähemmän epäsuoria mekanismeja on kuitenkin vaikea ennustaa.⁷⁵

Kyse ei tietenkään ole vain ympäristöturvallisuuden piiriin luettujen turvallisuustekijöiden kytköksistä, vaan ympäristöturvallisuus on kiinteästi sidoksissa muihin inhimillisen turvallisuuden osatekijöihin. Ympäristökysymykset ja esimerkiksi sosiaaliset ja taloudelliset kysymykset kietoutuvat monin tavoin yhteen, kuten edellä on todettu. Esimerkiksi *Dalby* puhuu *sosioekologisista* systeemeistä viitaten siihen, että kyse on aina myös inhimillisestä turvallisuudesta.⁷⁶ Näistä kytköksistä kuvaava esimerkki ovat vuoden 2005 hirmumyrsky Katrinan tuhot New Orleansissa, joiden laajuuteen vaikuttivat itse myrskyn ohella myös se, että ekonomiset seikat olivat vauhdittaneet maankäytön muutoksia tulvasuojelun kannalta merkittävillä kosteikkoalueilla, varautumissuunnitelmat eivät olleet riittäviä, resurssit oli kohdennettu ympäristön suojelun sijaan terrorismintorjuntaan ja sosiaalinen eriarvoisuus oli hyvin suurta (vähöosaiset ja vähemmistöryhmät olivat yliedustettuina uhrien joukossa).⁷⁷ Kytkökset tulevat ilmi myös turvallisuuden tietynlaisen lähikäsitteen taikka osatekijän, resilienssin tarkastelun yhteydessä.

⁷³ Denney 2005, s. 165; ks. myös Dalby 2009, s. 5.

⁷⁴ Ks. VNS 2/2000, s. 24–26. On myös esitetty, ettei Suomen nykyisenkaltaisen oikeudellisen sääntelyn puitteissa elinympäristöjen pirstoutumiseen ja vähenemiseen vastaamiseen ole olemassa erityisen tehokkaita välineitä. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 298, erit. alav. 348, jossa viitataan erityisesti metsiin, koska Suomen maapinta-alasta yli 80 % on metsätalousmaata ja Suomen uhanalaisista lajeista valtaosa elää metsissä. Maankäytön suunnittelullakaan ei Kuusiniemen mukaan välttämättä pystytä erityisen tehokkaasti tätä kehitystä estämään (mp.).

⁷⁵ Ks. esim. Dalby 2009, s. 5–6, 97–98. Yhtenä kotimaisena esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi metsäkanalintujen kantojen tulevaisuutta koskevat arviot. Ks. esim. Maa- ja metsätalousministeriö 2014, s. 13–14.

⁷⁶ Ks. Dalby 2009, s. 109–110, samoin Räikkönen 2016, s. 19.

⁷⁷ Räikkönen 2016, s. 23; Dalby 2009, s. 113.

2.3 Resilienssi turvallisuuden tekijänä

Resilienssin käsitteellä on hyvin kiinteä sidos turvallisuuteen. Se liittyy erilaisten häiriö- taikka muutostilanteiden sietokykyyn ja niistä palautumiseen. Myös resilienssillä on useampia erilaisia käyttöyhteyksiä ja ulottuvuuksia, se voi olla esimerkiksi yksilöiden, yhteisöjen taikka muiden järjestelmien ominaisuus. Turvallisuuskäsitteiden tapaan voidaan puhua monenlaisista resiliensseistä. Sillä kuitenkin tarkoitetaan yleisesti kykyä reagoida (sopeutua, toimia joustavasti ja uusiutua) häiriötilanteissa, palautua niistä ja kehittyä niiden jälkeen.⁷⁸ Jos kyse on jostakin järjestelmästä, tämän tulisi tapahtua ilman, että sen ydintoiminnot kärsivät.⁷⁹ Mitä suuremmasta häiriötilanteesta järjestelmä kykenee palautumaan, sitä resilientimpi järjestelmä on.⁸⁰ Mikäli tietty kynnyks ylitetään, järjestelmä ei kykene palautumaan perustilanteeseen ja se muuttuu, usein ennustamattomalla tavalla.⁸¹ Myös resilienssikäsitteen tarkastelu tuo esiin turvallisuuteen liittyvien kysymysten laaja-alaisuuden ja keskinäiset vuorovaikutussuhteet.

Resilienssiajattelu on kasvattanut merkitystään, kun globaalissa, epävarmemmaksi ja yllätysherkemmäksi muuttuvassa maailmassa voimavaroja on käytettävä ongelmien ratkaisun ohella entistä enemmän haittavaikutusten huomioimiseen.⁸² Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumisen ohella joudutaan koko ajan sopeutumaan sen vaikutuksiin. Globaalit megatrendit kuten edellä kuvatut ihmisen toiminnan aiheuttamat muutokset ympäristössä ja luonnonvarojen liikakäyttö ovat johtaneet tai johtamassa tilanteeseen, jossa minkäänlainen tasapainotila tai sen palauttaminen ei ole mahdollista (kuin ehkä näennäisesti tai tilapäisesti), vaan turvallisuudessa on yhä enemmän kyse erilaisiin häiriötilanteisiin ja muutoksiin sopeutumisesta.⁸³ Resilienssistä onkin tullut osa myös kestävästä kehitystä koskevaa keskustelua ympäristökysymysten ja sosiaalisten sekä taloudellisten olosuhteiden kietoutuessa yhteen.⁸⁴ Keskeinen haaste on, kuinka järjestelmistä, josta olemme riippuvaisia, kyetään tekemään resilienttejä tilanteessa, jossa

⁷⁸ Dalby 2009, s. 110.

⁷⁹ Walker – Salt 2006, s. 1–2; Räikkönen 2016, s. 23, Belinskij – Soininen – Huhta 2017, s. 283–284 ja niissä viitattu.

⁸⁰ Dalby 2009, s. 110.

⁸¹ Walker – Salt 2006, s. 53.

⁸² Ks. Räikkönen 2013, s. 34.

⁸³ On puhuttu erilaisista keikahduspisteistä (engl. tipping point), joiden jälkeen paluu entiseen ei enää ole mahdollinen; Räikkönen 2016, s. 21–22; Ks. Finger 2015, s. 121–122, 124–126; Walker – Salt 2006, s. 53–55; Hakala 2016, s. 6, jossa todetaan tällaisten keikahduspisteiden merkitsevän ilmiselviä ja perustavanlaatuisia turvallisuusuhkia.

⁸⁴ Räikkönen 2016, s. 23.

ihmisen vaikutukset luonnonjärjestelmiin ovat entistä suurempia ja epävarmempia.⁸⁵

Turvallisuuskontekstissa⁸⁶ resilienssi siis sisältää ajatuksen siitä, että erilaiset poikkeustilanteet ja hitaammat muutokset ovat enemmän taikka vähemmän sisäänrakennettuja esimerkiksi ekologiisiin ja sosiaalisiin järjestelmiin. Tämä edellyttää sitä, että tällaisiin muutoksiin tulee varautua ennakolta.⁸⁷ Varautuminen tapahtuu pyrkimällä mahdollisuuksien mukaan ennaltaehkäisemään haitallisia muutoksia ja minimoimaan äkillisten tapahtumien ja hitaampien muutosten haitalliset vaikutukset sekä itse häiriötilanteen aikana että niiden jälkeen.⁸⁸ Resilienssin näkökulmasta ennaltaehkäisy ja häiriötilanteiden hallinta kulkevat käsi kädessä.

Yksilötason kysymyksenä resilienssin käsitettä on hyödynnetty erityisesti psykologiassa trauman- ja kriisinsietokykyä ja niistä selviytymistä tarkasteltaessa. Yksilö osoittaa resilienssiä säilyttäessään toimintakykynsä henkilökohtaisesta kriisitilanteesta huolimatta ja kykenee jatkamaan elämänsä mukautumalla uuteen tilanteeseen huolimatta haavoittuvuuden kokemuksesta. Se ei kuitenkaan ole sosiaalisesta taustasta irrotettavissa oleva synnynnäinen kapasiteetti, vaan resilienssin yhteys henkilökohtaisiin, demografisiin sekä sosioekonomisiin tekijöihin sekä näiden keskinäisiin suhteisiin on merkityksellinen. Työtilanne ja laajemmat sosiaaliset resurssit (yhteisön ja yhteiskunnan tuki) ovat empiiristen tutkimusten mukaan yksilötason resilienssiä vahvistavia tekijöitä. Niin ikään kognitiiviset resurssit näyttävät tutkimusten mukaan korreloivan yksilötason resilienssin kanssa, mikä viittaa esimerkiksi yhteiskunnan tasolla koulutuspolitiikan mahdollisuuksiin vaikuttaa yksilötason resilienssiin.⁸⁹

Yksilötason resilienssi on siis yhteydessä ja keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa laajempiin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin järjestelmiin ja niiden resilienssiin. Kaikki ihmisyksilöt ovat osa erilaisia sosioekologia

⁸⁵ Walker – Salt 2006, s. 2.

⁸⁶ Resilienssin käsitettä käytetään monissa muissakin yhteyksissä kuin turvallisuuteen liittyvänä kysymyksenä, ks. Räikkönen 2016, s. 24–26 ja siinä viitattu. Resilienssiä on käytetty esimerkiksi ekologisessa systeemiajattelussa, jossa sillä on tarkoitettu systeemin kapasiteettia imeä itseensä häiriöitä sekä uudelleenorganisoiua muutosten keskellä säilyttäen toimintonsa, rakenteensa ja identiteettinsä. Resilienssi viittaa ennustamattomien häiriöiden ja ailahtelevuuden aikana aktivoituvan mukautumiskapasiteettiin sekä sen säilyttämisen ja kehittämisen edellytyksiin. Juntunen 2014, s. 6.

⁸⁷ Varautumisen käsitteellä viitataan turvallisuuskeskustelussa yleensä nimenomaan poikkeustilanteisiin varautumiseen, ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 22–23.

⁸⁸ Ks. resilienssin käsitteestä ja resilienssidiskurssista laajemmin ja myös kriittisestä näkökulmasta Juntunen 2014 passim; ks. myös Hyvönen – Juntunen 2016 passim.

⁸⁹ Juntunen 2014, s. 6, 8.

systemejä.⁹⁰ Yksilöiden resilienssi tukee yhteisötason järjestelmien resilienssiä ja päinvastoin. Yksilöä laajemmat resilienssin ulottuvuudet on ryhmitelty esimerkiksi yhteisötason, institutionaalisen tason ja kansainväliseen ulottuvuuteen. Näiden ulottuvuuksien yhdessä voidaan ajatella muodostavan *kokonaisresilienssin*, jolla viitataan poliittisen järjestelmän, yhteisöjen sekä yksilöiden kykyyn jatkaa toimintaansa kriisitilanteissa ja uudistaa itseään demokraattisia kanavia käyttäen.⁹¹

Resilienssissäkin on näin kyse kytköksistä.⁹² Sen eri ulottuvuudet tukevat ideaalitulanteessa toisiaan. Yhteiskunnan turvaverkot ja sosiaalinen tasa-arvoisuus on nähty tärkeiksi yksilötason resilienssiä vahvistaviksi piirteiksi. Yhteisötason resilienssi johtaa yksilöresilienssin kasvuun, sillä sosiaalisesti korkean koheesion yhteisöt vahvistavat ihmisten välisiä suhteita ja positiivisia kytköksiä, mikä edesauttaa yksilöiden kykyä merkityksellistää yhteiskunnallisia tapahtumia ja vastata niihin koordinoitusti yhdessä muiden kanssa. Paikallisverkostot sekä sosiaaliset ja yhteiskunnalliset resurssit edistävät luottamusta ja sosiaalista pääomaa. Resilientin yhteisön ei tarvitse kuitenkaan koostua arvomaailmaltaan taikka sosioekonomiselta tai kulttuuriselta taustaltaan samankaltaisista yksilöistä. Tärkeintä on, että erimieliset yksilöt ja erilaiset ryhmät kokevat tulevaisuutensa kuulluiksi ja näkevät itsensä yhteisön jäseninä. Mielipide-erot ja kritiikki voivat tukea resilienssiä paremmin kuin liiallinen yksimielisyys.⁹³

Myös institutionaalisen tason resilienssi vaikuttaa keskeisesti yksilö- ja yhteisötason resilienssiin. Sen on katsottu muodostuvan kolmesta osa-alueesta, jotka ovat 1) kapasiteettien rakentaminen (esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikka ja niiden vaikutus erityisesti yksilöiden positiivisen mukautumisvalmiuden kehittymiseen), 2) valtionhallinnon ja muiden toimijoiden yhteistyössä toteuttama varautuminen poikkeusoloihin sekä kriittisen infrastruktuurin toimivuuden takaaminen häiriötilanteissa ja 3) demokraattisen yhteiskunnan keskeisten instituutioiden (hallinto, riippumaton media, poliittinen päätöksentekojärjestelmä, tuomioistuinlaitos jne.) toimivuus ja niiden legitimitetti kansalaisten silmissä.⁹⁴ Globaalissa, kutistuvassa maailmassa resilienssillä on myös kansainvälinen ulottuvuutensa joka liittyy kansainväliseen vakauteen ja globaaleihin kysymyksiin

⁹⁰ Ks. Walker – Salt 2006, s. 1.

⁹¹ Hyvönen – Juntunen 2018, s. 3–4, laajemmin passim.

⁹² Walker ja Salt (2006, s. 114) toteavat: ”Resilience thinking is a way of looking at the world. It’s about seeing systems, linkages, thresholds, and cycles in the things that are important to us and in the things that drive them. It’s about understanding and embracing change, as opposed to striving for constancy.”

⁹³ Hyvönen – Juntunen 2018, s. 6, 9.

⁹⁴ Mt., s. 7.

(kuten ilmastonmuutos) ja valtion kykyyn toimia näihin liittyvissä prosesseissa.⁹⁵ Globalisaatio merkitsee sitä, että erilaiset järjestelmät (kuten ruokajärjestelmä), joiden osa olemme, ovat entistä enemmän globaalisti kytköksissä toisiinsa.⁹⁶ Tästä näkökulmasta voidaan sanoa, että resilienssi (kuten myös turvallisuus) on pikemminkin planetaarinen kuin kansallinen kysymys siitä huolimatta, että suuri osa resilienssiin tähtäävistä toimenpiteistä ja mekanismeista tapahtuu paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaikutuksilla Suomen alueen ulkopuolella on väistämättömiä vaikutuksia turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin Suomessa.

Resilienssiin liittyvien kysymysten tarkastelu korostaa näin entisestään sitä, kuinka turvallisuuskysymykset kietoutuvat yhteen yksilö- ja yhteisötasolla, yhteiskunnallisen toiminnan eri sektoreilla ja alueellisilla tasoilla. Näin ollen voidaan esittää väite, että myös erilaisiin turvallisuuteen liittyviin haasteisiin vastaamisen ainakin ennaltaehkäisyyn, muutoksiin sopeutumisen ja resilienssin luomisen osalta tulisi tapahtua mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.⁹⁷ Maankäyttöön liittyvien kysymysten ja toimenpiteiden osalta maankäytön suunnittelu on ainoa tällainen kokonaisvaltainen, oikeudellisia vaikutuksia omaava instrumentti.⁹⁸

2.4 Havaintoja turvallisuudesta

Turvallisuutta koskevaksi sääntelyksi on perinteisesti mielletty nimenomaan poikkeusoloihin varautumista koskeva lainsäädäntö.⁹⁹ Kuitenkin

⁹⁵ Mt., s. 8.

⁹⁶ Walker – Salt 2006, s. 140.

⁹⁷ Eri sektorit läpäisevän tarkastelun tarvetta korostaa myös se, että tietoisuus erilaisista riskeistä vaihtelee toimialoittain. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen osalta on kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumis suunnitelman 2022 toimeenpanon väliarvioinnissa todettu, että ”[k]aikilla toimialoilla ilmatoriskejä ja sopeutumistarvetta ei kuitenkaan vielä tunnusteta riittävän hyvin. Ilmatorisken hallinta on osin puutteellista eikä kaikkien sopeutumistoimien suunnitteluun ja toimeenpanoon ole paneuduttu niin hyvin, että voitaisiin tehokkaasti rajoittaa ilmastonmuutoksen haitallisia seurauksia. (...) Vaikka edistystä on tapahtunut aiempiin arviointeihin verrattuna erityisesti hallinnon toimijoiden keskuudessa, on hallinnon sisälläkin edelleen huomattavaa vaihtelua tietoisuudessa. Se ilmenee sekä eri hallinnonalojen välillä että organisaatioiden sisällä. Hallinnon ulkopuolella tietoisuus on yleisesti heikommalla tasolla, ja joillakin toimialoilla jopa hyvin alhaista.” Mäkinen – Sorvali – Lipsanen – Hildén 2019, s. 9.

⁹⁸ Ks. MRL:n sääntelyn merkityksestä esim. Kuusiniemi 2001, s. 196.

⁹⁹ Poikkeusoloiksi on valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä määritelty: 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä

edellä kuvattujen megatrendien vaikutusten näkökulmastakin huomion painopistettä on välttämätöntä siirtää sääntelyssä yhä enemmän normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumiseen ja niiden ennaltaehkäisyyn mahdollisuuksien mukaan.¹⁰⁰ Muun ohella *riskiyhteiskuntaa* koskevassa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa on huomautettu, että ihmisen vaikutukset ympäristöön ovat niin perustavia, että niiden aiheuttamat uhkat ovat pikemminkin normi kuin minkäänlainen poikkeustila, ja vaarat ovat ajallisesti määrittämättömiä pikemmin kuin hetkellisiä häiriötilanteita.¹⁰¹ Samalla tavoin *antroposeenia* koskeva monitieteinen keskustelu korostaa ihmisen perustavanlaatuisia vaikutuksia maapallon toimintaan, tämän toiminnan moninaisia ja osin ennustamattomia yhteisvaikutuksia ja sitä, että paluuta ei välttämättä enää ole.¹⁰² Molemmissa näkökulmissa korostetaan sitä, ettei yhteiskuntaa ja ympäristöä voida enää tarkastella erillisinä ja ympäristöä jonakin ulkopuolisena ja tietyltä osin ”säilytettävänä” (ja muilta osin vapaasti muokattavana), koska ympäristö on suuressa määrin ihmisen omaa tekoa (samoin kuin siihen liittyvät ongelmat).¹⁰³

Voidaan arvioida, että tulevaisuuden turvallisuushaasteet tulevat merkittävimmitä osin liittymään joko välittömästi taikka välillisesti näihin ihmisen toiminnasta aiheutuneisiin globaaleihin megatrendeihin ja niiden välittömiin ja välillisiin seurannaisvaikutuksiin.¹⁰⁴ Ne vaikuttavat myös niin, että kyse on entistä enemmän sopeutumisesta jatkuviin muutoksiin ja niiden haitallisiin vaikutuksiin. Myös turvallisuudentutkimuksen näkökulmasta poikkeusoloihin varautuminen näyttäytyy suppeana tapana tarkastella turvallisuutta koskevaa sääntelyä. Jäljempänä pyritään perustelevaan se, että maankäytön suunnittelulla on keskeinen rooli turvallisuuden luomisessa nykyisessä toimintaympäristössä, jossa yhteiskuntien suurimmat tulevaisuuden haasteet liittyvät globaaleihin megatrendeihin. Voidaankin

käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkiltä; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

¹⁰⁰ Belinskij – Soininen – Huhta 2017, esim. s. 280–281, 332.

Jäljempänä käsitellyn inhimillisen turvallisuuden käsitteen näkökulmasta voitaisiin sinänsä sanoa, että hyvin suuri osa *kaikesta* sääntelystä liittyy tavalla tai toisella inhimillisen turvallisuuden eri osatekijöihin. Onkin aina jossain määrin sopimuksenvaraista, mikä osa sääntelyä kulloinkin katsotaan turvallisuutta koskevaksi tai siihen liittyväksi.

¹⁰¹ Beck 1990, s. 31; Lupton 1999, s. 62–63.

¹⁰² Dalby 2009, s. 96–99, Räikkönen 2016, s. 19–23. Antroposeenia on ehdotettu uudeksi geologiseksi aikakaudeksi, jolle on keskeistä ihmisen toiminnan merkittävät vaikutukset maapalloon ja tästä johtuva epävakaus ja arvaamattomuus; ks. esim. Kotzé 2017, s. vii–viii.

¹⁰³ Beck 1990, s. 62–68, Dalby 2009, esim. s. 6, 159.

¹⁰⁴ Dalby 2009, esim. s. 78–104, Hakala 2016, s. 3–4.

sanoa, että turvallisuuden ulottuvuuksien painopiste on muuttumassa, tai sen ainakin pitäisi olla muuttumassa, perinteisestä kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen voiman korostamisesta kohti ihmisen toiminnasta globaalisti aiheutuvien ympäristöuhkien torjuntaa. Perinteisten turvallisuuskoneistojen näkökulma taikka välineet eivät ole tästä näkökulmasta parhaita mahdollisia. Ne on viritetty toisenlaisia uhkia ja epätavallisia poikkeustilanteita varten, kun taas ympäristössä tapahtuvat muutokset ovat vähittäisiä, epämääräisiä, epäsuoria ja tapahtuvat pitkän ajan kuluessa. Niitä vastaan ei voida taistella sotilaallisella voimalla, eikä niiden synnyttämälle poikkeustilalle voida määritellä alku- tai päätepistettä.¹⁰⁵ Vaikka varautuminen esimerkiksi ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin poikkeuksellisiin tilanteisiin on välttämätöntä, ovat tästä näkökulmasta vaikkapa maankäytön suunnittelun tarjoamat keinot näihin haasteisiin vastaamiselle aivan yhtä keskeisiä.

Niin kutsutun ympäristöturvallisuuden kysymysten tulisi siis saada varsin keskeinen sija turvallisuutta tarkasteltaessa. Samalla on kuitenkin tunnistettava se, että ympäristö- ja sosiaaliset kysymykset ovat kiinteästi kytköksissä. Ympäristöturvallisuus on osa inhimillistä turvallisuutta.¹⁰⁶ Kytkösten ja vuorovaikutussuhteiden vuoksi pelkästään johonkin yksittäiseen turvallisuusnäkökulmaan kiinnittyminen jättää kokonaiskuvan puutteelliseksi. Seuraavassa tarkastelussa kehikkona on inhimillisen turvallisuuden koko kirjo, vaikka painopiste onkin edellä kuvatuissa ympäristöturvallisuuteen liittyvissä tekijöissä niiden merkityksen vuoksi. Viranomaisten strategioissa määritelty turvallisuus näyttäytyy laajentumisestaan huolimatta edelleen jossain määrin kapeana ja sektoroituneena, kun sitä tarkastellaan maankäytön suunnitteluun liittyvien turvallisuusnäkökohtien näkökulmasta.

¹⁰⁵ Dalby 2009, s. 49–50. Perinteiseen valtiolliseen turvallisuuteen kiinnittyvää turvallisuusajattelua on pidetty jopa ongelmallisena suhteessa globaaleihin kestävyysongelmiin vastaamiseen; mt., s. 4, 92–96, 144.

Ympäristössä tapahtuvien muutosten vähittäisyyttä onkin pidetty yhtenä syynä sille, miksi niihin on ollut vaikea reagoida ajoissa. ”Normaalina” pidetty tilanne muuttuu asteittain, jolloin olosuhteiden asteittainen huononeminen jää havaitsematta. Diamond 2005, s. 447–449. Ks. myös Beck 2007, s. 162, joka (mt., s. 161–162) toteaa samalla tavalla vaikuttavan sen, että globaalit ympäristöongelmat ovat tavallaan paikasta irrallisia. Ylipäätään modernin yhteiskunnan riskit ovat avoimia ja näkymättömiä; ks. myös esim. Macnaghten 2006, s. 133. Tästä huolimatta ne edellyttävät silti paikkaan sidottujakin ratkaisuja.

¹⁰⁶ Ks. esim. Dalby 2013, s. 29, laajemmin passim.

3 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU TURVALLISUUDEN TYÖVÄLINEENÄ

3.1 Maankäytön suunnittelu ympäristönkäytön ohjauskeinona

3.1.1 Intressit ja oikeudet kaavoituksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on siis muun ohella hyvä ja turvallinen elinympäristö ja kestävä kehityksen edistäminen. MRL:n järjestelmä ja siihen sisältyvä maankäytön suunnittelujärjestelmä on kuitenkin hyvin monien, osin keskenään kilpailevien yleisten ja yksityisten intressien kyllästäminen. Näiden intressien huomioon ottaminen on lähtökohtaisesti järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kautta, mutta joustava aineellinen sääntely jättää sijaa niiden keskinäisten painoarvojen punninnalle myös yksittäisiä päätöksiä tehtäessä.¹⁰⁷

Maankäyttö- ja rakennuslain sääntely ja sen nojalla tapahtuva päätöksenteko voidaankin mieltää kentäksi, jossa vaikuttavat yhtäältä erilaiset yhteiskunnallisesti tärkeitä pidetyt intressit ja tavoitteet (yleiset edut), maanomistajien ja muiden yksityisten tahojen intressit ja oikeudet ja toisaalta kuntien tietynasteinen oikeus päättää maankäytöstään (kaavamonomoli) ja määritellä tässä roolissa lähtökohtaisesti lain asettamissa puitteissa sen, minkälaisia intressejä yksittäisillä kaavoilla kulloinkin pyritään edistämään. Tämä merkitsee myös sitä, että yleiset edut (ja turvallisuus niiden osana) ovat vain yksi osa MRL:n moninaista intressikenttää ja tämä vaikuttaa myös näiden intressien toteuttamiseen ja toteutumiseen maankäytön suunnittelussa. Yleisten etujen kanssa kaavapäätöksenteossa kilpailevat erilaiset muut intressit, ja myös yleisiksi eduiksi mielletävät kysymykset kilpailevat osittain keskenään.

Vaikka turvallisuus mielletään yhteiskunnallisesta näkökulmasta yleiseksi eduksi, on turvallisuus inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta samalla hyvin painava yksityinen etu (ja oikeus). Operoitaessa yleisen

¹⁰⁷ Näin esim. Kuusiniemi 2001, s. 170. Ks. yleisistä ja yksityisistä eduista oikeudellisina jäsenyskriteereinä ja ympäristöä koskevasta päätöksenteosta esim. Heinilä 2018, s. 37–75. Esimerkiksi turvallisuus on edelläkin kuvatulla tavoin aivan näkökulmasta riippuen yhtäaikaaisesti sekä yleinen että yksityinen kysymys ja intressi. Se kuitenkin mielletään monien yhtäaikaaisesti sekä yleisten että yksityisten intressien tapaan lähtökohtaisesti yleiseksi eduksi, koska se ei ole sidoksissa vain määrättyjen yksilöiden taikka ryhmien intressiin. Ks. mt., s. 56. Näin turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään tässäkin kirjoituksessa nimenomaan yleisinä etuina. Artikkelin painottuminen nimenomaan pitkän aikavälin turvallisuuteen liittyviin, globaaleihinkin kysymyksiin tietenkään vain korostaa turvallisuutta nimenomaan yleisenä etuna, kun kyse on esimerkiksi vielä syntymättömienkin ihmisyksilöiden turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

ja yksityisen edun käsiteparilla onkin syytä huomata se, että erilaiset intressit eivät ole yksiselitteisesti luokiteltavissa joko yleisiksi taikka yksityisiksi eduiksi. Kyse on näkökulmista.¹⁰⁸ Kaavoituksessa turvallisuus voi aktualisoitua yksittäistapauksessa yhtä lailla joko tietyn, määriteltävissä olevan henkilöjoukon intressiksi (yksityiseksi eduksi) taikka yleisemmäksi kysymykseksi. Kyse on vastaavasta erottelusta kuin tarkasteltaessa turvallisuutta yksilön tai yhteiskunnan näkökulmasta.

Vaikka turvallisuus yleisesti ottaen mielletään edellä kuvatulla tavalla hyvin painavaksi intressiksi, siihen liittyvien eri ulottuvuuksien tunnistaminen ja huomioiminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa voi olla eri tavoin haastavaa. Kun ollaan turvallisuuskysymysten perinteisessä ytimessä – eli kysymys on vaikkapa maanpuolustukseen liittyvistä kansallisen turvallisuuden intresseistä – nämä intressit saavat lähtökohtaisesti suuren painoarvon päätöksenteossa, mutta välillisemmin ja pidemmällä aikajänteellä turvallisuuteen liittyvät näkökohdat voivat jäädä helpommin tunnistamatta ja huomioimatta. Voitaneen sanoa, että yleisesti ottaen kaavoitukseen liittyvät ensisijaiset tavoitteet (syyt kaavojen laatimiselle ylipäätään) eivät liity yleensä ensisijaisesti esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään taikka (ekosysteemipalveluita tuottavien) elinympäristöjen säilyttämiseen, vaan primääritavoitteet liittyvät ensisijaisesti välittömämpiin, erityisesti taloudellisiin tavoitteisiin.¹⁰⁹ Silloin kun nämä intressit ovat keskenään ristiriitaisia, jäävät välilliset, pidemmän aikavälin enemmän taikka vähemmän aineettomilta vaikuttavat kysymykset helposti alisteisiksi lyhyen aikavälin taloudellisille hyödyille.¹¹⁰

Oikeudellisia rakenteita siis välttämättä tarvitaan turvaamaan muun ohella erilaisten turvallisuusintressien huomioon ottaminen päätöksenteossa. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tällaisten yleisten etujen huomioon ottaminen on oikeudellisesti järjestetty paljolti kaavojen sisältövaatimusten kautta.¹¹¹ Niiden asettamisissa puitteissa kaavoituksesta

¹⁰⁸ Ks. yleisistä ja yksityisistä eduista Heinilä 2017, s. 72, laajemmin s. 49–75, jossa todetaan monien intressien olevan näkökulmasta riippuen samanaikaisesti sekä yleisiä että yksityisiä.

¹⁰⁹ Rakentaminen on taloudellisesti tuottoisin tapa käyttää maata, ja aktiivinen maankäyttö on omiaan kohentamaan kunnan taloudellista asemaa; ks. Kuusiniemi 2001, s. 190. Toki on samalla tunnistettava se, että yksittäisiä kaavoja voidaan laatia hyvin moninaisista syistä.

¹¹⁰ Ks. esim. Mäkinen 2007, s. 25. Hakala (2016, s. 3) on edellä mainitulla tavoin viitannut samaan kansallisen tason poliittisessa päätöksenteossa. Maankäytön suunnittelua koskevan paikallisen päätöksenteon osalta esim. Rannila (2018 passim) on tunnistanut jännitteen valtakunnan tason lainsäädännön ja paikallisen, tähän lainsäädäntöön perustuvan päätöksenteon välillä.

¹¹¹ On huomattava, etteivät erilaisia intressejä ja oikeuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa turvaavat oikeudelliset rakenteet rajoitu myöskään maankäyt-

vastaavat tahot voivat lähtökohtaisesti vapaasti päättää kaavojen sisällöstä. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimuksista on säädetty MRL 39 §:ssä, ja monista sen sisältämän luettelon sisältövaatimuksista on tunnistettavissa joko välitön taikka välillisempi turvallisuusulottuvuus.

Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Kuten yleiskaavaa koskevasta säännöksestäkin käy ilmi, sisältövaatimukset ovat joustavia, jännitteisiä ja sellaisina keskenään punnittavia normeja.¹¹² Ne kuitenkin tästä huolimatta määrittelevät aineellisen minimitason jonka jokaisen kaavan tulee täyttää. Ne eivät siten ole periaatenormeja, jotka voisivat yksittäisessä tapauksessa kokonaan väistyä, mikäli toinen vastakkainen periaate sitä yksittäistapauksessa edellyttäisi.¹¹³ Sisältövaatimusten tulkinnalle yksittäisessä tapauksessa voidaan hakea johtoa muun ohella

tö- ja rakennuslain järjestelmään, vaan oikeudellisia vaatimuksia kohdistuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen päätöksentekoon myös esimerkiksi perusoikeuksista ja hallinto-oikeudellisesta sääntelystä käsin. Ks. esim. Heinilä 2017, esim. s. 11, 83.

¹¹² Ks. niin kutsutuista joustavista normeista esim. Heinilä 2017, s. 97–106, kaavoitusta koskevan sääntelyn ja kaavojen sisältövaatimusten joustavuudesta esim. Pölönen – Malin 2011, s. 129–131. Yleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnasta ks. esim. Ekroos – Majamaa 2018, s. 193–206.

¹¹³ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 47–49.

maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännöksistä.¹¹⁴ Kaavan sisältövaatimusten mukaisuuden ja niiden vastaisuuden välinen rajanveto on kuitenkin yksittäistapauksissa usein vaikea tulkintatilanne. Näin voi olla vaikea ennakoita, mihin esimerkiksi tietyn turvallisuuteen liittyvän intressin riittävän huomioon ottamisen raja yksittäisessä tapauksessa asettuu.¹¹⁵

Perinteisen turvallisuuden osalta tällaisiin tulkintatilanteisiin on tulossa periaatteessa uusi elementti, kun lain 467/2019 muutokset MRL:iin tulevat voimaan 1.1.2020. Muutoksella lakiin sisällytetään uusi *kansallista turvallisuutta alueidenkäytössä* koskeva 4 a §, jonka mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Kyse on kaikkia kaavatasoja koskevasta, sisältövaatimuksen kaltaisesta vaatimuksesta.¹¹⁶ Voitaneen arvioida, että tällaiset vaatimukset tulisi jo voimassa olevan MRL:n sääntelyjärjestelmän puitteissa muutoinkin ottaa huomioon, mutta säännöksellä on haluttu nimenomaan korostaa tarvetta ottaa nämä kysymykset ennakkolisesti huomioon kaavoituksessa.¹¹⁷ Tältä osin sääntelyllä on siten tarkoitettu

¹¹⁴ Ks. esim. Määttä 2011 passim, Heinilä 2017, s. 169–174 ja siinä viitattu vuosikirjaratkaisu KHO 2015:56. KHO:n voidaan arvioida viittaavan varsin säännöllisesti sääntelyn tavoitteisiin muun ohella kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön joustavia normeja tulkittaessaan. Sääntelyn tavoitteet eivät tietenkään tyhjenny pelkästään lakien tavoitesäännöksissä mainittuihin seikkoihin (ks. esim. mp.).

¹¹⁵ Kyse on siis siitä, minkälaiset ratkaisut ovat kaavan hyväksyvälle viranomaiselle sen harkintavallan nojalla lain puitteissa sallittuja. Kaavoitusharkintaan sisältyy paljolti kunnalliseen itsehallintoon liittyvää poliittista, ei-oikeudellista harkintaa. Esim. Vihervuori (2004, s. 500) on todennut rajanvedon vaikeuteen liittyen, että ” – kunnilla on kaavoitusvaltansa nojalla aidosti myös sellaista vaihtoehtojen valintaan ja kaavan sisältöön liittyvää harkintavaltaa, jossa ei ole kysymys edes joustavien oikeusnormien soveltamisesta ja joka on tuomioistuinkontrollissa vain harkinnan rajojen osalta, olkoonkin että tuo osa kaavoitusvallasta toisaalta ja joustavien normien soveltamisen oikeudellinen maailma ovat rajatapauksissa hankalasti ja ehkä vain hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisulla *ex post* toisistaan erotettavissa.”

¹¹⁶ Ks. HE 253/2018 vp, s. 45. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (mp.) Puolustusvoimien turvattavat kehittämistarpeet voisivat liittyä aluevalvonnan, varuskuntien, harjoitusalueiden, varikoiden tai muiden Puolustusvoimien toimintojen järjestämiseen. Rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden turvattavat kehittämistarpeet voisivat liittyä rajaturvallisuustehtävien hoitamiseen esimerkiksi alueilla, joilla on rajavalvontatekniikkaa. Väestönsuojelun osalta olisi turvattava esimerkiksi johtokeskusten, väestönsuojien ja muiden väestönsuojelun toimintojen kehittämistarpeet. Huoltovarmuuden kehittämistarpeet alueidenkäytössä voisivat liittyä esimerkiksi energiantuotantoverkkojen ja viestintäverkkojen kehittämiseen tai elintarvikehuollon kannalta merkittäviin toimintoihin.

¹¹⁷ Mp. Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa (s. 6) toisaalta todetaan, että MRL:iin ei sisälly nimenomaista säännöstä kansallisen turvallisuuden varmistamisesta alueidenkäytössä, viitaten kuitenkin jäljempänä mainittuihin turvallisuutta koskeviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

parantaa näiden kysymysten huomioon ottamista alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa.¹¹⁸ Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty erilaisten maankäytön suunnittelussa huomioon otettaviksi edellytetyjen intressien keskinäisistä painoarvoista, eikä ehdotetun säännöksenkään voida arvioida tätä tilannetta muuttavan.¹¹⁹ Nimenomaan perinteiseen turvallisuuskysymysten ytimeen liittyvien kysymysten painoarvo voidaan kuitenkin edellä mainitulla tavoin arvioida lähtökohtaisesti hyvin suureksi alueidenkäyttöäkin koskevissa päätöksentekotilanteissa. Toiselta puolen säännös ilmentää maankäyttöön liittyvien kysymysten huomattavaa merkitystä myös kansallisen turvallisuuden kannalta.

Siihen, että kaavoituksella aina yksittäistapauksessa turvattaisiin tietyn, laissa huomioon otettavaksi säädetyn intressin toteutuminen, voidaan kuitenkin edellä sanotun perusteella suhtautua varauksellisesti. Esimerkiksi *Kuusiniemi* on todennut kaavoituksella toteutettavan keskenään osaksi ristiriitaisia käyttö- ja suojelupyrkimyksiä, minkä vuoksi lopulta hyväksyttävä kaavaratkaisu saattaa jonkin intressin kannalta olla epätydyttävä. Väljät sisältövaatimukset sallivat maankäytöllisten intressien painottamisen monilla eri tavoilla. Kuusiniemen mukaan kaavojen laatimissäännöissä ei juurikaan anneta millekään intressille selkeää minimisuojaetasoa tai nimenomaisesti määriteltäviä tavoitetasoa.¹²⁰ Näin tietyn yhteiskunnallisesti tärkeänä pidetyn tavoitteen toteutuminen voi yksittäistapauksessa olla puutteellista. Jos tämä toistuu kaavoituksessa, vaikutukset kumuloituvat.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa ei toisaalta ole myöskään kyse pelkästään erilaisten intressien punninnasta, vaan kyse on myös (keskeisesti yksityisten tahojen) *oikeuksista*. Oikeusjärjestys rakentuu

¹¹⁸ Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten pääpaino on hallituksen esityksenkin mukaan kiinteistönomistukseen liittyvissä kysymyksissä, johon myös maankäyttö- ja rakennuslakia koskevat muutokset osin liittyvät. Muutos sisältää MRL 4 a §:n ohella myös muutoksen maakuntakaavaan liittyvää rakentamisrajoitusta koskevaan MRL 33 §:ään. Muutoksella tämä rakentamisrajoitus ulotetaan koskemaan myös Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön tarkoitettuja alueita. Rakentamisrajoituksen mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen käyttöön maakuntakaavassa osoitetulle alueelle ei saisi myöntää siten, että maakuntakaavan toteutuminen vaikeutuu. Maakuntakaavan ehdolliseen rakentamisrajoitukseen liittyy niin sanottu rahat tai lupa -menettely, joka merkitsee, että jos maakuntakaavasta johtuva luvan epääminen aiheuttaisi hakijalle huomattavaa haittaa, lupa olisi myönnettävä, jollei valtio lunastaisi aluetta tai suorittaisi haitasta kohtuullista korvausta. Ks. ehdollisesta rakentamisrajoituksesta ja rahat tai lupa -menettelystä Heinilä 2017, s. 293–298 ja siinä viitattu.

¹¹⁹ Näin totesi myös eduskunnan ympäristövaliokunta katsoessaan, että hallituksen esitys selkeyttää lainsäädäntöä maankäytön suunnittelun osalta mutta ei varsinaisesti muuta suunnittelujärjestelmän sisältöä. Valiokunnankin mukaan muutosehdotus kuitenkin korostaa velvollisuutta ottaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat kaavoitusprosessissa huomioon. YmVL 44/2018 vp, s. 2.

¹²⁰ Kuusiniemi 2001, s. 187–188; ks. myös Pölönen 2016, s. 70.

oikeusvaltioajattelulle joka puolestaan perustuu siihen, että yksilöille taataan (perusoikeuksin) valtion puuttumiselta suojattu yksityisautonomian alue, valtion toiminnan tulee olla lakiin sidottua ja yksilöille tulee taata riittävä oikeussuoja valtion yksilöiden oikeuksiin puuttumista vastaan.¹²¹ Nämä oikeudet ovat samalla osaltaan muotoamassa inhimillistä turvallisuutta. Kun oikeusjärjestyksen tehtävänä on suojata yksilöiden oikeuksia ja vapauksia, sitä voidaan kuvata säilyttäväksi ja konservatiiviseksi.¹²² Näihin oikeuksiin ja niiden turvaamiseen tähtääviin oikeussuojaperiaatteisiin ja muihin oikeudellisiin rakenteisiin nähden erilaisten, esimerkiksi ympäristöön liittyvien yleisten etujen toteuttaminen näyttäytyy usein jännitteisenä.¹²³ Yleisten etujen toteuttamisen keinoja näin ollen rajoittavat myös yksityisten oikeusjärjestyksen suojaamat oikeudet, ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen päätöksentekoon vaikuttavatkin MRL:n sääntelyn lisäksi myös muun ohella perustuslain (731/1999, PL) mukaiset perusoikeudet ja hallinto-oikeudelliset periaatteet.¹²⁴ Sekä sääntelyllä tavoiteltavat yleiset edut että yksityisten perusoikeudet ovat näin molemmat turvallisuuden eri ulottuvuuksien kannalta merkityksellisiä.

Erityisesti ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on paljolti kyse näiden näkökulmien yhteensovittamisesta. Nämä näkökulmat ovat tasapainotettavissa, vaikka niiden välillä käydäänkin tietynlaista kamppailua ja oikeudessa yleisten etujen toteuttamiseen tähtäävät yhteiskunnalliset tavoitteet saatetaan joskus nähdä alisteisina yksilöiden oikeuksille ja oikeudelliset rakenteet perinteisesti painottavat näitä oikeuksia tavoitteiden sijaan.¹²⁵ Monet turvallisuuteen erityisesti pidemmällä aikavälillä liittyvät yleiset edut kuitenkin voidaan nähdä pikemminkin yksilöiden oikeuksien toteutumisen suoranaيسina ennakkoehtoina. Tästä huolimatta määrättyjen

¹²¹ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 80, 83.

¹²² Kuusiniemi 2001, s. 169.

¹²³ Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään taikka biodiversiteetin suojeluun kiinnittyvät ajatukset tulevien sukupolvien taikka peräti luonnon oikeuksista ovat olleet perinteiselle oikeuskäsitteelle ja siihen sisältyville opeille ja rakenteille vieras asia. Kuusiniemi (mt. passim) on kutsunut tällaisia jännitteitä oikeusjärjestyksen ristiriitatensseiksi.

¹²⁴ On kuitenkin tärkeä huomata, ettei esimerkiksi perusoikeusjärjestelmä korosta yksinomaan yksityisten oikeuksia, vaan PL 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen kautta järjestelmä sisältää myös vastuun ympäristöstä. Säännös vaikuttaa paitsi suoraan lainsäädäntöön, myös tulkintavaikutuksensa kautta oikeuskäytäntöön. Ks. Vihervuori 2011, s. 781, ympäristöperusoikeudesta yleisemmin passim. Osana perusoikeusjärjestelmää se vaikuttaa muun ohella omaisuudensuojaperusoikeuden tulkintaan, ks. esim. Ojanen 2004, s. 925.

¹²⁵ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 289, laajemmin 285–292, jossa keskustellaan myös tarpeesta uudelleenarvioida erilaisten oikeudellisten konstruktioiden keskinäissuhteita, jotta myös esimerkiksi tulevien sukupolvien oikeudet pystyttäisiin turvaamaan. Oikeuskaan ei ole staattinen, ja esimerkiksi ilmastonmuutos on omiaan korostamaan tällaisten uudelleenarviointien tarvetta.

yksilöiden oikeudet kuitenkin siis yksittäisissä päätöksentekotilanteissa asettuvat usein ensisijaisesti vastakkain näiden yleisten etujen kanssa. Yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta ne näin usein rajoittavat niiden toteuttamista.¹²⁶

Kaavoituksella järjestetäänkin myös oikeudellisia suhteita. Kaavoilla muodostuu esimerkiksi rakennusoikeuksia ja mahdollisuuksia sijoittaa erilaisia toimintoja kaavoissa osoitetuilla tavoin joko suoraan kaavojen nojalla taikka niihin perustuvien, MRL:n taikka muun lainsäädännön mukaisten päätösten nojalla. Kaavat toteutuvat pääosin oikeusvaikutustensa kautta, jotka voivat kohdistua joko viranomaisiin (ohjausvaikutus alemman asteiseen suunnitteluun, vaikutukset muuhun viranomaispäätöksentekoon) taikka maanomistajiin (erilaiset rakentamisrajoitukset).

3.1.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet turvallisuusintressien välittäjänä

Sisältövaatimukset eivät sinänsä ole ainoa kaavojen aineellista sisältöä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän sisälläkään normatiivisesti ohjaava väline. Muun ohella 22 §:n mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on huomioitava kaavoja laadittaessa. Tavoitteiden keskeisimpänä tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien kysymysten huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteiden tarkoituksena on myös edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa.¹²⁷ Globaalien ympäristökysymysten ratkaisemisessa kansainvälisillä sopimuksilla ja niiden velvoitteilla, samoin kuin EU-oikeudellisella sääntelyllä, on merkittävä asema. MRL:n perustelujen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulee tukea ja edistää lain yleisten tavoitteiden ja laissa määriteltävien alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden saavuttamista.¹²⁸

¹²⁶ On kuitenkin samalla kiinnitettävä huomiota siihen, että ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa ei kuitenkaan ole kyse päätöksenteosta, jossa olisivat vastakkain pelkätään yleinen etu ja joukko yksityisten oikeuksia, vaan kyse on erityisesti kaavoituksessa monimutkaisemmasta asetelmasta, jossa ratkaisussa harkittavien intressien konstellatiossa vastakkain voivat enemmän taikka vähemmän olla myös eri yksityisten tahojen intressit ja oikeudet, samoin kuin erilaiset yleiset edutkin.

¹²⁷ Valtioneuvoston päätös 2017, s. 3. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden on kuvattu konkretisoivan lain tavoitesäännöksiä, mutta ne eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle; mp.

¹²⁸ HE 101/1998, s. 69. Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista osana MRL:n järjestelmää erityisesti KHO:n ratkaisukäytännön perusteella ks. Heinilä – Wähä 2013, s. 50–53, jossa tavoitteiden asemaa kuvataan muun ohella siten, että ne ”ovat kaavojen sisältövaatimusten lailla kokonaisuus, joka sisältää suhteessa toisiinsa vastakkaisiakin elementtejä. Ne kuitenkin täsmentävät ja konkretisoivat usein merkittävästikin kaavojen yleensä hyvin yleispiirteisiä

Turvallisuuskysymysten näkökulmasta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan pitää keskeisenä välineenä erityisesti valtakunnalliseksi luokiteltavien turvallisuusintressien välittämisessä yksittäisiin kaavoihin. Erityisesti viimeisimmän tavoitteiden uudistamisen ja tiettyjen jäljempänä käsiteltävien viime vuosina tehtyjen ja suunniteltujen lainsäädäntömuutosten kautta niiden tosiasiallisesti kaavoitusta ohjaavaan rooliin ja vaikuttavuuteen voidaan kuitenkin suhtautua jossain määrin pessimistisesti. Tavoitteet sisältävät tästä huolimatta merkittävän määrän turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka maankäytön suunnittelussa tulisi huomioida. Tavoitteiden sisältö ilmentää samalla osaltaan erilaisia turvallisuutta koskevia seikkoja, joihin alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa voidaan vaikuttaa. Esimerkiksi terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevien tavoitteiden mukaan

[v]araututaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin.

Ehkäistään melusta, tärinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätetään riittävän suuri etäisyys tai riskit hallitaan muulla tavoin.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat sijoitetaan riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.¹²⁹

Laajasti ymmärrettyyn turvallisuuteen liittyen kuitenkin myös muut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sisältävät merkittäviä seikkoja. Esimerkiksi toimivia yhdyskuntia ja kestävästä liikkumisesta koskevissa tavoitteissa edellytetään luomaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen ja edistämään muun ohella palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan

ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Tavoitteet eivät kuitenkaan laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Kaavan sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat huomioon otettaviksi samanaikaisesti ja rinnakkain.”

¹²⁹ Valtioneuvoston päätös 2017, s. 7. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta koskevasta maininnasta voidaan todeta, että kokonaisturvallisuuden käsite näytetään ymmärrettävän tässä sängen kapeasti ja perinteisesti kattaen lähinnä vain varautumisnäkökulman.

alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta sekä kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä.¹³⁰ Myös yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset liittyvät turvallisuuteen monin eri tavoin, ilmastonmuutoksen hillintään liittyvistä kysymyksistä sosiaalisiin seikkoihin, kuten vapaa-ajan alueiden ja erilaisten palvelujen saavutettavuuteen.

Elinvoimaisia luonto- ja kulttuuriympäristöjä ja luonnonvaroja koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä edistetään ja huolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta. Samojen tavoitteiden mukaan myös luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä. Edelleen huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.¹³¹ Nämäkin tavoitteet siis liittyvät monin tavoin turvallisuuden eri elementteihin, muun ohella ekosysteemipalveluihin ja ruokaturvaan (jotka edelleen liittyvät kiinteästi toisiinsa). Myös esimerkiksi saamelaiskulttuuria ja -elinkeinoja koskevien tavoitteiden toteutumisella on huomattava merkitys saamelaisyhteisön yhteisöllisen turvallisuuden ja resilienssin näkökulmasta. Tämän kaltaiset turvallisuuskohdat heijastuvat turvallisuuden kytkösten kautta edelleen muihin turvallisuusulottuvuuksiin aiemmin kuvatulla tavalla.

Uusiutumiskykyistä energiahuoltoa koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin varaudutaan. Tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Edelleen tavoitteiden mukaan turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.¹³² Energiaturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat siis niin ikään seikkoja, joihin merkittävästi vaikutetaan ja jotka tulee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan ottaa huomioon alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa.

¹³⁰ Mt., s. 6.

¹³¹ Mt., s. 8.

¹³² Mt., s. 9.

3.1.3 Intressien välittämismekanismit päätöksentekoon

Aineellisessa sääntelyssä siis tunnustetaan laajasti erilaisia turvallisuuteen liittyviä seikkoja, jotka maankäytön suunnittelussa tulisi lähtökohtaisesti huomioida. Oma kysymyksensä kuitenkin on, kuinka nämä seikat tulevat huomioon otetuksi päätöksenteossa sekä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän sisäisessä että muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Edelleen kyse on siitä, minkälaisin oikeudellisin mekanismein esimerkiksi yllä mainittuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita pyritään toteuttamaan.

Kysymys on kahtalainen. Ensinnäkin voidaan tarkastella, minkälaisin mekanismein maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän sisällä nämä intressit toteutuvat ja toiseksi, minkälaisia vaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla maankäytön suunnitelmilla ja tavoitteilla on tai voi olla tämän järjestelmän ulkopuolella. MRL:n oman järjestelmän piirissä ohjataan vain niitä toimenpiteitä joita MRL:lla säännellään (ensisijaisesti rakentamista), mutta alueidenkäytön kannalta merkityksellisiä toimenpiteitä tehdään paljon myös muun lainsäädännön nojalla. Kaavojen sisältövaatimusten luonnetta yleisesti tarkasteltiin jo edellä, mutta on syytä vielä tarkastella kuinka suunnittelujärjestelmän välineet ulottavat vaikutuksensa lopulta rakentamista ja muita toimenpiteitä ohjaaviin kaavoihin ja sitä kautta lupamenettelyihin, kun valtakunnalliset samoin kuin ylikansalliset, planeetaarisiksikin luonnehdittavat intressit ovat edellä kuvatulla tavalla varsin keskeisiä tarkasteltavana olevien turvallisuuskysymysten kannalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä ohjaa alueiden ja rakennusten suunnittelua, rakentamista ja käyttöä (MRL 2 §). Lain tavoitteita toteutetaan maankäytön suunnittelun ja paljolti näitä suunnitelmia toteuttavan lupajärjestelmän mutta myös muiden mekanismien kuten yleisnormien kautta. Maankäytön suunnittelujärjestelmän tavoitteet toteutuvat keskeisesti kaavahierarkian kautta: kullakin kaavalla on oma hierarkkinen asemansa ja kullakin kaavatasolla oma, määrätty tehtävänsä. Hierarkiassa ylemmän asteinen instrumentti ohjaa alemman asteisen kaavan laadintaa.¹³³ Esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta on säädetty, että maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24.2 §). Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa puolestaan on säädetty, että maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään (MRL 28.1 §). Maakuntakaava puolestaan on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä

¹³³ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 269.

ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (MRL 32.1 §). Voimassa olevat kaavat puolestaan ohjaavat erityisesti MRL:n mukaista lupapäätöksentekoa.¹³⁴

Muiden sisältövaatimusten tapaan kuitenkin myös se, milloin ylempään asteinen kaava taikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet riittävästi ohjeena tai otettu riittävästi huomioon on yksittäistapauksissa tulkinnanvarainen kysymys.¹³⁵ Näin ollen ei ole itsestään selvää, että esimerkiksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa esiin tuodut valtakunnalliset intressit tulevat huomioituksi paikallisen tason päätöksenteossa, jossa vaikuttavat monet muut, muun ohella kaavoituksesta vastaavan tahon määrittelemät tavoitteet. Kun punnittavana ovat kaavoituksesta vastaavan tahon omat, esimerkiksi kunnalliseen kaavamonopoliin nojaavat tavoitteet ja jostakin ulkopuolelta annetut tavoitteet, on melko selvää, että nämä ulkoa tulevat tavoitteet näyttäytyvät jännitteisissä tilanteissa päätöksenteossa pikemminkin rajoitteina varsinaisten tavoitteiden toteuttamiselle kuin jonakin, jonka toteutuminen pyrittäisiin maksimoimaan. Kun intressien huomioon ottaminen on oikeudellisesti järjestetty yllä kuvatulla tavalla, tämä on myös juridisesti ainakin johonkin mittaahan mahdollista. Luonnon monimuotoisuuteen liittyen *Kuusiniemi* on kirjoittanut: ”[m]aankäyttö- ja rakennuslain tavoite, alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen laatimissäännöt *velvoittavat* kaavoittajaa kiinnittämään asianmukaista huomiota luontoarvoihin ja mahdollistavat luontoarvojen voimakkaankin painottamisen suhteessa muihin alueidenkäyttötavoitteisiin ja -intresseihin. Mutta kääntäen: monien kovien tavoitteiden joukossa muut kuin selvästi

¹³⁴ Esimerkiksi rakennusluvan edellytyksiä asemakaava-alueella koskeva MRL 135 § edellyttää, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. MRL 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun edellytyksenä on muun ohella, ettei rakentaminen aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. MRL 139 §:n mukaan purkamisluvan edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. MRL 140 §:n mukaan maisematyöluvan edellytyksenä voimassa olevan asema- tai yleiskaavan alueella on, ettei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Kuusiniemi (2001, s. 192) on huomauttanut, että yleispiirteisillä kaavoilla ohjataan lähinnä viranomaisten toimintaa ja maanomistajiin kohdistuu MRL:n järjestelmän puitteissa lähinnä rakentamisrajoituksia. Näin ollen kaavojen merkitystä muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa määrittävät erityissäännökset ovat merkittävässä asemassa kaavojen ja alueidenkäyttöön liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa.

¹³⁵ Ks. esim. vuosikirjaratkaisu KHO 2012:67, jossa oli kyse yleiskaavalla osoitetun, noin 19 000 asukkaan uuden asuinalueen suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan. Ratkaisussa on sovellettu aiemmin voimassa olleita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, viimeisimmän muutoksen jälkeen yhtä täsmällisiä alueidenkäyttötavoitteita ei ole, eikä esimerkiksi Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevia tavoitteita ole annettu erikseen.

alueellisesti kohdennetut ja huomattavan arvokkaat luontoarvot saattavat laillisesti jäädä heikoille.”¹³⁶ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nähtäneen usein kaavan laatijan harkintavaltaa rajoittavana tekijänä kaavan sisältövaatimusten tapaan.¹³⁷ Tässäkin on tosin huomattava erilaisten, esimerkiksi turvallisuuteen kytkeytyvien intressien moninaisuus: jotkin turvallisuuteen liittyvät intressit epäilemättä mielletään välttämättömämiksi huomioida kuin jotkin muut. Jäljempänä tarkastellaan vielä erikseen maankäytön suunnittelujärjestelmän viimeaikaisia kehityslinjoja ja niiden merkitystä esimerkiksi valtakunnallisten intressien huomioon ottamisen kannalta.

Toisaalta on tarkasteltava myös sitä, minkälainen merkitys MRL:n nojalla laadituilla maankäytön suunnittelua koskevilla välineillä on muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pyrkimyksenä oli parantaa ja selkeyttää nimenomaan kaavojen merkitystä muun lain mukaisessa päätöksenteossa.¹³⁸ Tässä suhteessa vaikutuksia on tavoiteltu muun ohella niin sanotun *viranomaisvaikutuksen* avulla. MRL 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. On huomattava, että tältä osin viranomaisvaikutus siis koskee vain valtion viranomaisia. Kuntien ja maakuntien päätöksentekoon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet siis välittyvät vain kaavoituksen ohjausvaikutuksen kautta. Maakuntakaavan osalta puolestaan viranomaisten – siis muidenkin kuin valtion viranomaisten – on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32.2 §). Yleiskaavan osalta MRL 42.2 §:ssä on säädetty, että viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.¹³⁹

¹³⁶ Kuusiniemi 2001, s. 188.

¹³⁷ Heinilä – Wähä 2013, s. 51. Aiemmin on pyritty tuomaan esiin se seikka, että kaavoitukseen liittyvät primääritavoitteet voivat usein olla jännitteisessä suhteessa erilaisiin, valtakunnallisiksi mielletäviin yleisiin intresseihin. On kuitenkin samalla huomioitava, että yksittäiset kaavahankkeet voivat poiketa tässä suhteessa toisistaan merkittävästi.

Myös esimerkiksi Mäkinen (2010, s. 117–118) on tuonut esiin kuntien ja valtion viranomaisten vastakkainasettelun yksittäisissä kaavahankkeissa.

¹³⁸ Ks. HE 101/1998 vp, s. 46.

¹³⁹ Ks. säännöksissä viitatus viranomaiskäsitteen osalta, erityisesti maakuntakaavan viranomaisvaikutukseen liittyen Huttunen 2012, s. 36–42.

Viranomaisvaikutus kuitenkin osoittautuu lähemmässä tarkastelussa oikeudelliselta merkitykseltään jossain määrin epämääräiseksi mekanismiksi MRL:n mukaisten maankäytön suunnitelmien huomioon ottamisen varmistamisessa muun lain mukaisessa päätöksenteossa. Näin on, jos ja kun sen katsotaan olevan erillinen mekanismi suhteessa erikseen erityislaeissa säädettyihin kaavojen huomioonottamisvelvollisuuksiin. Vaikka edellä mainittu, MRL 2 §:ssä säädetty lain soveltamisala on laaja, lain suhdetta muuhun, kaavoituksen kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön ei ole yleisellä tasolla määritelty vaan se määräytyy kulloisenkin erityislain perusteella. MRL 3 §:n mukaan lain mukaiset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä.¹⁴⁰ Käytännössä muun lain mukaisessa päätöksenteossa oikeudellisesti velvoittava merkitys (siten, että velvoitteen sivuuttaminen voi toimia päätöksen kumoamisperusteena muutoksenhaussa) edellyttää sitä koskevia säännöksiä kulloisessakin sektorilaissa.¹⁴¹ Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaista turvetuotannon lupaharkintaa ja muun ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä siinä koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2010:32 todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 1 momentissa säädetty ohjausvaikutus, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta, ei vaikuttanut ympäristönsuojelulaissa säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla.¹⁴² Ympäristönsuojelulaki sisältää säännökset siitä, kuinka muun ohella maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat otetaan huomioon YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa, mutta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli jää MRL:ssa

¹⁴⁰ Säännöksen perustelujen mukaan asiasta säädettäisiin erikseen ehdotetun lain myöhemmissä säännöksissä tai asianomaisissa muissa laeissa, HE 101/1998 vp, s. 62. Esitöiden mukaan tämä erikseen säätäminen voi siten tapahtua sekä MRL:n säännöksissä että sektorilaeissa.

¹⁴¹ Ks. kuitenkin Ekroos – Majamaa 2018, s. 222, jossa todetaan, että ”[y]leiskaavan toteuttamisen vaikeutumiseen ei MRL:n mukaan liity erityisiä seuraamuksia. Muun lain mukaisessa muutoksenhaussa saattaa kuitenkin olla mahdollista käyttää osana argumentaatiota myös yleiskaavan toteuttamisen vaikeutumiseen liittyviä seikkoja”.

¹⁴² Ratkaisua annettaessa voimassa oli aiempi ympäristönsuojelulaki (86/2000), mutta tilanne ei tältä osin (suhteessa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin) ole muuttunut. KHO totesi ratkaisussaan sinänsä myös, että lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin kuitenkin osaltaan ottaa *selvityksenä* huomioon. Tuolloisissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa oli varsin täsmälliset erityistavoitteet turvetuotantoa koskien. Nykyiset tavoitteet eivät enää tällaisia sisällä.

säädetyin viranomaisvaikutuksen varaan.¹⁴³

YSL 11 §:n mukaista sijoituspaikan valintaa koskevassa säännöksessä sijoituspaikan ja vaikutusalueen oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus on osa sijoituspaikkaa koskevaa kokonaisuuskäytäntöä. Varsinaiset kaavojen huomioonottamisvelvollisuudet kuitenkin määräytyvät YSL 12 §:n mukaan, jossa säädetään, että luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Toinen sektorilainsäädännön esimerkki kaavojen vaikutuksesta muun lain mukaisessa päätöksenteossa on vesilain (587/2011, VL) 3:5, jonka mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava. Lisäksi on otettava huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista. Pykälän toisen momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.¹⁴⁴

Kaivoslaissa (621/2011, KaivosL) keskeinen maankäytön suunnittelun ja kaivostoiminnan suhteen määrittely sisältyy KaivosL 47.6 §:ään, jonka mukaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kanssa. Kaavan oikeusvaikutuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Säännöksestä huomataan, että siinä ei yksiselitteisesti edellytetä kaivostoiminnan perustamista kaavaan, vaan asia voi sanamuodon mukaan olla ”muutoin riittävästi selvitetty”. Ratkaisu kuvastanee yhtenä esimerkkinä sitä, kuinka yksiselitteinen vaatimus kaavaan perustumisesta mielletään helposti liian jäykäksi järjestelyksi.¹⁴⁵ Sinänsä nykyisen kaivoslainkin sääntely on selvästi kiinteämmin sidoksissa maankäytön suunnitteluun kuin sitä edeltäneen vuoden 1963 kaivoslain.¹⁴⁶

Ilmeisen turvallisuusulottuvuuden sisältävän vesihuollon osalta taas aiemmin voimassa olleen terveydensuojelulain (763/1994, TSL) nojalla

¹⁴³ Kuntien viranomaisiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutus ei siis lainkaan ulotu.

¹⁴⁴ Ks. säännösten tulkinnasta esim. Hollo 2014, s. 145–148.

¹⁴⁵ Myös esim. Ratalain (110/2007, RataL) 10 §:n ja liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005, MaantieL) 17 § heijastelevat jossain määrin tällaista ajattelua. Ratojen ja maanteiden suunnittelun tulee lähtökohteisesti perustua molempien säästöjen mukaan kaavaan, mutta tästä lähtökohdasta on säädetty erinäisiä poikkeuksia.

¹⁴⁶ Ks. KaivosL:n ja maankäytön suunnittelun suhteesta Pölonen 2016, s. 80–81, laajemmin passim.

liittymisvelvollisuus oli sidottu nimenomaan asemakaavoitukseen, TSL 19 ja 23 §:ien sisältäessä velvollisuuden liittyä asemakaava-alueella yleiseen viemäriin ja vesijohtoon. Vesihuoltolain (119/2001, VHL) voimaantulon jälkeen tämän kaltaista automaattista yhteyttä ei enää ole, mutta asiallisesti tilanne on asemakaava-alueiden osalta samanlainen. VHL 10 § asettaa kiinteistöille yleisen liittymisvelvollisuuden vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella, ja toiminta-alueisiin tulee sisällyttää kaikki sellaiset alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesijohtoon tai viemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Tällaisia alueita ovat itsestään selvästi muun ohella asemakaava-alueet. Vesihuoltolakia säädettyä TSL:n mukainen rajausta katsottiin tarpeettoman suppeaksi sekä laitosten toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten että vesiensuojelun kannalta. Liittämisvelvollisuudella haluttiin varmistaa asumisjätevesien asianmukainen viemärointi ja jätevesien puhdistaminen myös asemakaava-alueiden ulkopuolisissa taajamissa.¹⁴⁷

Energiaturvallisuuden liittyen sähkömarkkinalain (588/2013, SähköML) on säädetty sähköverkon suhteesta kaavoitukseen siten, että nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon reitille tulee saada kunnan suostumus, jos oikeutta sähköjohdon sijoittamiseen ei perusteta kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaisessa lunastusmenettelyssä ja sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten varatulle alueelle. Kunta ei saa evätä suostumusta tai asettaa sen myöntämiselle ehtoja ilman alueiden käytön suunnitteluun tai ympäristönäkökohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos epämisestä tai ehdoista aiheutuu sähkönsiirron turvaamiselle tai hakijalle kohtuutonta haittaa. (SähköML 17.1 §) Edelleen jakeluverkonhaltijan on huolehdittava, että jakeluverkon rakentamista koskevasta suunnittelusta tiedotetaan kunnille. Jakeluverkonhaltijan on yhdessä vastuualueensa kuntien kanssa muutoinkin huolehdittava riittävästä yhteistoiminnasta siten, että kuntien maankäyttöä koskevat näkökohdat tulevat verkon sijoittamisessa huomioon otetuiksi (SähköML 17.2 §). Kaavoituksella on sidos myös jakeluverkon toiminnan laatuvaatimukseen: jakeluverkko on SähköML 51 §:n mukaan suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä muun ohella siten, että jakeluverkon vioittuminen myrskyn tai lumikuorman seurauksena ei aiheuta asemakaava-alueella verkon käyttäjälle yli 6 tuntia kestävästä sähkönjakelun keskeytystä. Laatuvaatimukset ovat siten asemakaava-alueilla muita alueita olennaisesti tiukemmat. Nimenomaan asemakaavoitus perustaa sekä MRL:n että eri sektorilakien perusteella useammanlaisia palvelujen järjestämisvelvoitteita.

¹⁴⁷ HE 85/2000, s. 29.

Viranomaisvaikutuksellakin on silti nähtävä olevan merkityksensä, kun se edellyttää ottamaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavat huomioon niissäkin tilanteissa, joissa erityislaissa ei ole erikseen säädetty MRL:n suunnittelujärjestelmän instrumenttien huomioon ottamisesta tai jopa sellaisesta viranomaisten tekemästä suunnittelusta ja päätöksenteosta, joista laissa ei ole lainkaan täsmällisiä säännöksiä.¹⁴⁸ Tällöin kysymys on kuitenkin tavallaan rinnakkaisesta lain soveltamisesta, jolloin velvoittavuus ei ole ehdotonta.¹⁴⁹ Eduskunnan säätämä laki kuitenkin lähtökohtaisesti velvoittaa viranomaisia perustuslaissa säädettyjen hallinnon lainalaisuuden ja vallanjaollisen aseman kautta. Oma kysymyksensä on se, että MRL:n mukainen viranomaisvaikutus oletettavasti tunnetaan melko heikosti varsinkin sellaisilla viranomaistoiminnan sektoreilla, joilla sovellettavien erityislakien kautta MRL:n instrumentit eivät saa yksiselitteistä merkitystä.¹⁵⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän oikeudellisesti sitova vaikutus lain järjestelmän ulkopuoliseen päätöksentekoon jääkin siis hyvin pitkälti sen varaan, kuinka asia on sektorilaeissa kulloinkin järjestetty. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tai tarpeenkaan yrittää käydä sääntelyä systemaattisesti läpi. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että uudemmassa lainsäädännössä yhteydet ovat varsin tiiviit, mutta tilanteet vaihtelevat edellä kuvatulla tavoin säädöksittäin paljonkin.¹⁵¹ Sektorikohtaisuus voi siten muodostaa ongelman erilaisten, laajasti eri maankäyttösektorit läpäisevien yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa, mikäli esimerkiksi poliittista tahtoa kaavoituksen merkityksen kasvattamiseen tietyllä sektorilla ei ole.

Yhtenä esimerkkinä on mainittava metsien käytön ohjausta koskeva lainsäädäntö, joka on äärimmäisen tärkeä Suomessa sekä ilmastonmuutoksen että luonnon monimuotoisuuden kannalta. Kun edellä kuvatuissa esimerkeissä on säädetty siitä, miten maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaavat on velvollisuus ottaa huomioon sektorilakien mukaisessa päätöksenteossa, näyttää metsäsektorilla pyrkimyksenä pikemminkin olevan se, ettei metsälainsäädännön ja maankäytön suunnittelun välillä olisi päällekkäisyyksiä; kaavoituksella ei toisin sanoen lähtökohtaisesti ohjattaisi talousmetsien käyttöä, vaan se tapahtuisi vain metsälain (1093/1996, Metsäl) järjestelmän piirissä.¹⁵² Metsälaki ei sisällä samankaltaisia kaavojen huomioonotta-

¹⁴⁸ Ks. Huttunen 2012, s. 43.

¹⁴⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 169.

¹⁵⁰ Ks. viranomaisvaikutuksen mahdollisista sisällöistä erityisesti maakuntakaavan viranomaisvaikutuksen osalta Huttunen 2012, s. 42–52.

¹⁵¹ Esimerkiksi kaivostoimintaan liittyen Pölonen (2016, s. 79–80) on huomauttanut, että toiminnan kannalta relevanttien lupamenettelyiden (KaivosL:n, VL:n ja YSL:n) osalta säännökset kaavoituksen huomioon ottamisesta vaihtelevat lupatyypeittäin.

¹⁵² Ks. esim. Huhtinen – Vainio 2016, s. 8. Näin siitä huolimatta, että kaavoituksen merkitys

misvelvollisuuksia metsälain mukaisissa toimenpiteissä kuin ympäristölainsäädäntö pääosin.¹⁵³ Metsälaki sisältää kaavoitukseen liittyen lähinnä vain soveltamisalaa koskevan säännöksen (Metsäl 2 §), jossa määritellään se, millä alueilla metsälakia sovelletaan suhteessa alueen kaavoitustilanteeseen. Soveltamisalan määrittely paljolti poissulkevaksi voi erityisesti yleiskaava-alueilla johtaa esimerkiksi tilanteisiin, joissa tosiasiallisesti metsäalueina olevat, mutta yleiskaavassa johonkin muuhun käyttöön osoitetut alueet eivät ole kummankaan lain ennakkolisten menettelyjen piirissä. Sääntelyä on muutettu viime vuosinakin jossain määrin enemmän tähän suuntaan, joka on siis yleiseen kehitykseen nähden vastakkaisen suuntainen muutos.¹⁵⁴

Huomioon ottaen metsien osuus maapinta-alasta ja metsien merkityksestä myös muiden kuin metsätaloudellisten intressien (ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden ohella myös esimerkiksi virkistyskäytön) kannalta, tätä voidaan pitää hyvin ongelmallisena. Muita kuin metsätalousintressejä voidaan metsälain sääntelyjärjestelmän piirissä ottaa oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla huomioon hyvin rajallisesti. Esimerkiksi Metsäl 5 b §:n 1 momentin mukaan, jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitystä, hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Säännös siis sallii tällaiset arvot otettavaksi huomioon, mutta ei velvoita siihen. Vaikka metsälain järjestelmä tunnistaakin luonnon monimuotoisuuteen liittyvät arvot, ne ovat metsälain järjestelmässä alisteisia metsätaloudellisille intresseille. Esimerkiksi *Kuusiniemi* on todennut, että ”[m]ikäli maanomistajalla ei eettisistä tai taloudellisista syistä ole osaltaan halua säilyttää metsäluonnon monimuotoisuutta, metsälaki ei tarjoa riittäviä

on ollut metsien käytön ohjauksessa vähäinen ja metsätalousalueilla sijaitsevien luontoarvojen ja maiseman suojeluun kaavoituksellisin keinoin on suhtauduttu pidättyväisesti; mt., s. 7.

¹⁵³ Suomen metsäkeskuksen tehtäviä koskevassa Metsäl 25.3 § on kuitenkin säädetty, että kaavoitettavien ja kaavoitettujen alueiden osalta Suomen metsäkeskuksen tulee olla riittävässä yhteistyössä kuntien kanssa tämän lain ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden yhteen sovittamiseksi.

¹⁵⁴ MRL:n 1.5.2017 voimaan tulleella muutoksella MRL 128 §:n mukaisen maisematyölupavelvollisuuden piiristä rajattiin yleiskaavoissa maa- ja metsätalousvaltaisiksi osoitetut alueet. Näille alueille ei siis enää voida kaavamääräyksellä asettaa maisematyölupavelvoitetta hakkuihin liittyen. Tavoitteena oli esitöiden mukaan helpottaa metsätaloutta; HE 251/2016 vp, s. 23. Toisaalta tällaisillakin alueilla on mahdollista antaa esimerkiksi ympäristöarvojen suojaamiseksi MRL 41.2 §:n mukaisia suojelumääräyksiä, jotka velvoittavat maanomistajaa metsälainsäädännöstä riippumatta. Tästä huolimatta maisematyölupamenettelyn mahdollisuuden poistumista voidaan pitää useammallakin tavalla ongelmallisena, kun luvassa olisi mahdollista sovittaa yhteen erilaisia, metsienkäyttöön liittyviä intressejä. Sen kautta myös toimenpiteiden suorittaja saa lainvoimaisen ratkaisun siitä, mitkä toimenpiteet alueella ovat viranomaisen hyväksymiä. Suojelumääräyksiin ei tällaista ennakkolista menettelyä liity.

pidäkkeitä monimuotoisuutta vaarantaville toimille. Metsänomistaja ei ole oikeudellisesti velvollinen pidättymään hakkuista monimuotoisuuden turvaamiseksi. Tämä koskee erityisesti ’tavanomaista talousmetsää’, mutta käytännössä myös avainbiotooppien oikeudellinen suoja on rajallinen maanomistajan lähtökohtaisen poikkeuslupavaateen vuoksi.”¹⁵⁵

Vielä on nostettava esiin eräs kaavoitusta koskeva kysymys, joka liittyy sen rooliin yhteiskunnallisten intressien toteuttamiskeinona. Ei nimittäin ole itsestään selvää, laaditaanko kaavoja välttämättä aina silloin kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttäisi. Kaavojen sisällön määrittelyn lisäksi myös kaavojen laatimiseen ryhtyminen on paljolti kaavoituksesta vastaavan tahon harkinnassa, vaikkakin myös kaavoitukseen ryhtymisen osalta on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty siitä, milloin kaavan laatimiseen tai muuttamiseen tulee ryhtyä. Nämäkin säännökset ovat kuitenkin huomattavan joustavia.¹⁵⁶ Esimerkiksi yleiskaavan osalta on säädetty ainoastaan, että kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §). Suunnitteluvierokkaiden toteutumista voidaan pitää hyvin keskeisenä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumisen kannalta, mutta tästä huolimatta näyttää siltä, että kaavoitus varsin usein on maankäytön ohjaustarpeita jäljessä.¹⁵⁷ Suunnitteluvierokkaiden täyttämiseksi maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää omat menetelynsä, mutta niiden käyttäminen on jäänyt hyvin vähäiseksi.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Kuusiniemi 2001, s. 212–213. MetsäL:n sääntelystä luonnon monimuotoisuuden suojelun näkökulmasta mt., s. 210–213.

¹⁵⁶ Ks. Pölonen – Malin 2011, s. 131.

¹⁵⁷ Yhtenä indikaattorina tästä voidaan pitää sitä, että niin aiemman rakennuslain (370/1958, RakL) kuin nykyisen MRL:nkin aikana on rakennettu huomattavassa määrin kaavoituksen yksittäisen hankkeen osalta korvaavilla luparatkaisuilla (nykyisin MRL 137 §:n mukaisilla suunnittelutarveratkaisuilla ja MRL 171 §:n mukaisilla poikkeamispäätöksillä). Eräänä merkinä tästä lainsäädännön tasolla voidaan pitää sitä, että MRL 42.4 §:ään sisällytettiin v. 2017 säännökset yleiskaavan ohjausvaikutuksen sivuuttamisesta tilanteessa, jossa yleiskaava on *ilmeisen vanhentunut*. Laki sisältää siis yhtäältä velvoitteen pitää yleiskaava ajan tasalla, mutta toisaalta säännökset koskien yleiskaavan ilmeistä vanhentuneisuutta. Mainittakoon, ettei tästä yleiskaavan vanhentuneisuudesta seuraa velvoitteita, vaan mahdollisuus sivuuttaa yleiskaavan ohjausvaikutus tällaisessa tilanteessa.

¹⁵⁸ Ks. kaavoituksen tarpeen ilmaisevista suunnitteluvierokkaiden ja niihin liittyvistä kysymyksistä Heinilä 2017, s. 181–186.

MRL:n sääntelyjärjestelmä sisältää myös instrumentteja, jotka eivät ainakaan edesauta kaavojen laatimis- ja muuttamisvelvollisuuksien toteutumista. MRL 16 §:n tarkoittamilla suunnittelutarvealueilla (jotka lähtökohtaisesti tulisi suunnitella rakentamista ohjaavalla kaavalla) yksittäiset rakennushankkeet ovat toteutettavissa edellytysten täytyessä myös MRL 137 §:n mukaisella suunnittelutarveratkaisulla. MRL 171 §:n mukaisin poikkeamispäätöksin taas on mahdollista edellytysten täytyessä rakentaa kaavan vastaisesti taikka rakentaa ilman kaavallista suunnittelua rantavyöhykkeelle, joille rakentaminen MRL 72 §:n mukaan edellyttää lähtökohtaisesti rakentamista ohjaavan kaavan laatimista. Ks. Heinilä 2017, esim. s. 279–286, suunnittelutarvealueesta ja rantavyöhykkeestä 186–228.

Yhteiskunnallisten, esimerkiksi erilaisiin turvallisuuden ulottuvuuksiin liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen maankäytön suunnittelun keinoin liittyy siis huomattava määrä erilaisia kitka- ja epävarmuustekijöitä. Osalle näistä kitkatekijöistä on esitettävissä paremmat perustelut (kansalaisten perusoikeudet) kuin joillekin muille. Näistä hidastevoimista huolimatta maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytön suunnittelu on ainoa kokonaisvaltainen ympäristönkäytön oikeusvaikutteinen ohjausväline, jolla voidaan yhteen sovittaa erilaisia intressejä ja toteuttaa yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjä tavoitteita. Sektorilaeilla voidaan pistemäisesti suojata tiettyjä arvoja ja intressejä tehokkaastikin (ja tällöin yleensä tehokkaammin kuin maankäyttö- ja rakennuslain välinein), mutta tällainen lähestymistapa jättää helposti näiden intressien suojaamiseksi merkittävätkin alueidenkäyttökysymykset erityisesti muilla alueilla tarkastelun ja suojan ulkopuolelle.¹⁵⁹ Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi yksinomaan luonnonsuojelualueiden perustaminen ei ole nykykatsannossa riittävää.¹⁶⁰ Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä on näin asemaltaan keskeinen ympäristönkäytön päätöksentekojärjestelmässä.¹⁶¹

Edellä on tuotu esiin se, kuinka toisiinsa kytkeytyneitä ja keskinäisessä vuorovaikutuksessa olevia erilaiset turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat. Tämän perusteella voidaan olettaa, että myös näihin turvallisuuskysymyksiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua ja kokonaisvaltaisia ratkaisuja. Alueidenkäyttöön liittyvien turvallisuuskysymysten osalta tällainen kokonaisvaltainen väline on maankäytön suunnittelu. Tämä kuitenkin edellyttää, että järjestelmän toiminnasta tällaisten intressien toteuttamisessa huolehditaan ja että kaavoituksen suhteet muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon on järjestetty tehokkaasti. Pelkkään MRL:n mukaiseen viranomaisvaikutukseen nojaamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia, vaikka ideaalilanteessa maankäytön suunnittelun instrumentit vaikuttavatkin viranomaisten toimintaan myös tätä kautta.

3.1.4 Polkuriippuvuudesta

Aiheen kannalta on vielä tärkeää tunnistaa se seikka, että kaavat ovat nimenomaan tulevaisuutta koskevia suunnitelmia.¹⁶² Tulevaisuuteen suuntautuminen on yleisemminkin ympäristöoikeudellisten päätöksentekomenettelyjen tyypillinen piirre, mutta kaavoituksen aikajännettä voidaan pitää tässä suhteessa erityisen pitkänä. Kaavojen tavoitevuodet voivat

¹⁵⁹ Näin biodiversiteetin näkökulmasta Kuusiniemi 2001, esim. s. 191, 216.

¹⁶⁰ Ks. esim. Dalby 2009, s. 6.

¹⁶¹ Kuusiniemi 2001, s. 196.

¹⁶² Ks. esim. Pölönen – Malin 2011, s. 127.

olla 20 tai jopa 30 vuoden päässä ja kaavoilla aikaansaatu rakennettu¹⁶³ ympäristö ja yhdyskuntarakenne voi olla olemassa satoja vuosia. Kaavoja voidaan ja tuleekin muuttaa, kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää, mutta maankäytöllisten perusratkaisujen muuttaminen myöhemmin on vähintäänkin kallista, ellei monissa tapauksissa suorastaan mahdotonta. Näin ollen esimerkiksi turvallisuuteen liittyvien, jo nyt nähtävillä olevien pidemmän aikavälin muutosten huomioon ottamisen tulisi saada keskeinen sija maankäytön suunnittelussa, mikäli näihin muutoksiin halutaan vastata.

Maankäytön suunnittelua, turvallisuutta ja globaaleja megatrendejä on tästä näkökulmasta hyödyllistä tarkastella *polkuriippuvuuden* käsitteen kautta. Polkuriippuvuus yksinkertaisimmillaan viittaa siihen, että ajallisesti myöhemmät tapahtumat ovat riippuvaisia aiemmista tapahtumista, niiden yhteydessä valituista poluista. Erilaisten mekanismien kautta käytännöt ja ajattelutavat asettuvat tiettyihin uomiinsa ja tekevät muutoksista vaikeita.¹⁶⁴ Riittävän pitkään tiettyä polkua edenneen kehityksen kohdalla tapahtunutta ei saa enää tapahtumattomaksi, tai ainakin se tulee hyvin kalliiksi.¹⁶⁵ Kun polkuriippuvuus tuo esiin nimenomaan tapahtumien ajallisen ulottuvuuden, se liittyy kiinteästi kysymyksiin, jotka liittyvät sen kaltaiseen pidemmän aikavälin kehitykseen kuin ilmastonmuutos. Polkumetaforaa käytetäänkin esimerkiksi hallitustenvälisen ilmastopaneelin raporteissa joissa viitataan *päästöpolkuihin* (greenhouse gas emission pathways), jotka puolestaan johtavat erilaisiin tulevaisuusskenaarioihin.¹⁶⁶ Järjestelmien väliset kytkökset vaikuttavat niin, että mikäli kasvihuonekaasupäästöissä jatketaan nykyistä polkua, se vaikuttaa eri luonnonjärjestelmiin arvaamattomalla tavalla ja niin, että ne eivät kykene palautumaan tästä häiriötilasta vaan muuttuvat.¹⁶⁷

Maankäytön suunnittelulla luodun ympäristön ajallisen pysyvyyden kautta polkuriippuvuus on maankäytön suunnittelussa lähes itsestään selvä piirre: nyt tehdyt maankäytölliset valinnat määrittelevät rakennettua ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta pitkälle tulevaisuuteen.¹⁶⁸ Myöhempien muutosten on mukauduttava nyt ja menneisyydessä tehtyihin ratkaisuihin

¹⁶³ Vaikka tässä kirjoituksessa on korostettu sitä, että alueiden käytön suunnittelu kattaa rakentamisen ohella myös rakentamiselta vapaaksi jättämisen, varsinkin detaljikaavoituksella pyritään pääsääntöisesti nimenomaan aktiivisten maankäyttöpyrkimysten edistämiseen; ks. Kuusiniemi 2001, s. 188.

¹⁶⁴ Rytteri – Kortelainen 2015, s. 19 ja siinä viitattu.

¹⁶⁵ Peltonen 2004, s. 32 ja siinä viitattu.

¹⁶⁶ Ks. esim. IPCC 2018, s. 6.

¹⁶⁷ Ks. Walker – Salt 2006, s. 112–114.

¹⁶⁸ Tässä sivuutetaan maininnalla sinänsä mielenkiintoinen kysymys itse kaavoituskäytäntöjen tai maankäyttöä koskevan päätöksenteon polkuriippuvuudesta ja niitä mahdollisesti synnyttävistä tekijöistä. Esimerkiksi Peltonen (2004 passim) on tarkastellut kunnallisen poliittisen päätöksenteon käytäntöjä polkuriippuvuuden näkökulmasta.

tai uusien polkujen valitseminen on kallista; joissakin tapauksissa se voi olla mahdotonta. Käynnissä olevat merkittävät globaalit muutokset korostavat polkuriippuvuutta, kun valittuun polkuun liittyvät riskit kasvavat entistä suuremmiksi. Toisaalta, vaikka esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, on siihen liittyen olemassa myös poikkeuksellisen paljon tutkimustietoa. Tätä tietoa olisi välttämätöntä käyttää, kun polkuja tulevaisuuteen valitaan. Tarvittavat muutokset olisi nykytiedon mukaan tehtävä mahdollisimman nopeasti.

3.2 Kaavoituksen mahdollisuudet turvallisuuden ja resilienssin luomisessa

3.2.1 Ympäristöonnettomuudet, ympäristön pilaantuminen ja muut häiriötilanteet

Edellä on tarkasteltu maankäytön suunnittelujärjestelmää yleisellä tasolla ja sitä, millä tavoin ja mihin sillä voidaan yleisesti ottaen vaikuttaa ja millaisia epävarmuustekijöitä järjestelmän toimivuuteen liittyy erilaisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa.¹⁶⁹ Kaavoituksella voidaan jo edellä sanotun perusteella hyvin monin eri tavoin luoda edellytyksiä sekä yksilötason että yhteisö- ja yhteiskunnan tason turvallisuudelle ja resilienssille. Tässä jaksossa pyritään tarkastelemaan näitä kysymyksiä vielä täsmällisemmin. Samalla joudutaan kuitenkin toteamaan se seikka, että turvallisuuden erilaisiin ulottuvuuksiin välillisesti liittyviä ja vaikuttavia tekijöitä on paljon ja kaikki liittyy lopulta kaikkeen. Tarkastelut jäävät näin väistämättä jossain määrin esimerkinomaisiksi, ja niissä on lähinnä pyritty keskittymään aiemmin käsiteltyihin teemoihin. Maankäytön suunnittelun huomattava merkitys turvallisuuteen liittyvien kysymysten kannalta tulee tästä huolimatta nähdäkseni perustelluksi.

Kaavoituksen yleisempi merkitys voidaan nähdä erityisesti erilaisten uhkien ennaltaehkäisyssä ja niiden haitallisten vaikutusten vähentämisessä. Esimerkiksi kaupunkien suunnittelun keskeisenä motiivina on alun perin ollut paloturvallisuus.¹⁷⁰ Uhkien ennalta ehkäisyyn ja erilaisten häiriötilantei-

¹⁶⁹ Sinänsä esimerkiksi se, ettei kaavoja laadita vaikka alueiden käytön ohjaustarve sitä edellyttäisi, vaikuttaa yhtä lailla myös esimerkiksi yksityisten tahojen oikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen. Maankäytön suunnittelun toteutuminen suunnittelun tarpeiden edellyttämällä tavalla on siis ratkaisevassa asemassa sekä yleisten etujen että yksityisten oikeuksien toteutumisessa; ks. Heinilä 2017, s. 441.

¹⁷⁰ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 174 ja siinä viitattu. Paloturvallisuus on tietenkin mitä suurimmassa määrin myös rakentamisen ohjausta koskeva kysymys. MRL 117 b §:n 1 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja

den tai pidemmällä aikavälillä tapahtuvien muutosten haitallisten vaikutusten ehkäisyyn kaavoituksella on kuitenkin mahdollista vaikuttaa hyvin laajasti. Esimerkiksi erilaisten perinteisempien ympäristöturvallisuuteen liittyvien uhkien, kuten vaarallisten aineiden käsittelyyn liittyvien onnettomuusriskien torjunnan suhteen maankäytön suunnittelu on keskeisessä asemassa. Näin on sekä onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen osalta, joista aiheutuvat riskit ovat keskeisesti perinteisen varautumiskoneiston ja pelastusviranomaisten toimintakenttää, että ympäristön laatuun potentiaalisesti pidemmällä aikavälillä heikentävästi vaikuttavien toimintojen (esimerkiksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot) osalta, jotka ovat tyypillisesti ympäristönsuojeluviranomaisten kenttää. Monesti kyse on toiminnoista, joista voi aiheutua sekä onnettomuusriski että pitkäaikaisia haitallisia ympäristövaikutuksia. Valtakunnalliset alueidenkäyttövaihtoedellyttävät, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat sijoitetaan maankäytön suunnittelussa riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista. Tämän tyyppisten toimintojen tulee MRL:n järjestelmän näkökulmasta pääsääntöisesti olla maankäytön suunnittelun piirissä, kun niillä on merkittäviä maankäyttöliisiä vaikutuksia.¹⁷¹

Niin kutsutut Seveso-laitokset ovat kemikaaliratapihojen ohella merkittävimpiä vaarallisiin aineisiin liittyvien onnettomuusriskien aiheuttajia. Seveso III -direktiivi (2012/18/EU) on saatettu Suomessa voimaan maankäytön suunnittelua ja tuotantolaitosten turvallisuutta koskevilta osin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä ja kemikaaliturvallisuus-

rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla paloturvalliseksi. Palon syttymisen vaaraa on rajoitettava. Rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan ottaen huomioon rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen. Palon ja savun kehittymistä ja leviämistä rakennuksessa sekä palon leviämistä lähistöllä oleviin rakennuksiin on pystyttävä rajoittamaan. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä paloturvallisuuden kannalta soveltuvia rakennustuotteita ja teknisiä laitteistoja. MRL 117 b §:n 2 momentin mukaan rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Lupaviranomainen voi edellyttää laadittavaksi turvallisuusselvityksen poistumisturvallisuuden kannalta erittäin vaativasta kohteesta. Näitä rakennuksen paloturvallisuutta koskevia säännöksiä täydennetään rakennusmääräyskokoelman määräyksillä, ja muun ohella PelastusL 3 luvussa on määritelty rakennuksen omistajalle ja haltijalle kuuluvia velvoitteita paloturvallisuuteen liittyen.

¹⁷¹ Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän voidaan sanoa perustuvan keskeisesti idealle tai periaatteelle maankäytön ja rakentamisen perustumisesta *riittävään suunnitteluun*. Se, mikä on kussakin tilanteessa riittävää, riippuu keskeisesti suunnitellun maankäytön vaikutuksista ja toisaalta sen ympäristön ominaisuuksista johon sitä ollaan sijoittamassa. Ks. tästä Heinilä 2017, s. 236–244.

lainsäädännöllä. Direktiivillä pyritään torjumaan vaarallisista aineista, erityisesti kemikaaleista, aiheutuvia suuronnettomuusvaaroja. Direktiivin 13 artiklassa on säädetty direktiivin maankäytön suunnittelua koskevista vaatimuksista, ja sen tavoitteena on, että onnettomuusvaara otetaan huomioon tuotantolaitoksia sijoitettaessa ja laajennettaessa sekä suunniteltaessa alueiden käyttöä olemassa olevien laitosten läheisyydessä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES) pitää luetteloa laitoksista ja määrittelee näille laitoksille riskinarvioinnin perusteella niin kutsutun konsultointivyöhykkeen, joiden sisällä kaavoituksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota riskeihin ja suuronnettomuusvaaran torjuntaan. Tällaisten alueiden maankäytön suunnittelussa TUKES ja pelastusviranomaiset ovat MRL 62.1 §:ssä tarkoitettuja kaavoitukseen osallisia.¹⁷²

Kemikaaliratapihojen osalta laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994, VAKL) ei ole erityissäännöksiä sen suhteesta kaavoitukseen, mutta VAKL 12 § sisältää vaatimuksia kuljetus- ja tilapäisiin säilytyspaikkoihin liittyen. VAKL 12.1 §:n mukaan ratapihan, satama-alueen, lentopaikan ja muun terminaalin suunnittelussa ja toiminnassa tulee ottaa huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen aiheuttamat vaarat ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle. Ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa saa kuljettaa ja tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä vaarallisia aineita, ettei aineista aiheudu erityistä vaaraa. Näissä paikoissa myös vaarallisille aineille tarkoitettujen alueiden ja niiden varustelun tulee olla sellaiset, ettei aineista niitä kuljettaessa tai tilapäisesti säilytettäessä aiheudu erityistä vaaraa. Ympäröivä maankäyttö on itsestään selvästi huomioitava tässä tarkastelussa. Tässä tarkastelussa vähintäänkin selvityksenä on merkitystä myös voimassa olevilla kaavoilla. Mikäli VAK-kuljetuksiin liittyvät riskit on huomioitu kaavoituksessa asianmukaisesti, voimassa olevissa kaavoissa tulisi olla yhteensovitettu onnettomuusriskit ja ympäröivä maankäyttö.¹⁷³

¹⁷² Ks. esim. Ympäristöministeriön kirje 26.9.2001 (3/501/2001).

Vaarallisen kemikaalin laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia saa harjoittaa vain TUKESin luvalla. Laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, KemikaaliturvallisuusL) maankäytön suunnittelun huomioon ottamisesta on säädetty siten, että vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastovien tuotantolaitosten sijoituksessa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus samoin kuin aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset (KemikaaliturvallisuusL 20 §).

¹⁷³ Ks. esim. Ympäristöministeriö 2016, s. 10, laajemmin passim. Jos tällaisten alueiden kautta kulkee merkittäviä määriä vaarallisia aineita, edellytetään ajan tasalla olevaa, muun ohella riskinarvioinnin sisältävää turvallisuusselvitystä. Ratapihojen osalta nämä, niin sanotut VAK-ratapihat nimeää liikenteen turvallisuusvirasto TRAFI. Ks. VAK-ratapihoista kaavoituksessa Gilbert – Aho 2012 passim.

Suuronnettomuusvaaraa pienempiäkin riskejä aiheuttavat toiminnot on niin ikään huomioitava maankäytön suunnittelussa. Maankäytön suunnittelulla on mahdollista ohjata rakentaminen vaara-alueen ulkopuolelle tai varmistaa osaltaan riittävä riskienhallinta muulla tavoin. Tämä kuitenkin edellyttää, että alueet ovat riittävän maankäytön suunnittelun piirissä. Aina näin ei välttämättä aiemmin todetun perusteella ole.

Vastaavalla tavalla – ja vastaavin varauksin – kaavoituksessa on mahdollista ja tulee sovitaa yhteen myös ympäristöä potentiaalisesti pilaavien toimintojen aiheuttamat turvallisuuteen liittyvät riskit ja ympäröivä maankäyttö. Erityisesti tämä koskee ympäristönsuojelulainsäädännön piiriin kuuluvia toimintoja. MRL 9 § velvoittaa selvittämään vaikutukset kaavaa laadittaessa, ja tämä velvollisuus on hyvin keskeinen esimerkiksi ympäristöä pilaavien toimintojen ja ympäröivän maankäytön suhteeseen liittyviä ratkaisuja tehtäessä. Kaavaan liittyvien selvitysten tulee olla sellaiset, että niiden perusteella voidaan arvioida kaavan sisältövaatimusten täyttyminen.¹⁷⁴ Selvityksiä tarvitaan ensinnäkin erilaisten relevanttien intressien *tunnistamiseen* ja toiseksi suunnitteluvaihtoehtojen *vaikutusten arviointiin* näiden intressien kannalta. Edelleen vain selvitysten perusteella voidaan erilaiset intressit *ottaa huomioon* ja sovitaa yhteen muiden intressien kanssa.

Tässä yhteensovittamispyrkimyksessä on siis huomioitava aiemmin kuvattulla tavalla myös muut kaavojen sisältövaatimusten edellyttämät intressit ja oikeudet. Nämä rajoittavat kaavoituksessa mahdollisia ratkaisuja. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2006:24 oli kyse yleiskaavassa osoitetuista kotieläintalouden suuryksiköistä, joiden ympärille oli kaavamerkinnöin ja -määräyksin muodostettu tietyntyyppiset suojavyöhykkeet. Nämä suojavyöhykkeet rajoittivat KHO:n mukaan varsin laajalla alueella yksityisen alueen käyttöä toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Tapauksen olosuhteissa KHO katsoi näistä aluevarauksista aiheutuvan maanomistajalle yleiskaavan sisältövaatimuksissa kiellettyä kohtuutonta haittaa.

¹⁷⁴ Korkein hallinto-oikeus muotoilee selvitysten riittämättömyyttä koskevat perustelunsa ratkaisuisaan usein niin, ettei kaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella ole ollut ratkaistavissa, täyttääkö kaava sille asetetut sisältövaatimukset; ks. esim. KHO 2017:31 ja KHO 2014:54. Riittävät selvitykset asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioimiseksi puolestaan oli tehty vuosikirjaratkaisussa 2018:10. Esim. asemakaava on asemakaavan sisältövaatimusten (MRL 54 §) mukaan laadittava siten, että luodaan edellytykset terveys- ja turvallisuudelle ja viihtyisälle elinympäristölle eikä kaavalla saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Ks. näiden sisältövaatimussäännösten tulkinnasta esim. Ekroos – Majamaa 2018, s. 270–274.

Tähän ympäristöä pilaavan toiminnan ja muun maankäytön yhteensovittamiseen on kohdistunut merkittäviä sääntelyn keventämispaineita. Nämä paineet ovat liittyneet niin maankäytön ohjausta kuin ympäristönsuojeluaikin koskevaan lainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulainsäädännön lupamenettelyitä on merkittävästi kevennetty nostamalla luparajoja ja luomalla ympäristölupaa keveämpiä rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyitä.¹⁷⁵ Näissä yhteyksissä keventämisen yhtenä perusteena on saatettu pitää sitä, että tällaisten ympäristövaikutuksia omaavien toimintojen sijoitus on ratkaistu jo kaavoituksessa.¹⁷⁶ Samaan aikaan myös maankäytön suunnitteluun on kohdistunut erilaisia sujuvoittamisvaatimuksia jotka ovat relevantteja myös tämän yhteensovittamisvaatimuksen kannalta ja riskinä on, että nämä kysymykset jäävät lopulta yksittäistapauksissa riittävästi käsittelemättä. Jäljempänä käsitellään maankäytön suunnittelujärjestelmän viimeaikaisia muutoksia, joista esimerkiksi eläinsuojien lähtökohtainen sulkeminen MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarpeen ulkopuolelle voi yksiselitteisesti vaikeuttaa tällaisten toimintojen ja ympäröivän maankäytön yhteensovittamista.

Myös veteen liittyvät turvallisuuskysymykset ovat hyvin suoraan sidoksissa maankäytön suunnitteluun. Vaikka sekä pinta- että pohjavesiä koskien on omat sektorisäännöksensä, joilla tähdätään vesien suojeluun ja vesihuollon turvalliseen järjestämiseen,¹⁷⁷ on maankäytön suunnittelulla hyvin keskeinen osa sekä pinta- että pohjavesien suojelun kannalta erityisesti, koska maankäytöllä vaikutetaan monin tavoin vesien määrään ja laatuun. Maankäyttö myös aiheuttaa riskejä sekä pinta- että pohjavesille, ja näin ollen maankäytön suunnittelulla voidaan olennaisesti ennaltaehkäistä näitä riskejä. Tämäkin toisaalta edellyttää, että maankäytön suunnittelun keinoja käytetään alueilla, joilla pinta- ja pohjavesien suojeluintressejä on.

Maankäyttö voi vaikuttaa haitallisesti sekä pohjaveden määrään että laatuun. Monenlaiset maankäyttömuodot voivat heikentää pohjaveden laatua tai aiheuttaa vähintäänkin siihen kohdistuvia riskejä ja esimerkiksi hulevesien johtaminen pois pohjavesialueelta tai maanrakentamistoimenpiteet voivat vähentää pohjavesialueen antoisuutta. Erityisesti rakennetuilla alueilla hulevesien hallinnalla voidaan vaikuttaa sekä pinta- että pohjavesien tilaan. Tämä on keskeistä erityisesti kaupunkialueilla, kun tehokas maankäyttö tyypillisesti merkitsee tiiviiden, vettä läpäisemättömien pintojen suurta määrää jotka estävät veden imeytymisen maaperään pohjavedeksi ja kasvien

¹⁷⁵ Ks. esim. HE 94/2018 vp, s. 19–20.

¹⁷⁶ Ks. esim. mt., s. 23.

¹⁷⁷ Esimerkiksi pohjavesien suojelun kannalta merkittäviä säännöksiä ovat YSL 17 §:n pohjaveden pilaamiskielto ja 14 luvun pilaantuneen pohjaveden puhdistamiseen liittyvät säännökset sekä VL:n säännökset pohjaveden laatuun tai määrään vaikuttavien hankkeiden lupamenettelystä.

käytettäväksi. Hulevesien ja niihin esimerkiksi liikenneväylien pinnoilta kertyneiden haitallisten aineiden nopea päätyminen purkuvesistöön heikentää näiden vesistöjen tilaa ja voi aiheuttaa myös taajamavesistöissä tulvimista. Perinteiset hulevesien johtamisratkaisut ovat myös alttiita häiriöille jotka voivat puolestaan johtaa rankkasateiden yhteydessä esimerkiksi hulevesitulviin. Kaavoituksen yhteydessä suunnitelluilla, esimerkiksi kosteikkoja sisältävillä hulevesien hallintaratkaisuilla pystytään sekä taajamatulviin että hulevesien laatuun liittyviä riskejä olennaisesti vähentämään.¹⁷⁸ Tällaiset ratkaisut ovat erityisen tärkeitä, kun ilmastonmuutos lisää sään ääri-ilmiöitä, niin rankkasateita kuin kuivuusjaksojakin.¹⁷⁹

Maankäytön suunnittelu on tietenkin vähintään yhtä tärkeää vesistötulviin liittyvien turvallisuushuonokkien ennaltaehkäisyssä, ja myös vesistötulvien ja niiden haitallisten vaikutusten ehkäisyyn merkitys korostuu entisestään ilmastonmuutoksen seurauksena.¹⁸⁰ Maankäyttö lisää tulvariskejä, ensinnäkin rakentamisen sijoittumisella tulvavaara-alueille. Myös maankäytön muutokset vesistöjen valuma-alueiden ja tulvatasankojen maankäytössä ja vesistöjen rakentaminen ovat myös vaikuttaneet virtaamavaihteluiden äärevöitymiseen, mikä lisää tulvavahinkojen riskiä.¹⁸¹ Näin maankäytön suunnittelulla voidaan myös merkittävästi vaikuttaa vesistötulviin ja niistä aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin.¹⁸²

Kasvava sademäärä muuttaa valuntaa ja jokien virtaamia, mutta muutokset vaihtelevat alueittain ja ovat eri vuodenaikoina erilaisia. Sadannan kasvun ja lämpötilojen nousun seurauksena myös tulvien ajankohta ja

¹⁷⁸ Tornivaara-Ruikka 2006, s. 11–15, laajemmin passim.

¹⁷⁹ Ilmastonmuutos vaikuttaa samalla myös maaperään ja pohjavesiolosuhteisiin, ks. esim. Valtioneuvoston päätös 2017, s. 6.

MRL:iin sisältyy nykyisin erityinen, hulevesien hallintaa koskeva 13 a luku. MRL 103 l §:n mukaan kunta hyväksyy tarvittaessa hulevesisuunnitelman, jossa esitetään tarpeen mukaan imeytysalueet, kosteikot, ojat, valumavesien reitit, putket ja pumppaamot sekä muut kunnan hulevesijärjestelmään kuuluvat hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet. Riippumatta luvun säännöksistä hulevesiä koskevat perusratkaisut niiden edellyttämine alueineen on käytännössä selvitettävä ja tarvittaessa osoitettava tiiviisti rakennettavilla alueilla jo asemakaavoituksen yhteydessä.

¹⁸⁰ Ilmastonmuutoksen ohella myös muut tekijät vaikuttavat tulvariskeihin (ja toisaalta myös eri toimenpiteillä saavutettavissa oleviin hyötyihin). Tällaisia ovat taloudelliset tekijät ja maankäytön ja väestön muutokset. Ks. Parjanne – Silander – Tiitu – Viinikka 2018, esim. s. 9, jossa myös todetaan tulvariskeihin liittyvät merkittävät taloudelliset kysymykset.

¹⁸¹ Tornivaara-Ruikka 2006, s. 13–14, jossa todetaankin tarve keskittyä tulvasuojeluhankkeissa paikallisen tulvasuojelun sijasta koko valuma-alueen tarkasteluun.

¹⁸² Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet siis edellä kuvatulla tavalla edellyttävät varautumaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tavoitteiden mukaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin. Valtioneuvoston päätös 2017, s. 7.

suuruus muuttuvat. Tulvien ennakoidaan kasvavan ilmastonmuutoksen seurauksena vain muutamilla Suomen vesistöalueista. Nämä alueet ovat kuitenkin suuria vesistöjä (kuten Vuoksi, Kokemäenjoki ja Kemijoki) ja niiden varrella sijaitsee merkittäviä tulvariskikohteita (esimerkiksi Pori ja Rovaniemi). Ennusteiden mukaan merenpinnan nousunopeus ylittää maankohoamisen nousunopeuden Suomenlahdella ja Perämerellä. Rannikon tulvariskipotentiaali on suuri ja sen ennustetaan monin paikoin kasvavan väestönkasvun ja rakentamisen myötä. Rannikon tulvariskien ennustetaankin kasvavan huomattavasti nopeammin kuin vesistöalueiden tulvariskien.¹⁸³

3.2.2 Ilmastonmuutos

Edellä on jo käsitelty ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä osana ympäristöturvallisuuteen liittyviä häiriötilanteita. Maankäytön suunnittelun, ilmastonmuutoksen ja turvallisuuden yhteyksiä on syytä tarkastella kuitenkin vielä myös erikseen. Samalla havaitaan lisää yhteyksiä ja synergiaetuja ilmastonmuutokseen liittyvien ja muiden turvallisuuskysymysten välillä. Synergiaeduilla on muun ohella taloudellista merkitystä samoin kuin sillä, että maankäytön suunnittelulla nimenomaan ennalta ehkäistään haitallisia vaikutuksia. Tämä on yleisesti ottaen helpompaa ja taloudellisempaa kuin alueiden toteuttamisen jälkeen tehtävät toimenpiteet tai tapahtuneiden vahinkojen korjaaminen.¹⁸⁴

Kaavoituksella vastataan sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen aiheuttamiin haasteisiin. Ilmastonmuutokseen on välttämättömästi vastata molemmilla tavoin, eikä toisella voida korvata toista. Sopeutuminen ja häiriötilanteisiin varautuminen on välttämätöntä, mutta tämä ei vähennä hillitsemiseen tähtävien toimenpiteiden välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä.¹⁸⁵ Yhteiskunnallisten järjestelmien resilienssi edellyttää näitä molempia, mutta luonnonjärjestelmien resilienssin kannalta nimenomaan ihmisen toiminnan vaikutusten hillintä on avainasemassa.¹⁸⁶

¹⁸³ Parjanne – Silander – Tiitu – Viinikka 2018, s. 34–35.

¹⁸⁴ Ks. esim. Valtioneuvoston päätös 2017, s. 7.

¹⁸⁵ Ks. Hakala 2016, s. 6.

¹⁸⁶ Luonnonjärjestelmillä on omat muutoksiin sopeutumista edistävät resilienssimekanisminsa, ja ihminen voi pyrkiä auttamaan esimerkiksi eliölajeja sopeutumaan muutoksiin. Ihmisen toiminnan vaikutusten hillintä on kuitenkin se tekijä, joka voi ehkäistä aiemmin mainittuja keikahduspisteitä. Ne ovat resilienssin näkökulmasta se kynnys, joka ylitetäessä järjestelmä muuttuu joksikin toiseksi. Walker ja Salt (2006, s. 54) kirjoittavat: ”[t]hresholds are levels in controlling variables where feedbacks to the rest of the system change – crossing points that have the potential to alter the future of many of the systems that we depend upon. They are all around us, however we often aren’t aware of them until after they’ve been crossed and we observe that the system is behaving in a significantly different manner.”

Ilmastonmuutoksen hillintään voidaan yhtäältä *vaikuttaa* maankäytöllä, ja toisaalta ilmastonmuutoksen hillintä myös *tarvitsee* maa-alueita. Näistä ilmastonmuutokseen vaikuttaminen tapahtuu olennaisilta osin yhdyskuntarakenteeseen vaikuttamalla.¹⁸⁷ Yhdyskuntarakenteella on merkittäviä ilmastovaikutuksia sekä sen tuotantovaiheessa että erityisesti sen käytön aikana.¹⁸⁸ Toteuttamisvaiheessa hajautunut ja väljä rakenne aiheuttaa enemmän esimerkiksi liikenne-, energia- ja vesihuoltoverkostojen tarvetta, joiden tuottamisesta (ja myöhemmin käytön aikana kunnossapidosta) aiheutuu enemmän päästöjä.¹⁸⁹ Toisaalta ilmastonmuutos jo itsessään aiheuttaa lisäkustannuksia infrastruktuurin kunnossapidolle, esimerkiksi maanteiden osalta.¹⁹⁰ Suurempi määrä infrastruktuuria merkitsee samalla automaattisesti myös suurempaa alttiutta häiriöille, joita aiheutuu esimerkiksi sään ääri-ilmiöistä. Samalla kun häiriöiden todennäköisyys kasvaa, kasvattaa hajautunut rakenne helposti myös vahinkojen korjaamisen kustannuksia. Vahinkojen ennaltaehkäisyn kustannukset nousevat samalla myös, niin vesi- ja energiahuollon kuin esimerkiksi liikenneturvallisuuttakin edistävien toimenpiteiden osalta. Yhdyskuntarakenteella on siis välillisten vaikutusten ohella myös välittömiä vaikutuksia turvallisuuteen ja siihen liittyviin investointeihin.

Käytön aikana tiivis yhdyskuntarakenne, jossa erilaiset toiminnot sijaitsevat tarkoituksenmukaisesti, vähentää liikennetarvetta. Yhdyskuntasuunnittelulla voidaan vaikuttaa päästöihin myös muun ohella aluetehokkuudella ja luomalla edellytyksiä vähäpäästöisille energiaratkaisuille, joilla on suuri merkitys hiilidioksidipäästöjen kannalta. Liikenteestä aiheutuvat päästöt voivat kuitenkin jopa tehdä tyhjäksi alueiden sisäisillä ratkaisuilla saavutettakin edut, sillä käytön aikana liikenteen osuus päästöistä saattaa tietyillä

¹⁸⁷ Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asuin-, työpaikka-, palvelu- ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta ja niitä yhdistäviä liikenneverkkoja sekä niiden tarvitsemia vesi-, tietoliikenne- ja energiahuoltoverkkoja; Koski 2008, s. 7.

¹⁸⁸ Wahlgrenin (2017, s. 166) mukaan ”yhdyskuntasuunnitteluun liittyvillä valinnoilla on merkittävä vaikutus yhdyskuntarakenteen ekologisuuteen. Yhdyskuntarakenteen eri vaiheista ja liikenteestä aiheutuvia vaikutuksia voidaan vähentää suhteellisesti enemmän yksityiskohtaisemmilla kuin yleisemmillä suunnittelutasoilla. Näitä koskevat sijainti- ynnä muut valinnat tehdään kuitenkin yleisemmillä suunnittelutasoilla. Suunnitteluvaiheissa voidaan vähentää asukasta kohden laskettuja kasvihuonekaasupäästöjä asuntoaluetasolla 55 prosenttia, kuntatasolla 45 prosenttia ja seututasolla viisi prosenttia (seudullisilla vyöhykkeillä 45 %). Liikenteen osalta kasvihuonekaasupäästöjen suhteellinen vähentämispotentiaali on suurempi, asuntoaluetasolla jopa 90 prosenttia. Vastaaavat vähennykset voidaan saavuttaa myös energian ja raaka-aineiden kulutuksen sekä muiden päästöjen ja kustannusten osalta.”

¹⁸⁹ Wahlgren 2006, s. 6–7. Kestävyyden näkökulmasta asuntoalueiden tuotantovaiheella on suurin merkitys raaka-aineiden kulutuksen ja aiheutuvien kustannusten osalta. Energiankulutuksen ja kasvihuonekaasupäästöjen sekä muiden päästöjen osalta taas suurin merkitys on käyttövaiheella. Wahlgren 2017, s. 171.

¹⁹⁰ Ks. esim. Toivonen 2015, esim. s. 68–70.

alueilla olla hyvin suuri.¹⁹¹ Alueiden edullinen sijainti yhdyskuntarakenteessa vähentää liikennetarvetta ja riippuvuutta henkilöauton käytöstä ja edistää vaikutuksiltaan edullisia kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikenteen käyttöä. Toimintojen väliset etäisyydet minimoimalla ja toimintoja sekoittamalla voidaan pienentää liikennetarvetta.¹⁹² Tässä suhteessa niin ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät kuin resurssitehokkuuteen ja yhdyskuntatalouteen liittyvät näkökohdat ohjaavat paljolti samansuuntaisiin ratkaisuihin. Tässä suhteessa yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa Suomessa on ollut merkittäviä haasteita sekä aiemmin että myös tällä vuosituhanella MRL:n voimassaoloaikana.¹⁹³

Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat eri tavoin eri väestöryhmiin, ja myös maankäytön suunnittelussa on huomioitava tämä seikka, jota voidaan kutsua esimerkiksi ilmasto-oikeudenmukaisuudeksi. Selvimmin ilmastonmuutoksen vaikutukset tietenkin kohdistuvat epätasaisesti globaalilla tasolla.¹⁹⁴ Tämä on globaalisti yksi merkittävimmistä oikeudenmukaisuuskysymyksistä, kun ihmisen toiminnan aiheuttamien muutosten haitallisista vaikutuksista kärsivät tosiasiallisesti eniten ne, joiden

¹⁹¹ Wahlgren 2006, s. 6–7, sama 2017, 171–174, jonka mukaan (s. 172) ”sekä alueiden sijainnilla että niiden sisäisillä ratkaisuilla on suuri merkitys aiheutuviin vaikutuksiin. Merkittävimmät erot aiheutuvat alueen sijainnista, aluetehokkuudesta, verkostojen laajuudesta, asumisväljyydestä, rakennusten energiankulutuksesta, lämmitystavoista ja energiantuotantotavoista. Taajamien ja haja-asutusalueiden välillä on suuria eroja. Kaikki tutkimuksessa arvioidut vaikutukset ovat haja-asutusalueilla suuremmat kuin taajamissa.”

¹⁹² Wahlgren 2017, s. 173, laajemmin kestävä yhdyskuntarakenteen osatekijöistä s. 173–175.

¹⁹³ Ks. esim. Heinilä 2017, s. 26–32 ja siinä viitattu, Wahlgren 2007, s. 1. Wahlgrenin (2006, s. 8) mukaan ”Suomen kaltaisessa, väljän rakennusperinteen ja pitkien etäisyyksien maassa, jossa lisäksi muuttoliike on edelleen voimakasta, alue- ja yhdyskuntarakenteella on olennainen merkitys ilmastonmuutoksen hallinnassa. Suomessa on vallalla kaksi erillistä, mutta yhtäaikaista kehityskulkua: aluerakenne keskittyy elinkeinotoimintojen kehityksen ja muiden yhteiskunnallisten muutostekijöiden seurauksena, mutta samaan aikaan kasvavien seutujen yhdyskuntarakenne hajautuu.” YK:n ilmastositomukseen liittyvässä viimeisimmässä maaraportissa suomalaista yhdyskuntarakennetta ja sen kehitystä kuvataan seuraavasti: ”[c]ompared with the other Nordic and European countries, the population density of these built-up areas is still quite low. It is less than half the population density of comparable areas in Sweden or Norway. Often there is no distinct boundary between urban and rural areas, as in many cases there are some tight restrictions on construction close to urban areas. This has led to a dispersed and fragmented urban structure. Urban areas have typically expanded inexorably outwards, leading to the creation of unstructured, low-density built-up areas. These low-density districts of built-up areas outside the urban plan cover some 35 per cent of the land surface of the country’s urban areas — even in the main growth centres. Low-density development causes problems in terms of arranging services, maintaining infrastructure and planning urban form. (...) The average amount of kilometres travelled daily has increased due to the sprawl of residential areas, but also because of increased commuting distances and service-related mobility. Particularly retail trade has concentrated into bigger units, which are partly located on the fringe of urban areas. The improvement of transport infrastructure has enabled people to travel longer trips to work than before. Commuting areas of cities have expanded significantly.” Ympäristöministeriö ja Tilastokeskus 2017, s. 46, 48.

¹⁹⁴ Ks. esim. Hakala 2016, s. 6.

toiminta ei ole ollut näiden muutosten ajuri.¹⁹⁵ Erityisesti tämä tietenkin koskee sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta.¹⁹⁶

Kuitenkin myös paikallisesti ilmastonmuutoksen seuraukset kohdistuvat voimakkaammin joihinkin väestöryhmiin kuin toisiin, kuten aiemmin käsitellyn hirmumyrsky Katrinnan tapauksesta käy ilmi. Esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden vaikutukset muodostavat suurimman turvallisuusuhkan haavoittuvimmille väestöryhmille, kuten lapsille, vanhuksille, sairaille ja vähäosaisille.¹⁹⁷ Näin on myös Suomessa, ja muun ohella kuumuuden riskit näille ryhmille ovat muuta väestöä suurempia.¹⁹⁸ Yleisen lämpötilojen nousun ja poikkeuksellisen lämpimien jaksojen lisäksi kaupunkirakenteeseen voi muodostua esimerkiksi liian vähäisten viheralueiden seurauksena alueita, joilla lämpötilat muodostuvat muuta ympäristöä korkeammiksi (lämpösaarekkeita taikka -käytäviä), ja niiden vaikutukset nimenomaan haavoittuviin ryhmiin ovat muita haitallisempia.¹⁹⁹ Suunnittelulla tällaisten paikallisten lämpösaarekkeiden syntymiseen ja haitallisuuteen voidaan vaikuttaa, esimerkiksi kasvillisuudella.²⁰⁰

Toisaalta ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävät toimenpiteet, kuten uusiutuvan energian tuotanto, tarvitsevat maa-alueita.²⁰¹ Samoin niin sanotut hiilinielut ja hiilidioksidin sitominen maaperään tarvitsevat rakentamiselta vapaaksi jätettäviä alueita. Näitä alueita voidaan kuitenkin samanaikaisesti hyödyntää muihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi (tietyin edellytyksin) maatalouteen, metsätalouteen ja biodiversiteetin säilyttämiseen.

¹⁹⁵ Ks. esim. Dalby 2009, s. 129–132.

¹⁹⁶ Ks. Dalby 2013, s. 36–37.

¹⁹⁷ Urban Land Institute 2018, s. 7, jossa käytetään ilmaisua ”climate justice”. Vastaavalla tavalla myös muut ympäristö- ja turvallisuusriskit kohdistuvat eri tavoin ja mahdollisesti epäoikeudenmukaisesti eri väestöryhmiin.

¹⁹⁸ Helteistä aiheutuva terveystilanne kohdistuu varsinkin vanhuksiin ja pitkäaikaissairaisiin, mutta myös lapsiin; Kollanus – Lanki 2014, s. 983–984; Räsänen – Heikkinen – Piila – Juhola 2019, s. 3–5. Kaikkein herkimmän väestönosan suojelemisen lisäksi tarvitaan kuitenkin laajempia yhteiskunnallisia torjunta- ja sopeutumistoimia; Kollanus – Lanki 2014, 989.

¹⁹⁹ Hellelämpötilat lisäävät lyhytaikaisia terveystilanteita merkittävästi niin viileiden kuin lämpimienkin ilmasto-olosuhteiden maissa, ja sosiaaliset ja ulkoiset tekijät voivat lisätä riskialttiutta. Vaikka Suomessa kesän lämpimiä ilmoja ei ole perinteisesti tunnustettu olennaiseksi terveystilanteiksi, on helleaaltojen merkittävät kansanterveydelliset vaikutukset tunnustettu nyttemmin myös Suomen olosuhteissa. Kuolleisuus lisääntyy jo yksittäisten lämpimien päivien aikana, mutta pitkittyneet hellejaksot lisäävät kuumuudesta aiheutuvaa terveystilannetta, kun elinympäristö ei pääse viilentymään ja elimistöön kohdistuu pitkäaikainen lämpöstressi. Ilmastonmuutoksen myötä kuumat jaksot yleistyvät ja voimistuvat. Kollanus – Lanki 2014, s. 983–984, 988. Lämpösaarekkeita ja niihin liittyvää haavoittuvuutta koskevaa tutkimusta on tehty kasvavassa määrin niin kansainvälisesti kuin Suomessakin; ks. Räsänen – Heikkinen – Piila – Juhola 2019, s. 1–2.

²⁰⁰ Ks. esim. Firehock 2015, s. 7.

²⁰¹ Ks. esim. European Report on Development 2012, s. 27.

Esimerkiksi uusiutuvaan energiaan liittyvät maankäyttötarpeetkin ovat edellä kuvatulla tavoin vain yksi elementti maankäyttöön liittyvien intressien punninnassa. Jos ja kun ilmastonmuutokseen vastaaminen ymmärretään pidemmän aikavälin turvallisuuskysymykseksi, siihen liittyvät intressit voivat olla yksittäisessä tapauksessa jännitteisessä suhteessa myös muihin turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin. Näin oli esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:138, jossa uusiutuvan energian tuotantoa ohjaavan kaavan ratkaisut olivat osin vastakkain maanpuolustuksen tarpeiden kanssa. Ratkaisussa käsillä ollut yleiskaava mahdollisti yhdeksän kokonaiskorkeudeltaan enintään 325 metrin korkeisen tuulivoimalan rakentamisen. Kaavaa laadittaessa saatu selvitys osoitti, että tuulivoimaloiden toteuttaminen vaikuttaisi puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyyn.

Yleiskaavaa saatiin käyttää rakennusluvan myöntämisperusteena eli se oli tarkoitettu ohjaamaan tuulivoimaloiden rakentamista kaavan alueella. Hyväksytyssä kaavassa oli kaavamääräys, jonka mukaan vaikutukset puolustusvoimien ilmalvontaan on selvitettävä ennen tuulivoimapuiston toteuttamista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällainen kaavamääräys ei maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n 1 kohdassa edellytetyllä tavalla riittävästi ohjannut rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kaava-alueella. Kaavaa laadittaessa ei näin ollen myöskään ollut riittävästi otettu huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita eikä turvattu riittävästi niiden toimintamahdollisuuksia siten kuin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti huomioon ottaen edellytettiin. Sillä, että kaava-alueelle voitaisiin mahdollisesti ilman edellä mainittuja vaikutuksia rakentaa kaavan sallimaa enimmäismäärää vähemmän tai sallittua pienempiä tuulivoimaloita, ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut oikeudellista merkitystä arvioitaessa kaavaratkaisun lainmukaisuutta.

Ratkaisu ilmentää myös riittävien selvitysten merkitystä erilaisten intressien huomioon ottamisessa. Samoin se tuo esiin sen, että erilaiset punnittavana olevien intressien vaatimukset on riittäväällä tavalla ratkaistava rakentamisen toteuttamista ohjaavassa kaavassa, eikä niiden yhteensovittamista voida jättää yksinomaan myöhempien, esimerkiksi lupamenettelyjen varaan. Mikäli kyse olisi ollut yleispiirteisestä maankäytön suunnittelusta, jonka jälkeen toteuttamisen yksityiskohdat ratkaistaisiin rakentamista ohjaavalla detaljikaavalla, ratkaisutilanne olisi ollut aivan toisenlainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain normijärjestelmässä ilmastonmuutokseen on siis eksplisiittisesti kiinnitetty huomiota toistaiseksi vain valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, vaikkakin monet MRL:n tavoitteet ovat ilmastonmuutokseen liittyviin intresseihin nähden samansuuntaisia. On kuitenkin oletettavaa, että kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön kokonai-

suudistuksessa ilmastonmuutokseen liittyvät näkökohdat tulevat aiempaa painavammin osaksi kaavoitus- ja rakentamisoikeuden järjestelmää. Jo pelkästään sekä kansainvälinen että EU-oikeus edellyttävät tulevaisuudessa nykyistä tehokkaampia toimenpiteitä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi myös maankäytön, liikenteen ja rakentamisen sektoreilta.²⁰²

3.2.3 Biodiversiteetin suojelu

On kuitenkin tunnistettava se seikka, että ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset ovat lopulta vain yksi osa globaalia ympäristöturvallisuutta, ja muun ohella luonnonvarojen niukkuuteen ja muihin MRL 1 §:ssä viitattuun kestävään kehitykseen liittyvien kysymysten tulisi olla yhtä lailla huomion kohteena alueiden käytön suunnittelussa. Kestävän kehityksen mukainen yhdyskuntarakenne onkin mahdollista määritellä esimerkiksi sellaiseksi yhdyskuntarakenteiden tuotanto- ja käyttöprosessien kokonaisuudeksi, joka edellyttää mahdollisimman vähän energiaa ja luonnonvarojen käyttöä ja josta aiheutuu mahdollisimman vähän ihmiselle ja luonnolle haitallisia päästöjä ja jätteitä. Yhdyskuntarakenteen on oltava myös ihmisen kannalta toimiva ja viihtyisä sekä taloudellisesti mahdollinen.²⁰³ Luonnonympäristöjen, luonnon monimuotoisuuden ja niiden tarjoamien ekosysteemipalveluiden säilyttäminen on niin ikään välttämätön edellytys kestäväälle yhdyskuntarakenteelle.

Biodiversiteettikato on yksi suurimmista ekologisten systeemien toimintaa uhkaavista tekijöistä. Biodiversiteetillä ja sen säilyttämisellä alueidenkäyttöraikaisuun puolestaan onkin yhteytensä sekä vesi- että ruokaturvallisuuteen luonnonjärjestelmien ylläpitäessä näihin molempiin liittyviä tärkeitä ekosysteemipalveluita. Ilmastonmuutos koettelee näitä ekosysteemipalveluita, joista osa myös liittyy ilmaston säätelyyn.²⁰⁴ Toiselta puolen alueidenkäyttöraikaisuissa ruoantuotanto ja biodiversiteetin suojelu voidaan nähdä kilpailevina intresseinä, koska molempiin liittyi alueidenkäyttöraikaisuista.²⁰⁵ Tässäkin suhteessa kytkösten tunnistaminen edesauttaa kestävien ratkaisujen tekemistä päätöksenteossa.²⁰⁶

Myös Suomessa biodiversiteetin heikkeneminen jatkuu. Suomen lajien uhanalaisuutta kuluvana vuonna kolmannen kerran kansainvälisesti

²⁰² Ekroos – Katajamäki – Kinnunen – Lehtovuori – Staffans 2018, s. 16.

²⁰³ Mt., s. 30.

²⁰⁴ IPBES 2018, s. 11, 15, 18.

²⁰⁵ Ks. esim. European Report on Development 2012, s. 27.

²⁰⁶ Ruoka-, vesi- ja energiaturvallisuuden kannalta maankäytön suunnittelulla on tietenkin merkitystä tuotantoalueiden osoittamisen ohella myös muun tarpeellisen infrastruktuurin kuten jakeluverkostojen näkökulmasta, sekä osoittamalla jakeluverkostoja että toisaalta muodostamalla jakeluverkostojen kannalta tarkoituksenmukaista yhdyskuntarakennetta.

vertailukelpoisella kriteeristöllä tarkastelleen Punaisen kirjan²⁰⁷ mukaan arvioituista lajeista joka yhdeksäs on uhanalainen mikä on enemmän kuin aiemmin, eikä lajiston uhanalaistumiskehitystä ole onnistuttu pysäyttämään. Uhanalaistumisen syitä tarkasteltaessa merkittävimmät syyt ovat uhanalaisuusarvion mukaan metsien talouskäytöstä johtuvat metsäelinympäristöjen muutokset ja avoimien alueiden sulkeutuminen. Muita syitä ovat rakentaminen, ojitus ja turpeenotto ja kaivannaistoiminta. Ilmastonmuutos oli osasyynä jo nyt lajien uhanalaistumiselle, mutta vielä merkittävämmäksi tekijäksi se arvioitiin tulevaisuudessa. Yksittäisistä elinympäristöistä merkittävin on metsä, joissa elää lähes kolmannes uhanalaisista lajeista. Tämä on ymmärrettävää, sillä Suomen maapinta-alasta on metsätalousmaata noin 86 prosenttia. Uhanalaiset lajit painottuivat Etelä-Suomeen.²⁰⁸

Biodiversiteetin säilyttäminen on aiemmin kuvatulla tavalla kytköksissä ilmastonmuutokseen esimerkiksi siten, että ilmastonmuutoksella on muiden biodiversiteettiä uhkaavien tekijöiden, kuten elinympäristöjen pirstoutumisen, kanssa haitallisia yhteisvaikutuksia. Biodiversiteetti puolestaan tuottaa esimerkiksi sellaisia elintärkeitä ekosysteemipalveluja kuten kasvien pölytys, makean veden määrän ja laadun ylläpito, maaperän muodostuminen ja tulvien säätely.²⁰⁹ Biodiversiteetin suojelu edellyttää välttämättä suojelualueiden ohella sen huomioon ottamista muun ohella ekologisia yhteyksiä säilyttämällä kaikissa alueidenkäyttötarkoituksissa. Luonnonsuojelualueiden eristäytyminen muista luontoarvoja sisältävistä alueista on elinympäristöjen pirstoutumiseen liittyvä ilmiö. Biodiversiteettiä ei ylipäätään ole mahdollista säilyttää vain pistemäisiä suojelualueita perustamalla, vaan toimenpiteitä tarvitaan myös yhä lisääntyvillä ihmisen eri tavoin muokkaamilla alueilla.²¹⁰

Kaavoituksella onkin juuri tästä näkökulmasta merkittävä rooli myös sellaisten biodiversiteetin kannalta merkittävien alueiden säilyttämisessä jotka eivät ole luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) mukaisen suojelun piirissä tai merkitykseltään valtakunnallisia.²¹¹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät, että luonnon monimuotoisuuden kannalta

²⁰⁷ Punainen kirja: Hyvärinen – Juslén – Kemppainen – Uddström – Liukko (toim.) 2019.

²⁰⁸ Mt., s. 31–35, 38, 40–41, 107–108.

²⁰⁹ IPBES 2018, s. 10, 15.

²¹⁰ Ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 292, joka kirjoittaa: ”[b]iologisen monimuotoisuuden tehokas suojelu edellyttää monimuotoisuusintressin huomioon ottamista läpäisyperiaatteen hengessä kaikessa ympäristönkäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Vain kohdesuojelun instrumentit eivät ole riittäviä. Nykyinen ympäristölainsäädäntö sisältää useimmiten säännöksiä, joiden nojalla luontoarvoja on mahdollista ottaa huomioon päätöksenteossa. Säännökset ovat kuitenkin usein joustavia, punnintoja mahdollistavia, eivätkä ne sisällä selvästi määriteltyjä ja tehokkaasti operationalisoituja ympäristötavoitteita.”

²¹¹ ks. VNS 2/2000, s. 25–26; Kuusiniemi 2001, s. 196.

arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä edistetään.²¹² Tämän intressin huomioon ottamisen painoarvoa korostaa se, että kaavoja useimmiten laaditaan nimenomaan erilaisten aktiivisia maankäyttötarpeita silmällä pitäen. Kun uusia alueita otetaan yhdyskuntarakentamisen piiriin, vaikuttaa kaavoitus useimmiten lähtökohtaisesti heikentävästi luonnon monimuotoisuuteen.²¹³

Ottaen huomioon ihmisen muokkaamien alueiden yhä kasvavan määrän ja sen, että biodiversiteetti oletusarvoisesti vähenee uusien alueiden käyttönotolla, on otettaessa alueita yhdyskuntarakentamisen piiriin näin ollen huolehdittava siitä, että alueen merkitykselliset luontoarvot ja ekosysteemipalveluiden kannalta tärkeät alueet säilytetään. On kyse kokonaisuudesta, josta voidaan käyttää käsitettä *vihreä infrastruktuuri*.²¹⁴ Tässäkin on kyse järjestelmistä ja kytköksistä, pikemmin kuin vain rakentamiselta vapaaksi jäävistä viheralueista. *Benedict ja McMahon* kuvaavat vihreää infrastruktuuria siten, että se on

”interconnected network of natural areas and other open spaces that conserves natural ecosystem values and functions, sustains clean air and water, and provides a wide array of benefits to people and wildlife. Used in this context, green infrastructure is the ecological framework for environmental, social, and economic health – in short, our natural life-support system.”²¹⁵

Tällaisten verkostojen ja järjestelmien säilyttäminen kaupunkirakenteessa voi olla haastavaa. Esimerkiksi kosteikkojen säilyttäminen edellyttää, että niiden vesitasapainosta huolehditaan riittävällä tavalla. Perinteiset tavat johtaa hulevesiä pois ovat saattaneet samalla aiheuttaa sen, että tämänkaltaiset alueet menetetään, vaikka ne olisi jätetty rakentamiselta vapaaksi. Tässäkin suhteessa on saavutettavissa synergiaetuja, koska tällaisia alueita voidaan käyttää hulevesien viivytykseen ja luontaiseen käsittelyyn. Vihreän infrastruktuurin näkökulmaa hyödyntäen on mahdollista edesauttaa luonnonjärjestelmien resilienssiä maankäytön muutosten yhteydessä. Samalla luodaan esimerkiksi myös virkistysmahdollisuuksia.²¹⁶

Esimerkiksi yleiskaavaa laadittaessa on MRL 39 §:n mukaan otettava huomioon muun ohella mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, ympäristöhaittojen

²¹² Valtioneuvoston päätös 2017, s. 8.

²¹³ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 188–189.

²¹⁴ Ks. esim. Benedict – McMahon 2006, s. 3.

²¹⁵ Mt., s. 1.

²¹⁶ Ks. esim. Firehock 2015, s. 8.

vähentäminen, rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuviin alueiden riittävyys. Asemakaavaa laadittaessa on puolestaan luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle, rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää, ja kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita (MRL 54.2 §). Kaavoituksessa siis on otettava huomioon biodiversiteetin ja vihreän infrastruktuurin vaatimukset. Kuitenkin, kuten aiemmin on esitetty, kaavan sisältövaatimukset mahdollistavat monenlaisia ratkaisuja, ja kaavat useimmiten laaditaan jonkin aktiivisen maankäyttöpyrkimyksen edistämiseksi. Tässäkin biodiversiteetti joutuu kilpailemaan muiden maankäyttöpyrkimysten kanssa, ja siinä missä valtakunnallisesti merkittävän luontokohteen säilyttäminen voi edellyttää muiden maankäyttömuotojen väistymistä, voivat tätä vähäisemmät luontoarvot joutua väistymään muiden maankäyttötavoitteiden tieltä.²¹⁷

Metsät ovat edellä sanotun perusteella erityisen keskeisessä asemassa tarkasteltaessa biodiversiteettiä kansallisesti, johtuen metsien suuresta osuudesta maapinta-alastamme. Metsälain sääntelyä on käsitelty edellä todeten, että se jättää biodiversiteetin suojelun näkökulmasta varsin paljon toivomisen varaa. Huolimatta MRL:n järjestelmän merkityksestä ympäristönkäytön ohjauskeinona myöskään MRL:n sääntely ei tässä suhteessa tarjoa välttämättä erityisen tehokkaita mahdollisuuksia metsien biodiversiteetin säilyttämiseen. Tämä liittyy yhtäältä päätöksenteon oikeudellisten puitteiden joustavuuteen, joka jättää ratkaisut paljolti edellä kuvatulla tavoin kaavoituksesta vastaavan tahon harkinnan varaan.²¹⁸ Toiselta puolen metsien käytön ohjaamista kaavoituksella saattavat rajoittaa yksityisten oikeudet ja omaisuuden suojausoikeus niiden taustalla. Yleiskaavoitus ei muun ohella saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa.²¹⁹ Yleiskaavoituksessa ei voida myöskään enää aiemmin mainitun MRL:n muutoksen 465/2018 jälkeen käyttää MRL 128 §:n mukaista maisematyölupamenettelyä metsien käytön ohjaukseen yleiskaava-alueilla. Toisaalta metsätalouden harjoittamiseen

²¹⁷ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 188.

²¹⁸ Ks. esim. Pölönen – Malin 2011, s. 178.

²¹⁹ Ks. säännöksen soveltamisesta mt., s. 149–152. Sama kohtuullisuusvaatimus koskee myös maakuntakaavoitusta, ks. MRL 28.3 §. Asemakaavoituksessa tilanne on kohtuullisuusvaatimuksen osalta hieman toisenlainen, MRL 54.3 §:n mukaan asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Näin ollen maanomistajan oikeudet asemakaava-alueella voivat väistyä, mikäli kaavalle asetettavat vaatimukset tätä edellyttävät.

vaikuttavia merkintöjä ja määräyksiä voidaan yleiskaavassa antaa MRL:n yleiskaavan sisältövaatimukseen perustuen, ja metsätaloutta rajoittavien kaavamerkintöjen ja -määräysten antamiseen voi yksittäistapauksessa olla myös oikeudellinen velvollisuus sisältövaatimussääntelyn edellyttäessä muun muassa maiseman ja luontoarvojen vaalimista sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyuden turvaamista. Tarve yleiskaavoituksen käyttämiseen eri käyttömuotoja yhteen sovittavana välineenä korostuu erityisesti taajamien lähialueilla, ranta-alueilla ja luonnonsuojelun tai maisema-arvojen kannalta arvokkaissa kohteissa sekä sellaisilla alueilla, jotka ovat puustoisten suojavyöhykkeiden tarpeessa.²²⁰

Asemakaava-alueilla maisematyöluupamenettely on edelleen käytössä koko asemakaava-alueella (lukuun ottamatta ranta-asemakaava-alueita²²¹), mutta metsien käytön ohjauksessa laajemmin asemakaavan merkitys on melko marginaalinen, johtuen asemakaavoituksen luonteesta nimenomaan tehokkaasti rakennettavien alueiden suunnitteluvälineenä. Kaupunkialueiden metsäalueiden käytön ohjauksessa asemakaava on käyttökelpoinen väline.

3.2.4 Muita turvallisuusnäkökohtia kaavoituksessa

Tarkasteltaessa laajemmin inhimillisen turvallisuuden koko kenttää voidaan havaita, kuinka laajasti erilaisiin turvallisuuden ja resilienssiin edellytyksiin maankäytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa. Nämä mahdollisuudet lähtevät inhimillisen turvallisuuden perustavimmista osatekijöistä, kuten henkilökohtaisesta fyysisestä turvallisuudesta. Erityisesti kaupunkien suunnittelussa on jo pitkään tunnistettu erilaisia keinoja lisätä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.²²² Kysymys on paljolti ollut rikollisuuden ehkäisemisestä, ”katuturvallisuudesta”.²²³ Sitä voidaan pyrkiä lisäämään esimerkiksi luomalla maankäytön suunnittelulla kaupunkitilan käyttöä lisääviä aktiviteettikäytäviä, jotka lisäävät ihmisten liikkumista, sekoittamalla erilaisia toimintoja (kuten sijoittamalla liikehuoneistoja asuintalojen pohjakerroksiin), luomalla kohtaamistiloja ja edistämällä asukkaiden sitou-

²²⁰ Pölönen – Malin 2011, s. 178.

²²¹ Ranta-asemakaava-alueella maisematyöluupalvelvoite edellyttää nykyisin erityistä, kaavassa annettua määräystä eli niin kutsuttua toimenpiderajoitusta, ks. MRL 128.1 §:n 2 kohta.

²²² Ks. esim. Koskela 2009, esim. s. 180–189. Turvallisuus ja koettu turvallisuus ovat eri asioita. Ihmiset voivat pelätä rikoksia ja kokea näin turvattomuutta, vaikka riski joutua rikoksen kohteeksi olisi pieni. Hyvän ympäristön voidaan sanoa olevan paitsi tosiasiallisesti turvallinen myös sellainen, joka koetaan turvalliseksi. Rikoksentorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1995, s. 7.

²²³ Ks. Koskela 2009, esim. s. 103.

tumista asuin ympäristöön.²²⁴ Monenlaisilla muillakin rakennetun ympäristön ratkaisulla, esimerkiksi kulkureittien suunnittelulla ja valaistuksella, voidaan vaikuttaa fyysiseen turvallisuuteen ja turvallisuudentunteeseen.²²⁵

Myös liikenneturvallisuus liittyy osin fyysiseen turvallisuuteen, mutta myös yhdyskuntarakenteeseen.²²⁶ Yleiskaavassa on MRL 39.2 §:n mukaan otettava huomioon muun ohella mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Asemakaavan sisältövaatimuksissa edellytetään asemakaava laadittavaksi siten, että luodaan edellytykset liikenteen järjestämiselle (MRL 54.2 §). Maankäytön suunnittelulla on edellä kuvatulla tavoin mahdollista olennaisesti vähentää liikennetarvetta (yhdyskuntarakenteen ohjaamisella, toimintojen sijoittelulla ja esimerkiksi joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä parantamalla), mikä on merkittävä liikenneturvallisuutta parantava tekijä sen lisäksi, että liikenneverkon suunnittelulla ja erilaisilla pistemäisillä ratkaisulla ratkaistaan liikenneturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä.²²⁷

²²⁴ Koskela 2009, s. 180–184, Rikoksantorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1995, s. 26–28. Sitoutuminen asuin ympäristöön merkitsee sitä, että asukas tuntee alueen omakseen muiden siellä asuvien kanssa, tuntee siitä ylpeyttä, on huolissaan sen ongelmista ja halukas vaikuttamaan niihin. Tällaisen *territoriaalisen siteen* syntymistä on mahdollista edistää esimerkiksi jakamalla tilaa pienempiin yksiköihin. Rikoksantorjunta tapahtuu näin nimenomaan epävirallisin keinoin ja sosiaalista kontrollia tukemalla, ei viranomaiskontrollilla. Koskela 2009, s. 182–183 ja siinä viitattu, Rikoksantorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1995, s. 26.

Sosiaaliseen kontrolliin on viitattu ainakin KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:143, jossa oli kyse tontin käyttämisestä asemakaavassa osoitetusta poikkeavaan tarkoitukseen. Asemakaavassa erillispientalojen korttelialueeksi (AO/s) osoitetulla korttelialueella sijaitsevaa tonttia käytettiin yhtiön toimesta majoitustoimintaan. KHO:n mukaan olennaista tällaisen käytön vaikutusten kannalta oli se, että kysymys oli omakotialueelle epätyypillistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, osin loma-asuntokäytöstä. Tontille majoittuvat henkilöt olivat alueella vieraina toisin kuin alueella pysyvästi asuvat omakotiasukkaat, ja tämä merkitsi naapuruston kannalta muun muassa pysyvään asutukseen nähden heikompa sosiaalista kontrollia. KHO:n mukaan kaavoituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi. Kiinteistöillä harjoitettu toiminta ei ratkaisun mukaan vastannut kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista omakotiasumista.

²²⁵ Rikoksantorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1995, s. 17. Asemakaavoilla ja esimerkiksi MRL 90.4 §:n mukaisilla yleisten alueiden suunnitelmissa on mahdollista vaikuttaa erilaisiin turvallisuutta edistäviin ratkaisuihin varsin yksityiskohtaisestikin. MRL 90 §:n tarkoittamia yleisiä alueita ovat mm. torit, puistot, leikkikentät, lähivirkistysalueet ja uimarannat. MRL 90.2–3 §:ssä korostetaan suunnittelun, toteutuksen ja ylläpidon laatua koskevia näkökohtia. Ekroos – Majamaa 2018, s. 475.

²²⁶ Ks. Ympäristöministeriö 2006, s. 8.

²²⁷ Mt., s. 38–39, jossa yhdyskuntarakenteen, liikennesuunnittelun ja liikenneturvallisuuden yhteyttä on kuvattu seuraavasti: ”[p]erinteisessä liikennesuunnittelussa liikenteen kasvavaan kysyntään on vastattu parantamalla liikenneväylien kapasiteettia. Uusien väylien

Maankäytön suunnittelulla vaikutetaan siten liikenneturvallisuuden kannalta keskeisiin tekijöihin: toisaalta eri kulkumuotojen liikennesuoritteeseen eli onnettomuuksille altistumiseen sekä toisaalta liikkumisen ympäristöihin eli onnettomuuksien todennäköisyyteen ja vakavuuteen.²²⁸ Maanteiden ja ratojen suunnittelun tulee lähtökohtaisesti perustua kaavaan.²²⁹ Kaupunkiympäristön liikenneturvallisuuteen vaikuttavia yksityiskohtaisia ratkaisuja tehdään asemakaavoihin perustuvassa, MRL 85 §:n mukaisessa katusuunnittelussa.²³⁰ Samalla liikennetarpeen vähentäminen on keskeisessä asemassa ilmastonmuutoksen hillinnässä.²³¹

Edellä on korostettu kaavoituksen roolia nimenomaan uhkien ennaltaehkäisyssä ja niiden haitallisten vaikutusten vähentämisessä. Maankäytön suunnittelulla on kuitenkin merkityksensä myös varsinaisen varautumisen kannalta ja häiriötilannetoiminnan edellytysten luojana. Kaavoituksen tehtävänä on myös varautumisen edellyttämien alueiden osoittaminen sijainniltaan tarkoituksenmukaisiin paikkoihin ja esimerkiksi pelastustoiminnan edellytyksistä on huolehdittava osana turvallista elinympäristöä.²³²

rakentaminen ei kuitenkaan ole ratkaissut ruuhkia, koska entistä paremmat ja nopeammat yhteydet lisäävät liikenteen kysyntää; jo lyhyellä aikavälillä opitaan käyttämään uutta reittiä ja sen varrella olevia palveluja, pitkällä aikavälillä nopeutunut yhteys kannustaa myös rakentamaan kauemmas. (...) Koska toimintojen välimatkat ovat kasvaneet, ovat jokapäiväiset matkat pidentyneet ja henkilöliikenne lisääntynyt. Eri toimintojen, kuten kaupan, koulujen ja muiden palvelujen keskittyminen sekä sijoittuminen irralleen muusta yhdyskuntarakenteesta kasvattaa etäisyyksiä ja siten edistää liikenteen kasvua ja riippuvuutta henkilöautoista. (...) On laskettu, että vaikuttamalla yhdyskuntarakenteeseen, käytettävissä oleviin kulku- ja kuljetusmuotoihin sekä liikkumistottumuksiin on mahdollista vähentää ajoneuvoliikennettä henkilöä kohti parhaimmillaan 20-30 prosenttia.” Ilmastonmuutoksen hillinnan näkökulmasta liikkumistarpeen vähentäminen on paras keino vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä, kun esimerkiksi autokannan transiitio sähkökäyttöiseksi aiheuttaa itsessään kasvihuonekaasupäästöjä ja kuluttaa huomattavan määrän luonnonvaroja.

²²⁸ Mt., s. 21, jossa todetaan myös, että ”[k]aavoitusvaiheessa liikenneturvallisuudesta huolehtiminen on edullisempaa kuin virheiden korjaaminen myöhemmin. Jo rakennetun liikennenympäristön korjaaminen vaatii suuria investointeja, eikä kaikkia ongelmia ole edes mahdollista poistaa jälkepäin.”

²²⁹ Ks. RataL 10 § ja MaantieL 17 §.

²³⁰ MRL 85 §:n mukaan katu rakennetaan kunnan hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Katu on suunniteltava ja rakennettava siten, että se sopeutuu asemakaavan mukaiseen ympäristöönsä ja täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset.

²³¹ Ks. Wahlgren 2018, esim. s. 171–172.

²³² Edellytykset pelastustoiminnalle luodaan suurelta osin kaavoituksessa, vaikkakin rakennusturvallisuus kuuluu keskeisenä osana MRL:n rakentamisen ohjauksen kysymyksiin. MRL 117 b §:n 1 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla paloturvalliseksi. Palon syttymisen vaaraa on rajoitettava. Rakennuksen kantavien rakenteiden on oltava sellaiset, että ne palon sattuessa kestävät vähimmäisajan ottaen huomioon rakennuksen sortuminen, poistumisen turvaaminen, pelastustoiminta ja palon hallintaan saaminen. Palon ja savun kehittymistä ja leviämistä rakennuksessa sekä palon leviämistä

Näin myös turvallisuuden ja varautumisen perinteistä ydintä koskevat kysymykset ovat osa maankäyttöä koskevaa päätöksentekoa.²³³ Uusi MRL 4 a § osaltaan ilmentää ja korostaa perinteisen turvallisuuden kysymysten merkitystä maankäytön suunnittelussa.

Helsingin yleiskaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:151 oli kyse myös kansallisen turvallisuuden intresseistä ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulkinnasta erityisesti puolustusvoimien toimintojen osalta.²³⁴ Yleiskaavassa oli osoitettu puolustusvoimien käytössä olevia saaria merellisen virkistykseen ja matkailun alueeksi ja virkistys- ja viheralueiksi. Saaret sijaitsivat Santahaminan läheisyydessä, maakuntakaavassa osoitetun Puolustusvoimien melualueen (LAeq 7-22 yli 55 dB) rajauksen sisäpuolella. Osa saarista sijoittui lisäksi Santahaminan suoja-alueen rajauksen sisäpuolelle. Näistä saarista kaksi oli vaihemaakuntakaavassa osoitettu merkinnällä EP/u puolustusvoimien alueeksi, jonka toissijainen käyttötarkoitus on virkistys-, matkailu- ja/tai koulutustoiminta. Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan ”alueet varataan puolustusvoimien käyttöön. Mikäli alue vapautuu puolustusvoimien käytöstä, se varataan virkistys-, matkailu- ja/tai koulutustoimintaan. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava

lähistöllä oleviin rakennuksiin on pystyttävä rajoittamaan. Rakennuksen rakentamisessa on käytettävä paloturvallisuuden kannalta soveltuvia rakennustuotteita ja teknisiä laitteistoja. Lainkohdan 2 momentin mukaan rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Lupaviranomainen voi edellyttää laadittavaksi turvallisuusselvityksen poistumisturvallisuuden kannalta erittäin vaativasta kohteesta.

²³³ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevien tavoitteiden perustelujen mukaan alueidenkäytössä on tarpeen varmistaa valtakunnan kokonaisturvallisuuden edellytykset, kuten maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustoimen ja huoltovarmuuden tarpeet. Perusteluiden mukaan puolustusvoimien toiminnoille on luonteenomaista se, että niiden vaikutukset ulottuvat käytössä olevien alueiden ulkopuolelle. Toimintaedellytysten turvaamiseksi alueidenkäytössä onkin päätöksen mukaan tarpeen kiinnittää erityistä huomiota niihin alueidenkäytön rajoitteisiin, joita puolustusvoimien ja rajavalvonnan toiminnasta ja kehittämisestä aiheutuu. Valtioneuvoston päätös 2017, s. 7.

²³⁴ Vuosikirjaratkaisun tiivistelmässä ei kuitenkaan ole käsitelty asiaa tältä osin. Kaavan laatimista ohjasi aiempi päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017 hyväksytyjen tavoitteiden sijaan. Tuolloisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.2 erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset. Tuolloiset tavoitteet oli jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet olivat vain yleispiirteistä kaavoitusta koskevia periaatteellisia linjauksia, erityistavoitteiden osalta kunkin tavoitteen sanamuoto määritteli viime kädessä sen, mille suunnittelun tasoille kukin tavoite ulotti vaikutuksensa. Sanamuotonsa mukaan puheena oleva erityistavoite oli kaikkia kaavatasoja koskeva vaatimus.

huomioon kulttuuriympäristö- ja luontoarvojen säilyminen”. Muiden kyseessä olevien saarten osalta maakuntakaavassa ei ollut puolustusvoimien toimintaa koskevia kaavamerkintöjä tai -määräyksiä. Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnan valituksen mukaan maakuntakaavassa puolustusvoimien alueiksi osoitetut saaret olisi myös yleiskaavassa tullut osoittaa mainittuun tarkoitukseen. Valituksen mukaan näiden ja muidenkin saarten osalta yleiskaavan mukainen ratkaisu merkitä puolustusvoimien hallinnassa olevat saaret merellisen virkistys- ja matkailun alueeksi, virkistys- ja viheralueeksi sekä asuntovaltaiseksi alueeksi oli ristiriidassa myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen niiden kahden saaren osalta, jotka oli maakuntakaavassa osoitettu ensisijaisesti puolustusvoimien alueeksi ja hylännyt valituksen muilta osin. Olennaisena perusteena ratkaisulle oli se, ettei maakuntakaava ollut ollut riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, kun yleiskaavassa ei ollut esimerkiksi ajoittamista koskevia määräyksiä. Niiden saarten osalta, joista maakuntakaavassa ei ollut puolustusvoimien käyttöä koskevia merkintöjä ja määräyksiä, hallinto-oikeus totesi, että saarten käyttäminen rakentamiseen ei ole mahdollista ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ja vasta tässä vaiheessa selviää, mihin yksittäistä yleiskaavassa merellisen virkistys- ja matkailun merkinnällä osoitettua saarta voidaan käyttää. Näin ollen ja kun yleiskaavalla ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista, voiko näille puolustusvoimien käytössä oleville saarille viime kädessä sijoittua toimintoja, jotka voisivat olla ristiriidassa maanpuolustusta ja rajavalvontaa koskevien erityistavoitteiden kanssa, yleiskaavaratkaisua ei näiden saarten osalta ollut syytä kumota sillä perusteella, että kaavaa laadittaessa ei ole riittävästi otettu huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita eikä turvattu niiden toimintamahdollisuuksia, siten kuin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti huomioon ottaen edellytetään.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen esikunnan valituksesta ratkaistavana, oliko yleiskaavaratkaisussa otettu muiden saarten osalta riittävällä tavalla huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeiden turvaamista koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. KHO totesi perusteluissaan, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat ensisijaisesti maakuntakaavoitusta. Koska kysymyksessä oleville saarille ei ollut osoitettu voimassa olevissa maakuntakaavoissa käyttötarkoitusta, maakuntakaavat eivät tässä tapauksessa KHO:n mukaan ohjanneet saarten yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan myös muussa alueiden käytön suunnittelussa kuitenkin on KHO:n mukaan huolehdyttävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevat saaret sijaitsevat Santahaminan läheisyydessä ja saaret ovat lisäksi puo-

lustusvoimien käytössä, mistä johtuen saarille osoitettavaa maankäyttöä suunniteltaessa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintaedellytysten turvaaminen. Arvioitaessa yleiskaavaratkaisusta saarien käytölle ja maanpuolustuksen toimintaedellytyksille aiheutuvia vaikutuksia on kuitenkin otettava huomioon, että yleiskaavassa merellisen virkistykseen ja matkailun alueeksi ja virkistys- ja viheralueeksi osoitetujen saarten käyttäminen virkistys- tai matkailukäyttöä palvelemaan rakentamiseen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Yleiskaavaratkaisulla ei siten ollut KHO:n mukaan ratkaistu saarten käyttöä tavalla, joka välittömästi vaikuttaisi saarten käyttöön tai puolustusvoimien ja rajavalvonnan toimintaedellytyksiin. Maanpuolustusta ja rajavalvontaa koskevat erityistavoitteet on otettava huomioon myös mahdollisessa saarien yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Näillä ja hallinto-oikeuden päätöksessä mainituilla perusteilla korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Korkein hallinto-oikeus siis katsoi, että kaavaratkaisussa on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla turvattu puolustusvoimien toimintaedellytykset, kun kaava ei välittömästi vaikuttanut näihin edellytyksiin siitä huolimatta, että saaret oli kaavassa osoitettu muuhun kuin puolustusvoimien käyttötarkoituksiin. Perusteena oli keskeisesti kaavan yleispiirteisyys, eli sen perusteella ei ollut mahdollista toteuttaa sellaista maankäyttöä, joka olisi puolustusvoimien toimintaedellytyksiä vaarantanut. Punninnassa toisella puolen ovat epäilemättä vaikuttaneet muut, yleiskaavaratkaisussa yksilöidyt saariin kohdistuvat maankäyttöintressit. Suunnittelujärjestelmän tasojen näkökulmasta on kuitenkin mielenkiintoista, että mikäli puheena olevien saarten maankäyttöä lähdetäisiin suunnittelemaan rakentamista ohjaavalla kaavalla ja puolustusvoimien toiminta-alueella säilyisi ennallaan, olisivat yleiskaavan kaavamerkinnot ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tältä osin lähtökohtaisesti ristiriitaiset. Tällöin kaavahierarkian ylemmät tasot (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja yleiskaava), jotka molemmat edellytetään otettavaksi huomioon, ohjaavat kaavaratkaisua eri suuntiin. Ajoittamista koskevat määräykset olisivat tältäkin osin parantaneet tilannetta.²³⁵

Perinteisen turvallisuuskäsityksen laajeneminen laajentaa samalla myös maankäytön suunnittelun roolia turvallisuuden ja resilienssin luomisessa. Inhimilliseen turvallisuuteen ja resilienssiin liittyvät kysymykset läpäisevät siis koko yhteiskunnan ja kytkeytyvät toisiinsa. Esimerkiksi yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus ovat tekijöitä, jotka edistävät sekä yksilötason että yhteisöllistä resilienssiä ja johon voidaan vaikuttaa myös maankäytön suunnittelun keinoin. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi

²³⁵ Yleiskaava ei sinänsä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan lähtökohtaisesti ohjaa sitä yksityiskohtaisemman yleiskaavan laatimista taikka yleiskaavan muuttamista, joten tältä osin kaavahierarkista ongelmaa ei periaatteessa syntyisi.

monipuolisten asuin- ja työmahdollisuuksien ja sosiaalisen koheesion edistäminen, erilaisten haavoittuvien väestöryhmien tarpeiden huomioiminen ja erilaisten yhteisöllisten voimavarojen hyödyntäminen ja säilyttäminen.²³⁶ On selvää, ettei maankäytön suunnittelu yksin toteuta näitä tavoitteita, mutta se on osa siinä keinovalikoimassa, jolla näihin tavoitteisiin pyritään. Globaalien muutosten lisätessä muun ohella siirtolaisuutta ja pakolaisuutta näiden kysymysten merkitys entisestään korostuu sen lisäksi, että resilienssiä koettelevien häiriötilanteiden määrä on omiaan lisääntymään.

Yhtenä MRL:n ja turvallisuuskysymysten kytköksenä on vielä mainittava se, että myös MRL:n mukaisilla *kaavoitusmenettelyillä* on yhteytensä turvallisuuteen ja resilienssiin. Kuten aiemmin mainittiin, myös osallisuuden tunne ja kokemus vaikutusmahdollisuuksista esimerkiksi omaa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa ovat yksi resilienssin elementti. Osallistuminen ja osallistumismahdollisuudet kaavoitusmenettelyihin tukevat kokemusta osallisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista.²³⁷ Sekä vaikutusmahdollisuuksia että kokemusta vaikutusmahdollisuuksien olemassaolosta tukevat myös muutoksenhakumahdollisuudet esimerkiksi kaavojen hyväksymispäätöksiin.

Toisaalta kansalaisosallistumisella ja kansalaisten muutoksenhakumahdollisuuksilla on merkityksensä turvallisuuden kannalta myös sikäli, että näiden vaikutusmahdollisuuksien kautta erilaiset intressit myös tulevat osaksi päätöksentekoa ja päätösten lainmukaisuuden arviointia. Kuten aiemmin todettiin, kaavojen laatimisen ensisijaisena syynä ovat useimmiten taloudelliset syyt, ja jotkin muut kaavojen laadinnassa huomioon otettavat intressit saattavat näyttäytyä suunnittelun tavoitteita rajoittavina tekijöinä eikä erilaisten intressien vähimmäissuojaa ole yksiselitteisesti määritelty.

²³⁶ Urban Land Institute 2018, esim. s. 14–19. Sosiaaliseen koheesioon ja yhdenvertaisuuteen voidaan pyrkiä esimerkiksi sijoittamalla kaavoitettavalle alueelle mahdollisimman monipuolisia asumismahdollisuuksia ja pyrkimällä asuinalueen väestön heterogeenisuuteen erilaisten muuttujien suhteen. Samalla edistetään arkielämän toimintojen monipuolisuutta; väestön ollessa eri ikäistä, erilaisessa elämäntilanteessa, käyttäessä aikaansa eri tavoin ja harrastaessa eri asioita alue elää monipuolisesti ja esimerkiksi erilaisista palveluista on monipuolisesti kysyntää. Rikoksantorjunnan neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta 1995, s. 41.

Yllä mainittuja yhteisöllisiä, resilienssiä tuottavia voimavaroja voivat olla esimerkiksi kulttuuriin ja historiaan liittyvät tekijät, ympäristöön ja luontoon liittyvät tekijät sekä sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. Urban Land Institute 2018, s. 18.

²³⁷ Vuorovaikutusta kaavoituksessa koskevan perussäännöksen, MRL 62.1 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Erityisesti tällaisessa asetelmassa – vaikka tietysti muutoinkin – myös erilaisten yksityisten osallistajojen kuten kuntalaisten käsitykset kaavoituksessa huomioitavista intresseistä ovat hyvin merkityksellisiä, ja liittyvät kaavapäätöksenteon legitimaatioon ja demokraattiseen kontrolliin.²³⁸ Kun turvallisuus on moniulotteinen kysymys, edellyttää sen hahmottaminen tarkastelua eri näkökulmista, ja tässä esimerkiksi kuntalaisten tuottama tieto on merkityksellistä.

MRL:n menettelyllinen ja aineellinen sääntely maankäytön suunnittelua koskien voidaankin nähdä toisiaan täydentävinä. Osallistuminen ja vaikutusten arviointi tuottavat monipuolista tietoa eri näkökulmista ja luovat ideaalitulanteessa edellytyksiä eri näkökulmat huomioiville ja demokraattisille kaavoitusratkaisuille.²³⁹ Näin myös osallistumismenettelyt turvaavat osaltaan erilaisten, niin yksilötason kuin yhteiskunnan tasonkin turvallisuuskysymysten huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa.

3.3 Maankäytön suunnittelu ja viranomaisten turvallisuusstrategiat

Maankäytön suunnittelun ja turvallisuuden suhdetta on syytä vielä tarkastella viranomaisten turvallisuusstrategioiden näkökulmasta. Tällä tavoin voidaan tehdä muun ohella havaintoja siitä, onko kaavoituksen mahdollisuuksia turvallisuuskysymyksiin vastaamisessa käsitelty turvallisuusstrategioissa, ja toisaalta turvallisuusstrategioiden valossa voidaan edellä sanotun perusteella pohtia, olisiko tällaiselle mahdollisesti joissakin suhteissa perusteita.

Sisäisen turvallisuuden strategiassa taikka yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei nimenomaisesti viitata kaavoitukseen missään yhteydessä. Välitön liityntä maankäytön suunnitteluun kuitenkin löytyy sisäisen turvallisuuden strategian toimenpidekokonaisuudesta 3 (arjen turvallisuus), jossa erääksi tavoitteiden saavuttamisen keinoksi on mainittu se, että ”[v]ahvistetaan kaupunkien kykyä ehkäistä kaupunkien sisäistä segregaatiokehitystä monimuotoisesti. Luodaan toimintamallit hyvien väestösuhteiden rakentumiselle paikallisyhteisöissä. Hyviä väestösuhteita edistämällä lisätään ihmisten hyvinvointia ja turvallisuuden tunnetta sekä

²³⁸ Kuten aiemmin niin ikään todettiin, myös luottamus viranomaisiin on vaikutusmahdollisuuksien ohella osa turvallisuuden kokemusta. Päätöksentekoon liittyvät kontrollimahdollisuudet kytkeytyvät osaltaan myös luottamukseen viranomaisiin, kun viranomaisten toiminnan oikeellisuus on saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi.

²³⁹ Pölönen – Malin 2011, s. 129. Ks. laajemmin yleisistä eduista ja osallistumisesta Heinilä 2017, s. 64–72, 165–166.

ennalta ehkäistään väestöryhmien välisiä jännitteitä ja rikoksia.”²⁴⁰ Tämä kirjaus liittyy sangen välittömästi edellä mainittuihin yhteiskunnallisen koheesion ja osallisuuden edistämismahdollisuuksiin maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa.

Myöskään yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei ole eksplisiittisesti käsitelty alueidenkäytön suunnittelua keinona siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Hallinnonalojen strategisissa tehtävissä on yhtenä kokonaisuutena ympäristön muutosten havainnointi ja seuranta sekä muutoksiin sopeutuminen ja niistä aiheutuvien uhkien torjunta, jonka tehtävän kuvauksen mukaan ”ylläpidetään valmiutta havaita, seurata ja ennakoida ympäristön muutoksia sekä yhteiskunnan valmiutta sopeutua niihin ja torjua niistä aiheutuvia uhkia”. Toimintamalli kuitenkin sisältää lähinnä ympäristön tilan seurantaa ja tiedon tuottamista, eikä se sisällä mainintaa varsinaisista muutoksiin sopeutumisen taikka niistä aiheutuvien uhkien torjunnan keinoista.²⁴¹ Kaavoitus on edellä kuvatulla tavalla keskeinen keino ympäristön muutoksiin sopeutumisessa ja niistä aiheutuvien uhkien torjumisessa. Myöskään esimerkiksi tulvariskien hallinnan, ympäristövahtien torjunnan ja ennaltaehkäisyn ja kemikaaliuhkiin varautumisen toimintakokonaisuuksissa taikka muuallakaan ei ole erikseen mainittu alueidenkäytön suunnittelua uhkien ennaltaehkäisyssä taikka niihin varautumisessa, vaikka maankäytön suunnittelulla on aiemmin kuvatulla tavalla keskeinen rooli. Tarkastelut ovatkin tältä osin suppeita, yleispiirteisiä ja jossain määrin sektoroituneita, eikä ennaltaehkäisyn näkökulma tule erityisen konkreettisesti esiin.²⁴² Varautumisnäkökulma kiinnittyy ensisijaisesti siihen, mikä on toimintamalli silloin, kun jokin konkreettinen häiriötilanne ilmenee.

Eksplisiittiset yhteydet viranomaisten turvallisuusstrategioiden ja maankäytön suunnittelun välillä siis näyttävät melko lailla puuttuvan. Syyt tähän liittynevät paljolti siihen, että erityisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevan valtioneuvoston päätöksen näkökulma on olennaisesti varautu-

²⁴⁰ Sisäministeriö 2017, s. 41, jossa vastuutahoiksi on myös määritelty muiden ohella ympäristöministeriö ja kunnat. Toisaalta maakuntien ja kuntien turvallisuustyötä koskevassa toimenpidekokonaisuudessa näkökulma vaikuttaa jälleen olennaisesti suppeammalta; ks. mt., s. 46–47. Turvallisuusosaamista ja kriisinkestokykyä koskevassa toimenpidekokonaisuudessa on myös mainittu yhdeksi tavoitteiden saavuttamisen keinoksi lisätä lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua arjen turvallisuuteen liittyvään päätöksentekoon. Jos ja kun kaavoitus ymmärretään keinoksi luoda turvallista elin- ja toimintaympäristöä, voidaan tämän lausuman katsoa liittyvän myös alueidenkäytön suunnittelumenettelyihin.

²⁴¹ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 70.

²⁴² Esimerkiksi tulvariskien osalta on yksinomaan todettu, että tulvariskejä hallitaan ja patoturvallisuutta valvotaan; mt., s. 21.

misen näkökulma.²⁴³ Maankäytön suunnittelun suhde turvallisuuteen on puolestaan edellä kuvatulla tavoin ensisijaisesti ennaltaehkäisevä. Näin varautumiseen ja häiriötilanteisiin painottuvissa strategioissa ainakaan päähuomio ei kiinnity ennaltaehkäisyyn ja muutoksiin sopeutumisen kysymyksiin siten kuin maankäytön suunnittelussa. Sisäisen turvallisuuden strategiassa ennalta ehkäisyyn näkökulma tulee hieman selvemmin esiin erityisesti syrjäytymisen ehkäisyssä.²⁴⁴ Edellä on pyritty perustelemaan sitä, että erityisesti merkitystään kasvattavien ympäristöturvallisuuteen liittyvien kysymysten vuoksi ennaltaehkäisyyn tulisi saada turvallisuuskysymysten tarkastelussa aiempaa tukevampaa sijan.

Varautumisen ja ennaltaehkäisyyn välinen rajanveto on toisaalta tietyllä tapaa häilyvä ja ehkä osin sopimuksenvaarainenkin, sillä varautumisenkin yhdeksi päämääräksi on todettu onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisy.²⁴⁵ Näin esimerkiksi edellä kuvatuilla maankäytön suunnitteluun liittyvillä ympäristöturvallisuuden edistämisen keinoilla ja turvallisuusstrategioissa tunnistetuilla turvallisuuskysymyksillä voidaan nähdä kiinteitä yhteyksiä, ja maankäytön suunnittelu on keskeinen keino esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa käsiteltyjen tulvariskien hallinnan ja ympäristövahinkojen ennaltaehkäisyyn toteuttamisessa.

Turvallisuusstrategiat myös keskittyvät paljolti turvallisuusviranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden resursseihin ja toimenpiteisiin. Ehkä osin tähänkin näkökulmaan liittyvä turvallisuusstrategioiden yleispiirteisyys voidaan niin ikään nähdä syyksi siihen, ettei esimerkiksi maankäytön suunnittelun rooli kokonaisturvallisuuden luomisessa nouse eksplisiittisesti esiin. Tämän rinnalla myös tarkastelujen tietynlainen sektoroituneisuus saattaa vaikuttaa siihen, ettei nämä sektorit laajalti läpäisevää maankäytön suunnittelua yksittäisten turvallisuuskysymysten tarkastelussa tunnisteta välineenä. Kuitenkin maankäytön suunnittelun merkitys turvallisuusstrategioiden toimenpiteiden *toteuttamisessa* ja toteuttamisen suunnittelussa on merkittäväkin.

²⁴³ Varautuminen siis tarkoittaa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen perustuu valmiuslain (1552/2011), pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen. Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 9.

²⁴⁴ Ks. esim. Sisäministeriö 2017, s. 12.

²⁴⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan varautumisen päämääränä on huolehtia onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisystä, valmistautumisesta toimintaan niiden uhatessa tai sattuesssa ja suunnitella toipuminen. Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 9.

Turvallisuusstrategioiden näkökulmasta turvallisuudessa on paljolti kyse tilapäisiin häiriötilanteisiin varautumisesta ja niiden aikana toimimisesta. Häiriötilanteiden jälkeen lähtökohtaisesti palataan oletusarvoisesti normaalitilaan. Ympäristöä koskevassa turvallisuusdiskurssissa ajattelu kuitenkin lähtee aiemmin kuvatulla tavoin siitä, että ympäristöongelmissa on kyse jossain määrin väistämättömistä, uhkia aiheuttavista pysyvistä muutoksista, joihin ja joiden mahdollisesti vaikeasti ennakoitaviin vaikutuksiin on varauduttava ja sopeuduttava, siltä osin kuin niiden ennalta ehkäisemiseen ei pystytä. Ennalta ehkäisy ja sopeutuminen nousevat laaja-alaisessa turvallisuuden tarkastelussa keskeiseen asemaan varautumisen ja häiriötilannetoiminnan rinnalle. Laajentunut turvallisuuskäsitys laajentaa siis myös turvallisuuden keinovalikoimaa.

3.4 Maankäytön suunnittelujärjestelmän viimeaikaisia kehityslinjoja

Maankäytön suunnittelulla on edellä kuvatun perusteella huomattava määrä turvallisuuskytköksiä, ja toisaalta myös maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyjärjestelmässä turvallisuuteen liittyvät seikat näyttäisivät periaatteellisella tasolla olevan varsin hyvin huomioituja. Kuitenkin se, että nämä seikat tulevat yksittäisissä kaavoissa huomioiduksi, ei siis ole aina selvää. Näiden intressien huomioiminen pyritään varmistamaan erilaisilla oikeudellisilla keinoilla, joita on käsitelty edellä. Tästä näkökulmasta on syytä tarkastella vielä erikseen sitä, miten MRL:n sääntelyjärjestelmä on viime vuosina kehittynyt tässä suhteessa.

Turvallisuusintressit ovat yleisinä etuina paljolti valtakunnallisia, ja ohjausjärjestelmän rakenteista johtuen ne oikeudellisesti välittyvät alemmanasteiseen kaavoitukseen ja muuhun viranomaisten päätöksentekoon paljolti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa maakuntakaavoituksella on keskeinen rooli.²⁴⁶

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja niiden vaikuttavuuteen mahdollisesti vaikuttaneita muutoksia on tehty MRL:n järjestelmässä viimeisten vuosien aikana useita. Yhtenä merkityksellisenä muutoksena on ollut maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn poistuminen 1.2.2016 alkaen.²⁴⁷ Tämä on merkinnyt sitä, että maakuntakaavojen hyväksymiseen ja voimaantuloon ei enää sisälly systemaattista ja kattavaa kontrollia sen

²⁴⁶ Valtioneuvoston päätös 2017, s. 10.

²⁴⁷ L 28/2016, ks. HE 114/2015 vp.

suhteen, ovatko laaditut kaavat muun ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisia. Esimerkiksi oikeuskäytännön perusteella tätä systemaattista kontrollia on voitu pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta merkittävänä.²⁴⁸ Muutoksen jälkeen hyväksytyyn maakuntakaavan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuus tulee tarkasteltavaksi vain muutoksenhaun kautta. Tämä edellyttää sitä, että jokin valitukseen oikeutettu taho hakee muutosta maakuntakaavapäätökseen sillä perusteella, että kaavapäätöksessä ei ole lain edellyttämällä tavoin otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tällainen kontrolli on siten väistämättä enemmän taikka vähemmän satunnaista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta viranomaisvalvontaa hankaloitti jo puheena olevan muutoksen jälkeen muun ohella se, että nimenomaan maakuntakaavoituksessa laillisuutta valvova taho oli mainitusta MRL:n muutoksesta lähtien jossain määrin epäselvä.²⁴⁹

Sittemmin valtion valvontaviranomaisen valvontatehtävää on 1.5.2017 voimaan tulleella MRL:n muutoksella 230/2017 supistettu merkittävästi, joskin se edelleen kattaa vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.²⁵⁰ Nytemmin kaatuneen maakuntauudistuksen yhteydessä valtion viranomaisen yleinen valvontatehtävä oli tarkoitus peräti lopettaa kokonaan. Tämä todettiin jo uusimmassa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa päätöksessä.²⁵¹ Tuoreessa Antti Rinteen hallitusohjelmassa on kuitenkin nimenomaisesti todettu, että alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistoimintana vähintään nykytasolla.²⁵²

Valtion viranomaisten suorittaman lain ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuuden valvonnan lakkaaminen kokonaan olisi ollut merkittävä kysymys tarkasteltaessa valtakunnallisesti mer-

²⁴⁸ Ks. Heinilä – Wähä 2013, s. 51. Vahvistamismenettelyn poistamiselle on sinänsä valtiosääntöisiäkin perusteita, ministeriön rooli muutoksenhakuviranomaisena ei ole välttämättä ongelmaton. Ks. HE 114/2015 vp, s. 4–5.

Ks. pohjoismaista vertailua kuntien ja maakuntien valtionvalvonnasta itsehallinnon ja valtiosäännön näkökulmasta Mäkinen 2017 passim.

²⁴⁹ Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistamisen yhteydessä lain 17 §:sta poistettiin ympäristöministeriölle kuulunut maakuntakaavoituksen ohjaus- ja valvontatehtävä, ja MRL 18:n nojalla se näytti muutoksen jälkeen kuuluvan alueellisille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Epäselvää oli, oliko tämä lainsäätäjän tarkoitus. Ks. myös Heinilä 2017, s. 63.

²⁵⁰ Ks. mainitusta muutoksesta ja myös laajemmin valtion roolin muutoksesta tällä vuosikymmenellä Mäkinen 2018, s. 25–26, jossa huomautetaan, että muun ohella valtion sektoriviranomaiset ja hallintotuomioistuimet vastustivat muutosta laajasti.

²⁵¹ Valtioneuvoston päätös 2017, s. 5.

²⁵² Valtioneuvosto 3.6.2019, s. 47.

kityksellisten ja laissa määriteltyjen intressien välittymistä yksittäisiin maankäyttöä koskeviin päätöksiin. Ratkaisua perusteltiin lähinnä sillä, että eri sektoriviranomaisilla kuitenkin olisi säilynyt muutoksenhakumahdollisuus omalla toimialallaan.²⁵³ Voidaan kuitenkin sanoa, että näiden sektoriviranomaisten – enemmän taikka vähemmän suorittama – oman sektorinsa yleisen edun valvonta ei kattaisi kaikkia maankäytön suunnitteluun liittyviä merkittäviä kysymyksiä. Maankäytön suunnitteluun liittyy (esimerkiksi ilmastonmuutosta, yhdyskuntarakenteen eheyttä ja taloudellisuutta taikka luonnonsuojelulainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomia biodiversiteettiä koskevia) kysymyksiä, jotka eivät kuulu minkään sektoriviranomaisen toimialaan ainakaan sillä tavoin, että tällainen viranomaisen todennäköisesti käyttäisi tai edes voisi käyttää valitusoikeutta yksittäisessä kaava-asiassa. Maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa myös moninaisten intressien yhteensovittamista koskeva asiantuntemus on edellä kuvatulla tavalla välttämätön. Näin ollen niin päätösten lain- kuin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteidenkin mukaisuuden arviointi edellyttää erilaisten laissa määriteltyjen intressien punnintaa, samoin kuin MRL:n järjestelmän tuntemusta muutoinkin.²⁵⁴ Valtion valvontaviranomaisen tehtäviin kuului aiemmin nimenomaisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen valvonta, nykyisen sanamuodon mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat (MRL 18.2 §).²⁵⁵

Mainittu MRL 18.2 §, jonka nojalla keskeisesti ratkaistaan ELY-keskuksen valitusoikeus yksittäisissä kaava-asioissa (samoin kuin esimerkiksi poikkeamis- ja suunnittelutarveasioissa), on siis hyvin tulkinnanvarainen. Ratkaistakseen kysymyksen siitä, onko ELY-keskuksella asiassa valitusoikeus, hallinto-oikeus joutuu tutkimaan asiaa aineellisesti ja ratkaisemaan, onko asiassa jotakin ”valtakunnallista tai maakunnallisesti merkittävää”. Oikeuskäytäntöä säännöksen tulkinnasta on kertynyt varsin vähän, eikä sitä ehkä voida luonnehtia täysin johdonmukaiseksi. Julkaistussa Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa 13.09.2018 T 18/0263/1 oli kyseessä pie-

²⁵³ Ks. HE 14/2018 vp, s. 136. Näin esimerkiksi ehdotetun MRL 4 a §:n mukaisia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä valvoisi lähtökohtaisesti Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos. Tämä tietenkin edellyttää sitä, että tällaiset viranomaistahot tunnistetaan kaavoitusprosessissa osallisiksi ja he saavat tiedon tällaisen kaavoitusmenettelyn vireillä olosta ja siinä tehdyistä päätöksistä.

²⁵⁴ Mäkinen 2018, s. 34.

²⁵⁵ MRL 18.2 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan alueellisen ympäristökeskuksen, myöhemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, oli erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin MRL:ssä säädetään.

nehköä aluetta koskeva ranta-asemakaava, jolla oli osoitettu neljä uutta lomarakennuspaikkaa yhden maanomistajan omistamille kiinteistöille. ELY-keskus valitti ranta-asemakaavapäätöksestä kahdella eri perusteella. Valituksen mukaan ranta-asemakaavassa oli mitoituksen osalta menetyt maakuntakaavan rantarakentamista koskevien kaavamääräysten ja suositusten sekä yleisten kaavoitusperiaatteiden vastaisesti. Toinen valitusperuste koski ennestään rakentamattomalle pienelle saarelle osoitettua yksittäistä rakennuspaikkaa. Saari sijaitsi meriväyläalueella, joka on maakuntakaavan mukaan kulttuuriympäristön tai maiseman kannalta tärkeä alue. Siltä osin, kuin valitus kohdistui ranta-asemakaavan mitoitusperusteisiin, hallinto-oikeus katsoi, että ELY-keskuksella ei ollut asiassa valitusoikeutta. Sen sijaan ottaen huomioon edellä mainittuun saareen osoitetun rakennuspaikan olosuhteet sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa ELY-keskuksen vastuulle säädetty valvontatehtävät, hallinto-oikeus katsoi, että ELY-keskuksella on tältä osin valitusoikeus. Hallinto-oikeus totesi, että ennestään rakentamattomaan pieneen saareen osoitetun uuden rakennuspaikan osalta maakuntakaava ei ole ranta-asemakaavaa laadittaessa ollut ohjeena MRL:n edellyttämällä tavalla ja kaavaratkaisu myös vaarantaa alueen maisema-arvojen säilymistä. Kaavan hyväksymispäätös katsottiin siten tältä osin lainvastaiseksi.

Helsingin hallinto-oikeuden julkaistussa ratkaisussa 15.10.2018 T 18/0597/5 oli kyse poikkeamisesta ranta-asemakaavan vesikäymälän rakentamiskieltoa koskevasta asiasta. Hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ranta-asemakaavassa asetettu kieltä rakentaa vesikäymälöitä perustui vesiensuojeluun ja siten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säädettyyn ELY-keskusten ympäristönsuojelulliseen toimialaan ja tehtävään. Kun otettiin huomioon vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta, joka edellyttäisi vesikäymäläkieltoa koskevaan poikkeamiseen suostumista muidenkin rantakiinteistöjen kohdalla, aiheuttaisi poikkeaminen sellaista muutospainetta ranta-asemakaavoituksessa Uudellamaalla noudatettuun keskeiseen periaatteeseen, että sillä olisi ympäristönsuojelun kannalta laajamittaisempaa ja vaikutukseltaan maakunnallistakin merkitystä maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Näin ollen kysymys oli ELY-keskuksen valvontavastuulle kuuluvasta asiasta, josta ELY-keskuksella oli valitusoikeus. ELY-keskuksen valitusoikeutta perusteltiin siis yhtäältä MRL 18.2 §:n säännöksellä sekä ELY-keskuksista annetussa laissa (897/2009, ELYL) säädettyillä ELY-keskuksen tehtävillä. Vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta oli argumentaatiossa varsin keskeisessä asemassa valitusoikeuden kannalta.

Kuopion hallinto-oikeuden julkaisemattomassa ratkaisussa 7.7.2017 T 17/0143/3 oli kyse yleiskaavan muutoksesta, jolla aiemmin rakentamattomaan saareen oli osoitettu matkailupalvelujen aluetta (RM), jolle sai rakentaa yhteensä noin 2500 kerrosneliometriä. Aiemmassa kaavassa

saari oli pääosin yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, jolla oli ulkoilun ohjaamistarvetta ja/tai ympäristöarvoja (MU); saareen oli tuolloisessa yleiskaavassa osoitettu kuusi tavanomaista lomarakennuspaikkaa. Maakuntakaavassa ei ollut aluetta koskevia aluevarauksia. ELY-keskuksen valitus asiassa oli perustettu keskeisesti rantarakentamiseen liittyviin ylikunnallisiin intresseihin, maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun (siihen, että rantarakentamisen jakautumisella on aina yksittäistä ratkaisua laajemmalle ulottuva vaikutus) ja siihen, että kyse olisi maakunnallisella tasolla suunniteltavasta matkailualueesta. Valituksessa viitattiin valitusoikeuden perusteena myös PL 20.2 §:n mukaiseen julkisen vallan turvaamisveloitteeseen, samoin kuin tuolloin vielä voimassa olleisiin rantarakentamiseen liittyviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin rantarakentamista koskien.²⁵⁶ Päätös katsottiin valituksessa lainvastaiseksi muun ohella sillä perusteella, että hankkeessa oli kyse pikemminkin yhteisrantaista lomarakentamisesta. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, ja perusteli ratkaisuaan keskeisesti muutoksen esitöillä. Hallinto-oikeuden mukaan muutoksen tavoitteena oli rajata ELY-keskuksen valvontatehtävää ja valitusoikeutta MRL:n mukaisissa asioissa ja lisätä kuntien vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa. Kaavan vaikutuksista hallinto-oikeus totesi, että kyse oli pienehkön alueen kaavamuutoksesta, jolla on muodostettu noin 2500 kerrosneliometriä rakennusoikeutta, muutettu käyttötarkoitusta, laajennettu rakentamiseen osoitettua aluetta ja lisätty rakennusoikeuden määrää. Kaavamuutoksen pienimuotoisuus ja alueen olosuhteet huomioon ottaen kaavamuutosta ei sen laajuuden ja laadun puolesta voitu hallinto-oikeuden mukaan pitää rantarakentamisen tai maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kannalta vaikutusiltaan valtakunnallisena taikka maakunnallisestikaan merkittävänä.

Edellä esitetyt tapaukset kiertyvät paljolti yhdenvertaisuusperiaatteen ja siihen liittyvän PL 6 §:n perusoikeussäännöksen ympärille. Helsingin hallinto-oikeuden kaavan vesikäymälän rakentamiskiellosta poikkeamista koskevassa asiassa sille annettiin selvästi merkitystä, muutoinhan yksittäisen kaavan vesikäymäläkieltoa koskevaa poikkeamista olisi hyvin vaikea pitää maakunnallisestikaan merkittävänä. Toisaalta Turun ja Kuopion hallinto-oikeuksien ratkaisuissa tälle ei annettu merkitystä, vaikka niissä selvästi oli kyse rantarakentamisen (johon on katsottu sisältyvän ylikunnallisia intressejä) mitoituksista, maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ja tätä kautta muista vastaavista tapauksista, joihin Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa nimenomaisesti viitattiin. Hankkeiden tarkastelu valitusoikeuden suhteen puhtaasti yksittäisinä

²⁵⁶ Tuolloin voimassa olleiden kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja koskeneiden erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa rantaan tukeutuva loma-asutus oli suunniteltava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen sekä loma-asumisen viihtyisyys.

tapauksina on varsin ongelmallinen perusoikeusnäkökulmasta, mukaan lukien PL 22 §:n julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta koskevan säännöksen näkökulmasta. Rantarakentamisen osalta, joista kaikissa ratkaisuihin oli kyse, yhdenvertaisuusperiaate on lisäksi ollut keskeinen rantarakentamiseen liittyvien ylikunnallisten intressien turvaamista edistänyt vaatimus taatessaan osaltaan muun ohella riittävän määrän rakentamiselta vapaaksi jätettävää ranta- aluetta, joka puolestaan on merkityksellinen niin luonto- ja maisema-arvojen kuin virkistyskäyttöintressinkin kannalta.²⁵⁷

Turvallisuuskäytökulmasta säännöstä voidaan hypoteettisesti testata esimerkiksi lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistulla KHO:n ratkaisulla KHO 2.3.2007 T 482, joka koski tulvavaaraa. Asiassa meren rannalla sijaitseva asemakaava-alue oli matala ja tasainen ja korkeustasoltaan noin +0.6 – +1.5 metriä meren pinnasta. Kaavaselostuksen mukaan ennen tonttien rakentamista aluetta tulvaisiin täyttämään niin, että meren pinnan vaihtelut eivät häiritse alueen käyttöä kaavan mukaiseen tarkoitukseen. Kaavamääräyksissä ei kuitenkaan ollut määrätyt rantapenkereen tai maanpinnan tasosta kaava-alueella, eikä annettu määräyksiä alimmasta rakentamiskorkeudesta. Myöskään kaupungin rakennusjärjestyksessä ei ollut annettu määräyksiä alimmista rakentamiskorkeuksista tulvavaara-alueilla. Kun korkeimman hallinto-oikeuden mukaan otettiin huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 116.1 § (jonka mukaan asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa) ja alueen maaperän korkeudesta ja tulvariskistä saatu selvitys, asemakaavan muutosta laadittaessa ei ollut riittävästi selvitetty sitä, soveltuiko alue asuinrakentamiseen. Tämän vuoksi ei ollut mahdollista arvioida sitä, täyttikö asemakaavan muutos rakennuspaikkojen rakennuskelpoisuuden osalta asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 54.2 §:ssä asetetut terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön vaatimukset. Näin päätös asemakaavan hyväksymisestä oli selvitysten riittämättömyyden johdosta lainvastainen.

Asiassa valittajana ei ollut viranomaisia vaan yksityisiä tahoja. Suunnittelualue oli noin kaksi kilometriä kaupungin keskustasta etelään oleva niemi, jolla oli aiemmin toiminut mm. saha. Alueella oli aiempi asemakaava, joka ei ole toteutunut miltään osin. Hyväksytyssä kaavamuutoksessa alueelle oli osoitettu yksi erillispientalojen korttelialue, kaksi rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialue sekä yksi liikerakennusten korttelialue. Hallinto-oikeus kuvasi kaava- aluetta kaupunkikuvaa ja maisemaa ajatellen merkittäväksi, mutta yhdyskuntarakennetta ajatellen suhteellisen pieneksi eikä rakentamisen määrä olisi ollut yhdyskuntarakenteellisesti mittavaa. Mikäli asiaa arvioidaan vain näiden seikkojen perusteella, voidaan pohtia nykyisen MRL

²⁵⁷ Ks. MRL 73 §; ks. yhdenvertaisuudesta myös Heinilä 2017, s. 432–435.

18.2 §:n valossa, olisiko esimerkiksi tämä asia ollut valtakunnallinen taikka merkittävä maakunnallinen kysymys, jolla perusteella valtion valvontaviranomaisella olisi valitusoikeus tällaisessa asiassa; taikka mikä olisi ollut tilanne, jos rakentamista olisi ollut puolet vähemmän tai vaikka vain kaksi rakennuspaikkaa. Yleisemmin ottaen kyse on siis siitä, kuinka suuren ihmisjoukon turvallisuudesta tulee olla kysymys, että jokin asia tulkitaan esimerkiksi merkittäväksi maakunnalliseksi kysymykseksi. Aiemman jaottelun perusteella voidaan pohtia, milloin joidenkin määriteltävissä olevien tahojen sijaan kyse on yleisemmästä turvallisuuskysymyksestä. Yksittäisissä tapauksissa joudutaan varsin kiperien tulkintatilanteiden äärelle niin kauan kuin mainittu säännös on voimassa. Toistaiseksi tulkintaongelmia lienee vähentänyt se, ettei hallinnossa liene varsinaisesti kannustettu hakemaan säännöksen tulkinnalle täsmennystä tuomioistuimista.

Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat muuttuneet merkittävästi. Valtioneuvoston päätöksellä 14.12.2017 uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat aiempia olennaisesti suppeammat ja yleisluontoisemmat. Vaikka niissä sinänsä käsitellään paljolti samoja kysymyksiä kuin aiemmin, tavoitteiden määrä on vähentynyt huomattavasti ja muotoilut ovat hyvin yleispiirteisiä. Kun tavoitteiden tehtäväksi on määritelty konkretisoida lain tavoitteita ja sisältövaatimuksia, voidaan nähdäkseni perustellusti esittää kysymys, täyttävätkö nykyiset tavoitteet tämän tehtävän.²⁵⁸ Oikeuskäytännön perusteella on aiempien tavoitteiden voimassa ollessa arvioitu, että mitä täsmällisempiä tavoitteet ovat, sitä merkittävämpi on

²⁵⁸ Esimerkiksi voidaan ottaa luonnonvaroja koskevat tavoitteet. Aiemmissa, valtioneuvoston 13.11.2008 hyväksymissä tavoitteissa luonnonvarojen käyttöä koskevat erityistavoitteet oli muotoiltu seuraavasti: ”[m]aakuntakaavoituksessa on otettava huomioon käyttökelpoiset kiviainesvarat sekä niiden kulutus ja kulutustarve pitkällä aikavälillä sekä sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.

Alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet. Pohjavesien pilaantumis- ja muuttamiskäytökä aiheuttavat laitokset ja toiminnot on sijoitettava riittävän etäälle niistä pohjavesialueista, jotka ovat vedenhankinnan kannalta tärkeitä ja soveltuvat vedenhankintaan.

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.” (Valtioneuvoston päätös 2008)

Nykyisissä tavoitteissa luonnonvarojen käytöstä on edellisiä tavoitteita vastaavilta osin todettu: ”[I]uodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä.” Valtioneuvoston päätös 2017, s. 8.

niiden päätöksentekoa ja sen oikeudellista arviointia ohjaava vaikutus.²⁵⁹ Oikeudellisia vaatimuksia on varsin vaikea perustaa hyvin abstrakteihin tavoitteisiin. Yleisen valvontatehtävän 1.5.2017 voimaan tulleella supistamisella, maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä luopumisella ja tällä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöllisellä muutoksella voidaan nähdäkseni arvioida olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia tavoitteiden vaikuttavuuteen ja siten niiden toteutumiseen käytännössä. Kun lisäksi otetaan huomioon aiemmin kuvatut MRL:ssä asetettujen tavoitteiden toteutumiseen liittyvät kysymykset, tällaisilla kumuloituvilla muutoksilla voidaan arvioida olevan huomattava merkitys järjestelmän toimivuuden kannalta.

Myös maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin on tehty muutoksia, jotka ovat merkityksellisiä muun ohella ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Kuitenkin, kuten edellä on tuotu esiin, esimerkiksi yhdyskuntarakenteella vaikutetaan myös moniin muihin turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin, kuten erilaisten infrastruktuurin verkostojen laajuuteen ja palveluiden saavutettavuuteen. Tässä suhteessa merkittävä muutos on se, että maankäyttö- ja rakennuslain 1.5.2017 voimaan tulleella muutoksella 230/2017 kevennettiin merkittävästi vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjausta. Vähittäiskaupan suuryksiköiden, joiden kaavoitukseen on MRL:n voimaantulosta saakka kohdistunut erityisiä vaatimuksia, kokoraja kaksinkertaistettiin 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin. Tämä merkitsi ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan sitä, että olemassa olleista suuryksiköistä alle kolmannes ja päivittäistavarakaupan osalta noin 4 prosenttia on enää erityisen sijainninohjauksen piirissä.²⁶⁰ Sijainninohjausta koskevaa sääntelyä kevennettiin myös muilla tavoin.²⁶¹

²⁵⁹ Heinilä – Wähä 2013, s. 53. Tähän nähden onkin hieman erikoista, että voimassa olevien tavoitteiden selostusosassa korostetaan monin paikoin (ks. esim. Valtioneuvoston päätös 2017, s. 2, 5, 6, 8) sitä, kuinka uudistetut tavoitteet edistävät muun ohella ilmastomuutoksen aiheuttamiin haasteisiin vastaamista. Tavoitteiden varsinaisen sisällön osalta muutosta suhteessa aiempiin tavoitteisiin on vaikea pitää tässä suhteessa erityisenä parannuksena. Aiemmissa tavoitteissa oli annettu esimerkiksi yhdyskunta- ja palvelurakenteen kannalta merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyen varsin kattavat ja myös käytännössä erityisesti maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn kautta selvästi suunnitelmien sisältöön vaikuttavat tavoitteet. Uudistetut tavoitteet eivät vastaavia tavoitteita enää sisällä. Ks. vähittäiskauppaa koskevista aiemmista tavoitteista maakuntakaavojen vahvistamis- ja oikeuskäytännössä Heinilä – Wähä 2013, s. 15–22, 50–53.

²⁶⁰ HE 251/2016 vp, s. 28. Nämä tiedot perustuivat hallituksen esityksen mukaan (mp.) seitsemän maakuntakaavan kaupan selvityksiin, eikä pääkaupunkiseutu ollut mukana tarkastelussa.

²⁶¹ Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 2 momenttia muutettiin samassa yhteydessä siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus tulee maakuntakaavassa osoittaa riittävällä tarkkuudella vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. MRL 71 c §:n 1 momentin muutoksella luovuttiin velvoitteesta ottaa huomioon

Vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aikaansaamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.²⁶² Kaupan sijainninhjauksen osalta lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa todettiin, että ehdotus vähentää maakunnan liittojen ja kuntien mahdollisuuksia ohjata kaupan sijoittumista sen laatu huomioon ottaen ja esimerkiksi kauppaa palvelevia liikenneratkaisuja ja tarvittavien liikenneratkaisujen toteuttaminen kauppaa ja yhdyskuntarakennetta palvelevasti voi näin lisätä kuntien kustannuksia.²⁶³ Ehdotuksen ympäristövaikutusten arvioinnissa riskinä todettiin yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja asiointiliikenteen lisääntyminen.²⁶⁴ Samoihin aikoihin tapahtunut kaupan aukioloaikojen vapauttaminen yhdessä sijainninhjauksen keventämisen kanssa on omiaan heikentämään autottomien ja vähäisemmän liikkumiskyvyn omaavien päivittäistavara-kaupan palvelujen saatavuutta.²⁶⁵

Maankäytön suunnitteluun liittyviä vaatimuksia kevennettiin samassa yhteydessä myös muilla tavoin. Jo rakennuslain voimaan tulosta saakka kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöön sisältynyttä lähtökohtaista vaatimusta RakL 4.1 §:n tarkoittamaa taaja-asutusta ja sittemmin MRL 16.1 §:ssa tarkotetun suunnittelutarpeen muodostavan rakentamisen yksityiskohtaisesta suunnittelusta lievennettiin niin, että tämän suunnittelun tarpeen ylitymisestä

kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on edelleen keskusta-alue, mutta suuryksikkö voidaan kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Myös MRL 71 e §:n säännös kaupan laatua ja kokoa koskevista asemakaavamääräyksistä kumottiin. Ks. HE 251/2016 vp, s. 1, 26–27, 42–43.

²⁶² HE 251/2016 vp, s. 42.

²⁶³ HE 251/2016 vp, s. 31.

²⁶⁴ HE 251/2016 vp, s. 33. Kaupan suuryksiköiden sijainninhjauksen pyrkimyksenä oli nimenomaan kestävä yhdyskuntakehitys ja palvelujen saatavuuden turvaaminen; ks. HE 101/1998 vp, s. 42.

²⁶⁵ Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todettiin muun ohella, että vähittäiskaupan suuryksiköihin kohdistuvan sääntelyn vähentymisen ja kaupan aukiolosäännösten vapautumisen yhteisvaikutusten arvioidaan heikentävän erityisesti pienten, myyntipinta- alaltaan alle 500 kerrosneliömetrin suuruisien lähikauppojen ja pienten supermarketien kilpailumahdollisuuksia. Päivittäistavara-kaupan myymälöiden lukumäärän kehitys on ollut laskeva ja pienten myymälöiden osuus kaikista myymälöistä pienentynyt. Ehdotetun muutoksen arvioitiin yhdessä kaupan aukiolosäännösten vapauttamisen kanssa voimistavan tätä kehitystä. HE 251/2016 vp, s. 29. Edelleen hallituksen esityksessä arvioitiin muun ohella, että lähikauppaverkko voi harventua, jos myymälöiden määrä vähenee ja myynti keskittyy suurempiin myymälöihin. Ehdotuksen mahdolliset haitalliset vaikutukset voivat olla merkittäviä erityisesti pienissä kunnissa, joissa muutokset voivat johtaa tarjonnan supistumiseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuden heikkenemiseen. Lähikauppaverkon supistuminen heikentäisi perustelujen mukaan erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden kauppapalveluiden saavutettavuutta. HE 251/2016 vp, s. 35.

lähtökohtaisesti aiheutuu vain rakentamista ohjaavan yleiskaavoituksen tarve.²⁶⁶ Samassa yhteydessä mahdollistettiin myös uuden MRL 137 a §:n nojalla alueellisen suunnittelutarveratkaisun tekeminen kaavallisen suunnittelun sijasta yleiskaavoissa rakentamiseen soveltuviksi osoitetuille alueille.²⁶⁷ Edelleen tietyt, maankäytöllisiä ja ympäristövaikutuksia omaavat hankkeet, kuten eläinsuojat, jätettiin lähtökohtaisesti suunnittelutarvetta koskevien säännösten ulkopuolelle.²⁶⁸ Kaikilla näillä muutoksilla voidaan nähdä olevan muun ohella todennäköisiä haitallisia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja maankäytön suunnittelun riittävään toteutumiseen.²⁶⁹

Edellä kuvattujen 1.5.2017 voimaan tulleiden MRL:n muutosten tavoitteeksi on ilmaistu vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.²⁷⁰ Tällä valinnalla on kuitenkin kääntöpuolensa monien turvallisuuden elementtien, kuten ilmastonmuutoksen, näkökulmasta. Ainakin näitä muutoksia tarkasteltaessa vaikuttaa suorastaan siltä, että kaavoitus- ja rakentamisoikeuden sektorilla ilmastotavoitteita pyritään sääntelyllä toteuttamaan lähinnä vain rakenta-

²⁶⁶ Voimassa olevan MRL 44.1 §:n mukaan rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvnan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Nykyisin suunnittelutarpeen olemassaolo ilmaisee siis vain rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimistarpeen, kun se aiemmin on ilmaissut sen, että alueen rakentaminen tulisi järjestää asemakaavalla.

²⁶⁷ Ks. edellä mainituista muutoksista Heinilä 2017, s. 232–236 ja sama 2018, s. 17. Esimerkiksi alueellisella suunnittelutarveratkaisulla tuskin voidaan sitovasti ratkaista tietyn alueen rakentamista kaavan tapaan, toden ettei muiden hakemusten hyväksymiselle tietyllä alueella ole edellytyksiä.

²⁶⁸ MRL 137.2 §:n mukaan suunnittelutarvetta koskevien säännösten estämättä saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Aikaisemmin tämä oli mahdollista vain sellaisten vähäisten rakentamistoimenpiteiden kuten rakennusten korjaamisen ja vähäisen laajentamisen osalta. Tällaisilla toimenpiteillä ei voida katsoa olevan maankäytöllisiä vaikutuksia, joten ne on perusteltua jättää suunnittelutarvesääntelyn ulkopuolelle. Ks. muutoksesta Heinilä 2017, s. 197–198 ja sama 2018, s. 17.

²⁶⁹ Voitaisiin tietysti esittää, että kun mahdollistetaan esimerkiksi eläinsuojien rakentaminen lähtökohtaisesti ilman suunnittelutarvetta koskevien säännösten soveltamista, tämä ohjauksen keventäminen helpottaisi eläinsuojien rakentamista ja olisi siten eduksi esimerkiksi ruokaturvalle. Nähdäkseni tässä suhteessa se ei kuitenkaan ole parannus, että eläinsuojia olisi mahdollista sijoittaa MRL:n mukaan ilman maankäytöllistä harkintaa alueelle, jolla lain mukaan lähtökohtaisesti on rakentamista ohjaavan kaavan tarve. Maankäytön suunnittelulla luodaan myös maatalouden toimintaedellytyksiä, ja suunnittelemattomuus on omiaan lisäämään muun ohella konflikteja ympäröivän maankäytön kanssa.

²⁷⁰ HE 251/2016 vp, s. 1.

misen ohjauksessa energiatehokkuusvaatimuksin (joiden osalta taustalla on vaikuttanut myös EU-sääntely).²⁷¹

On syytä katsoa myös tulevaisuuteen, kun kaavoitus- ja rakennuslain-säädännön kokonaisuudistus on paraikaa vireillä. Uudistustyön pohjaksi tilatussa selvityksessä on kaavailtu, että varsinaisten suunnittelutasojen määrä supistuisi vain kahteen. Näistä asemakaavoituksen korvaava yksityiskohtainen maankäytön kehittämissuunnitelma voitaisiin selvityksen ehdotuksen mukaan laatia myös yksityisen tahon, kuten maanomistajan toimesta.²⁷² Tähän liittyy nähdäkseni merkittäviä yleisiin etuihin liittyviä riskejä. Edellä on kuvattu sitä, kuinka kunnallisessakaan päätöksenteossa erilaiset yleiset edut eivät välttämättä saa päätöksenteossa niiden ansaitsemaa painoarvoa, kun ne yksittäisen kaavan primääritavoitteiden näkökulmasta näyttäytyvät näiden tavoitteiden toteuttamista rajoittavina tekijöinä. Tällainen asetelma entisestään korostuu, mikäli tällaisten nykyisen asemakaavan funktiota toteuttavien kehittämissuunnitelmien laatimisesta vastaisi yksityinen taho. Lienee selvää, että tällaisen yksityisen tahon – selvityksessä *kehittäjän*²⁷³ – pyrkimyksenä on taloudellisen hyödyn maksimointi, jolloin erilaisten yleisten etujen toteuttaminen nähdään tällaisessa asetelmassa rajoitteena ja kustannuksia kasvattavana taikka taloudellista hyötyä vähentävinä tekijöinä. Tämä nähdäkseni heijastuisi tällaisten kehittämissuunnitelmien sisältöön siitä huolimatta, että niiden hyväksymisestä päättäminen edelleen lähtökohtaisesti säilyisi kunnan vastuulla. Tällaisessa asetelmassa voidaan suhtautua skeptisesti esimerkiksi tässä artikkelissa kuvattujen laajasti ymmärrettyjen turvallisuusint-

²⁷¹ Esim. MRL 117 g §:n 2 momentin mukaan uusi rakennus, joka koostuu katetusta seinäliisestä rakenteesta ja jossa käytetään energiaa tilojen tarkoituksenmukaisten sisäilmasto-olosuhteiden ylläpitämiseksi, on suunniteltava ja rakennettava lähes nollaenergiarakennukseksi. Velvoite siirtyä uusien rakennusten rakentamisessa lähes nollaenergiarakentamiseen sisältyy Euroopan parlamentin ja neuvoston rakennusten energiatehokkuudesta antamaan direktiiviin (2010/31/EU). Ks. HE 220/2016 vp, s. 1, 4–6, 31–32.

Yhdyskuntasuunnittelun ongelmallisuus on tässä suhteessa tunnistettu jo puheena olevia muutoksia aikaisemmin. Esim. *Noponen* kirjoitti rakennetun ympäristön energiatehokkuutta käsitellessään vuonna 2009 seuraavasti: ”[s]uurimmat haasteet piilevät yhdyskuntarakenteessa. Sen suunnittelussa ongelmia ovat muun muassa kuntarakenteen ja toiminnallisen kaupunkiseudun kohtaamattomuus, maakuntakaavoituksen heikko ohjausvaikutus ja tahdon, ei tiedon puute. Yhdyskuntasuunnittelijat ovat aina tienneet hajanaisen rakenteen kustannusvaikutukset. Ilmastonmuutos nostaa nämä haasteet uudella tavalla esiin. Erityisesti liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä on suuret haasteet. Yhdyskuntarakenteen kehittämisellä tulisi pienentää ennen kaikkea työmatkaliikenteen ja vapaa-ajan harrastusten liikennesuoritetta. Yhdyskuntarakenteen muutoksilla ei pystytä vielä saavuttamaan tuloksia vuoteen 2020 mennessä, mutta vuonna 2050 sillä voi olla jo huomattava merkitys.” *Noponen* 2009, s. 15.

²⁷² Ks. Ekroos – Katajamäki – Kinnunen – Lehtovuori – Staffans 2018, s. 41–45.

²⁷³ Ks. esim. mt., s. 50.

ressien asemaan päätöksenteossa. Maanomistajat ovat yksityiskohtaisessa maankäytön suunnittelussa vain yksi intressitaho, ja myös suunnittelun legitimitettiin kannalta on varsin ongelmallista, mikäli vastuu suunnitteluprosessista olisi kehittäjätaholla, jolla näin itsestään selvästi on oma intressinsä edistettävänä suunnitteluprosessissa.²⁷⁴

Vaikka kaavoitus on kokonaisvaltaisen suunnittelun väline, kaavoitus jo nykyisin käynnistyy entistä useammin jonkin yksittäisen, ensisijaisesti yksityistä etua palvelevan hankkeen toteuttamiseksi.²⁷⁵ Myös kunnissa ensisijainen näkökulma on yleensä taloudellinen. Näistä lähtökohdista yleisemmät, pidemmällä aikajänteellä merkittävät intressit voivat jäädä päätöksenteossa liian vähälle huomiolle. Alueidenkäytössä on paljolti kyse myös alueiden ja kuntien välisestä kilpailusta, ja valtion viranomaisten ohjaava ja valvova rooli on ollut myös omiaan pitämään huolta yhteisten pelisääntöjen noudattamisesta eli tasapuolisista toimintaedellytyksistä tässä kilpailussa.²⁷⁶

Edellä on viitattu *oikeudelliseen* turvallisuuteen sisäisen turvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden tärkeänä elementtinä. Luottamus viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaan, vaikutusmahdollisuuksiin ja oikeusturvaan päätöksenteossa ovat myös tärkeitä resilientin yhteiskunnan piirteitä. Lailisuusvalvonnan ohentuminen maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa on omiaan heikentämään tätä luottamusta. Niin sanottu rakenteellinen korruptio ei ole ollut tuntematon suomalaisessakaan hallinnossa, ja rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu on paikannettu eräiksi keskeisimmistä suomalaisen

²⁷⁴ Ks. kehittäjän roolista yksityiskohtaisen kehittämissuunnitelman laatimisprosessissa mt., s. 50, laajemmin s. 46–50.

Maanomistajan itsenäistä asemakaavoitusoikeutta on esitetty myös maanomistajan oikeussuojakeinona suhteessa kunnan asemakaavoitusvelvollisuuden täyttämiseen, ks. Häkkänen 2016, s. 328–329, laajemmin 310–329. Kaavoitusvelvollisuuden toteutumista, joka on oikeussuojaan liittyvien kysymysten ohella hyvin merkittävä myös MRL:n tavoitteiden toteutumisen kannalta, on kuitenkin mahdollista tehostaa huomattavastikin myös muutoin. MRL 177 § sisältää jo tällaisen oikeussuojakeinon, mutta sen soveltaminen on ollut vähäistä. Nykyisestä MRL 177 §:n mukaisesta suunnitteluvälvoituksen toteuttamista koskevasta menettelystä ja sen soveltamiskäytännöstä ks. Heinilä 2017, s. 181–186. Sekä suunnitteluvälvollisuuksia että niiden toteuttamiseen liittyviä keinoja on mahdollista tehostaa lainsäädännöllä, mikäli tähän on poliittista tahtoa.

Maanomistajalla on oikeus kaavaehdotuksen laatimiseen jo tällä hetkellä ranta-asemakaavoituksen osalta. Ranta-asemakaavoitus on kuitenkin maankäytön suunnittelun kokonaisuuden kannalta varsinkin nykyisin sangen vähämerkityksinen suunnitteluväline, erityisesti kun rantojen maankäyttöä varsin kattavasti nykyisin suunnitellaan yleiskaavoituksella. Rantojen maankäytön suunnittelu on myös aivan viime vuosiin asti ollut valtion viranomaisten korostuneessa ohjauksessa (mm. viranomaisneuvotteluihin), joskin tältäkin osin valtion ohjaus ja valvonta on edellä kuvatulla tavalla supistunut, eikä ranta-asemakaavoituksen yhteydessä esimerkiksi enää käydä poikkeuksetta MRL 66 §:n mukaisia viranomaisneuvotteluja.

²⁷⁵ Ks. myös Ekroos – Katajamäki – Kinnunen – Lehtovuori – Staffans 2018, s. 18–20.

²⁷⁶ Ks. esim. ympäristöministeriön aiemmasta roolista maakuntakaavoituksessa Heinilä – Wähä 2013, s. 51.

korruption riskikohteista.²⁷⁷ Luottamuksen heikentyminen viranomaisiin ja maankäytön suunnittelua koskevaan päätöksentekoon voi johtaa monenlaisiin haitallisiin seurauksiin. Se voi jopa lisätä valituksia tuomioistuimiin, kun viranomaispäätöksenteon asianmukaisuuteen ei luoteta eikä muuta kuin kansalaisvalvontaa ole.²⁷⁸

Voitaisiin tietenkin kysyä, miksi valvonta on tarpeen, jos ja kun kaavojen sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat edellä kuvatulla tavalla niin joustavia, että niiden antamaa vähimmäissuojaa on pidetty jopa jossain määrin kyseenalaisena. Tästä huolimatta ne asettavat joka tapauksessa keskeisiltä osin sisällölliset oikeudelliset vaatimukset kaavoitukselle, joiden täyttyminen esimerkiksi KHO:n ratkaisukäytännössä säännöllisesti havaitaan puutteelliseksi. Toisaalta sääntelyä on myös mahdollista täsmentää, mikäli yhteiskunnallisesti tärkeitä pidettävien yleisten etujen katsotaan sitä edellyttävän. Kyse on poliittisista valinnoista. Tieteellinen tieto esimerkiksi ilmastonmuutosta ja biodiversiteettiä koskien viittaa siihen, että kyse on perustavimmanlaatuisista yleisistä eduista ja samalla tulevaisuuden turvallisuuden kannalta olennaisista kysymyksistä, joiden rooli maankäyttöäkin koskevassa päätöksenteossa tulisi nostaa vähintään samalle tasolle lyhyen tähtäimen taloudellisten intressien kanssa ja pikemminkin niiden yläpuolelle. Tässäkin suhteessa on mahdollista tunnistaa aiemmin mainitut synergiaedut: ilmastonmuutoksen kannalta hyvä ja suunnitelmallinen rakennettu ympäristö ja yhdyskuntarakenne ovat todennäköisesti tulevaisuudessa yhä suurempi kilpailutekijä myös taloudellisesti.

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Jos ja kun hyväksytään ajatus siitä, että erityisesti ihmisen toiminnan globaalien ympäristövaikutusten myötä ollaan joutumassa tilanteeseen, jossa tulevaisuus on entistä enemmän sopeutumista mahdollisesti osin peruuttamattomiin ja todennäköisesti perustavanlaatuisiin muutoksiin, pitäisi näihin muutoksiin liittyvien turvallisuuskysymysten olla maankäytön suunnittelunkin johtoajatus. Tieteelliseen tietoon nojaten voitaneen pitää jokseenkin selvänä, että aiemmin kuvattuihin globaaleihin kehityskulkuihin

²⁷⁷ Mäkinen 2016, s. 46, Peurala – Muttilainen 2015, s. 28, laajemmin suomalaisesta korruptiosta passim.

²⁷⁸ Esimerkiksi kunnallisvalitusta on pidetty valtionvalvonnan osittaisena korvikkeena, ja oikeudellisen kontrollin mahdollisuus edesauttaa hyvän hallinnon toteutumista pelkällä olemassaolollaan. Mäkinen 2010, s. 25.

liittyvät kysymykset ovat – tai niiden pitäisi olla – yhteiskuntapolitiittisten prioriteettien kärkipäässä. Kuitenkin esimerkiksi maankäytön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä ja ehkä osin käytännöissäkkin nämä seikat näkyvät pikemminkin tavoitteissa, perusteluissa ja selostuksissa kuin itse lainsäädännöllisissä ja oikeudellisia vaikutuksia sisältävissä ratkaisuissa. Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön vireillä olevassa kokonaisuudistuksessa tämän asetelman muuttamiseen olisi mahdollisuus. Kehitys maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyssä on ollut viime vuosina pikemminkin päinvastainen, vaikka suunnanmuutos näyttää tieteellisen tiedon perusteella välttämättömältä ja kiireelliseltä.

Ympäristöturvallisuutta ja ihmisen vaikutuksia maapallon biosfääriin koskevassa tutkimuksessa on tuotu esiin se, että ihmisen vaikutukset ympäristöön ja luonnonjärjestelmiin ovat niin moninaisia ja merkittäviä, että dualistinen lähestymistapa jossa ympäristö mielletään joksikin yhteiskunnasta erilliseksi, jota voidaan suojella jättämällä tiettyjä alueita käytön ulkopuolelle, ei ole enää riittävää. Kun ihminen on luonnonvoimia vastaava tekijä, joka vaikuttaa ympäristöön ja ottaa maata käyttöönsä mitä moninaisimpiin tarkoituksiin muokaten sitä hyvin voimakkaasti, vaatii tämän toiminnan haitallisten vaikutusten hallinta toimenpiteitä kokonaisvaltaisesti ja läpäisevästi. Toisaalta myös turvallisuuden moninaiset kytkökset ja ihmisen riippuvuus ympäristöstä vaikuttavat niin, että ympäristökysymyksiä ja -turvallisuutta ei ole mielekäästä tarkastella alueidenkäytössäkään erillisenä kysymyksenä, vaan kyse on samanaikaisesti sosiaalisesta kysymyksestä ja inhimillisestä turvallisuudesta. Tämäkin korostaa sektorit läpäisevän tarkastelun tarvetta.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäytön suunnittelu on lainsäädäntömme ainoa kokonaisvaltainen, oikeusvaikutteinen ympäristönkäytön suunnittelun väline. Sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin erityisesti pitkällä aikavälillä. Osa näistä pitkän aikavälin turvallisuuskysymyksistä on olennaisen tärkeitä tulevaisuudellemme. Kaavoituksella turvattavien yleisten etujen toteutumiseen ja esimerkiksi kaavoituksen vaikuttavuuteen muiden sektorien mukaisessa päätöksenteossa liittyy erilaisia epävarmuuksia ja hidastusvoimia. Näitä on pyritty tuomaan esiin edellä. Näihin hidastusvoimiin on mahdollista vaikuttaa oikeudellisen sääntelyn keinoin, kuitenkin samalla esimerkiksi kaikille kuuluvat perusoikeudet turvaten. Perusoikeudet ovat myös järjestelmä, jossa esimerkiksi vastuu ympäristöstä voi saada yhteiskunnassa tapahtuvista muutoksista johtuen aiempaa suuremman painoarvon.

Maankäytön suunnittelulla on mahdollista merkittävästi vaikuttaa muun ohella luonnonvarojen säästävään käyttöön, vähäpäästöisiin yhdyskuntiin, uusiutuvan energian tuotantoedellytyksiin, puhtaan veden ja sen saatavuuden

turvaamiseen, muihin ekosysteemipalveluihin ja hiilinielujen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, muiden edellä kuvattujen turvallisuuden osatekijöiden ohella. Tämän artikkelin luoma kuva kaavoituksen ja turvallisuuden kytköksistä ei todennäköisesti ole kattava. Tarkoituksena on kuitenkin ollut tuoda esiin se, kuinka merkittävä väline maankäytön suunnittelu voi olla tulevaisuuden turvallisuuden näkökulmasta erityisesti ympäristöturvallisuutta ja globaaleja kehityskulkuja koskevien huomioiden valossa.

Sekä hyvä elinympäristö että turvallisuus ovat käsitteitä, joihin sisältyy huomattava määrä erilaisia ulottuvuuksia ja elementtejä. Näin on tietenkin myös jossain määrin sopimuksenvaraista, minkälaisia kysymyksiä näiden sateenvarjokäsitteiden alle luetaan sisältyväksi. Kuitenkin esimerkiksi ilmastomuutokseen liittyvät kysymykset ovat nousseet myös turvallisuuden tutkimuksessa ja turvallisuutta koskevassa keskustelussa keskeiseen asemaan. Turvallisuuskysymyksiksi on tunnistettava yhtä lailla sekä ilmastomuutoksen hillintä että sen vaikutusten hallintaan liittyvät kysymykset. Samalla on tärkeää huomata, ettei ilmastomuutosta ja sen moninaisia vaikutuksia tule tarkastella irrallaan, vaan osana laajempaa muutosten joukkoa.

Turvallisuuskäsitykset ovat edellä kuvatulla tavalla laajentuneet. Turvallisuuteen tähtäävän toiminnan aikaperspektiivin olisi kuitenkin syytä laajentua entisestään viranomaisten turvallisuusstrategioissa käsitellyistä toimenpiteistä ulottumaan entistä selvemmin ja kokonaisvaltaisemmin ennaltaehkäisyyn ja sopeutumisen toimenpiteisiin. Erityisesti tämä koskee pidemmällä aikavälillä todennäköisesti aktualisoituvia turvallisuusuhkia. Maankäytön suunnittelijoiden piirissä tässä artikkelissa kuvatut maankäytön suunnittelun mahdollisuudet paljolti tunnetaan, vaikkakaan niiden toteutuminen yksittäisissä kaavoissa ei välttämättä ole aina selvää. Nämä mahdollisuudet tulisi tunnistaa myös turvallisuustoimijoiden piirissä. Toisaalta niitä tulisi myös maankäytön suunnittelussa systemaattisesti käyttää ja tunnistaa esimerkiksi erilaisten turvallisuuteen liittyvien kysymysten keskinäiset kytkökset ja erilaisten ratkaisujen merkitys näiden kytkösten kannalta.

Tämä edellyttää myös oikeudellisia mekanismeja joilla näiden intressien huomioon ottaminen varmistetaan. Kysymysten tarkeys ja myös esimerkiksi niihin liittyvät kansainväliset velvoitteet huomioiden voidaan väittää, että tämänhetkiset lainsäädäntöratkaisut eivät ole tässä suhteessa tyydyttäviä. Oikeudellisia mekanismeja tarvitaan yhtä lailla siihen, että nämä erilaiset intressit huomioiva maankäytön suunnittelu otetaan kattavasti huomioon myös muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa. Edellä on py-

ritty tuomaan esiin tämän välttämättömyys. Samalla kun maankäytön suunnittelulta toiselta puolen vaaditaan entistä suurempaa joustavuutta ja vapausasteita, on tiedostettava, että alueidenkäyttöä koskeviin haasteisiin vastaaminen ja niihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää välttämättä velvoittavaa ja tehokasta aineellista sääntelyä tavoitteiden määrittelyn ohella. Esimerkiksi nykyisten valtakunnallisten alueidenkäyttö-tavoitteiden perusteluissa nostettiin ponnekkaasti esiin ilmastomuutokseen reagoiminen, mutta tavoitteet muotoiltiin samalla vähemmän velvoittavaan muotoon, mitä on pidettävä ristiriitaisena. Alueiden käytön suunnittelulle asetettavien vaatimusten ohella on kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka alueiden käytön suunnittelulla voidaan vaikuttaa eri maankäyt-tösektoreihin. Esimerkiksi sekä ilmastomuutoksen että biodiversiteetin kannalta keskeisen metsien käytön sääntelyn osalta on todettava, että lainsäädännöllinen tilanne on tässä suhteessa ongelmallinen.

Samoin edellä on tuotu esiin se, että maankäytön suunnittelulla tavoiteltavien päämäärien saavuttamisen kannalta on olennaisen tärkeää, että maankäytön suunnittelu toteutuu silloin, kun maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Jos ja kun ympäristöturvallisuuden kannalta keskeisiä intressejä, kuten ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista sekä biodiversiteettikadon ehkäisemistä, halutaan edistää maankäytön suunnittelun keinoin, on syytä pyrkiä tehostamaan myös maankäytön suunnittelun toteutumista alueidenkäytön ohjaustarpeita vastaavasti, näihin ohjaustarpeisiin vastaavin suunnitteluvälinein. Tähän liittyvien ongelmien on todettu olevan ehkä keskeisin maankäytön suunnitteluun liittyvä ongelma.

Turvallisuuden kannalta merkitystä on kaavojen sisällön ohella myös sillä, minkälaisia itse kaavoitusprosessit ovat. Luottamus viranomaisten toimintaan ja osallisuuden tunne ovat turvallisuuden osatekijöitä, ja niille luodaan edellytyksiä muun ohella vaikutusmahdollisuuksilla omaa elin-ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tätä luottamusta ja kokemusta vaikutusmahdollisuuksista ja osallisuudesta ovat omiaan lisäämään myös muun ohella muutoksenhakumahdollisuudet ja päätöksentekoon kohdistuva viranomaisvalvonta. Osallistuessaan yksityiset osallistajat tuottavat samalla viranomaistahojen ohella relevanttia, esimerkiksi turvallisuuteen liittyvää tietoa. Turvallisuuden moniulotteisuuden vuoksi kokonaiskuvan muodostaminen voi tapahtua vain sitä eri näkökulmista täydentämällä.

Kaavoilla ja rakentamisella – jota sinänsä voi tietystä määrin tapahtua myös ilman kaavaa – luodaan siis yhdyskuntarakennetta pitkälle tulevaisuuteen. Kaavojen ja niillä luodun maankäytön aikajänne on niin pitkä, että muun ohella edellä kuvattujen hitaampienkin muutosten vaikutukset ovat jo selvästi näkyvissä jo laadituilla ja laadittavilla kaavoilla luodun infrastruktuurin käyttöaikana. Esimerkiksi hallitustenvälisen ilmastopaneeli

IPCC:n viimeisimmän raportin mukaan ilmastonmuutoksen hillinnässä tarvitaan hyvin nopeita toimenpiteitä. Kansainvälisen luontopaneelin tuorein arvio maailman luonnon tilasta viestii samaa biodiversiteetin osalta. Toisaalta tuleviinkin muutoksiin on myös jo nyt välttämätöntä sopeutua. Näillä hillinnän ja sopeutumisen toimenpiteillä vaikutetaan merkittävästi turvallisuuden perustavimpiin kysymyksiin. Polkuja tulevaisuuden turvallisuuden valitaankin maankäytössä juuri nyt.

LÄHTEET

- Beck, Ulrich, Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus. Vastapaino 1990.
- Beck, Ulrich, *World at Risk*. Polity Press 2007.
- Belinskij, Antti – Soininen, Niko – Huhta, Kaisa, Vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden oikeudellinen resilienssi, s. 275–343 teoksessa *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja* 2017.
- Benedict, Mark A. – McMahon, Edward T., *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. Island Press, Washington DC 2006. (<http://ebookcentral.proquest.com/lib/uef-ebooks/detail.action?docID=3317403>)
- Bickerstaff, Karen – Hinton, Emma, Climate change, human security and the built environment, s. 361–381 teoksessa Michael R. Redclift – Marco Grasso (eds), *Handbook on Climate Change and Human Security*. Edward Elgar Publishing 2013.
- Cochrane, Allan – Talbot, Deborah, The search for security, s. 1–30 teoksessa Allan Cochrane – Deborah Talbot (eds), *Security, Welfare, Crime and Society*. Open University Press 2008.
- Dalby, Simon, *Security and Environmental Change*. Polity Press 2009.
- Dalby, Simon, Climate change as an issue of human security, s. 21–40 teoksessa Michael R. Redclift – Marco Grasso (eds), *Handbook on Climate Change and Human Security*. Edward Elgar Publishing 2013.
- Denney, David, *Risk and Society*. Sage 2005.
- Diamond, Jared, *Romahdus. Miten yhteiskunnat päättävät tuhoutua tai menestyä*. Terra Cognita 2005.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, *Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu laitos*. Edita 2018.
- Ekroos, Ari – Katajamäki, Hannu – Kinnunen, Helena – Lehtovuori, Panu – Staffans, Aija, *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 7/2018*.
- European Report on Development (ERD) 2011–2012, *Confronting scarcity: Managing water, energy and land for inclusive and sustainable growth*. European Union 2012.
- Finger, Matthias, *The Arctic, Laboratory of the Anthropocene*. Teoksessa Lassi Heininen (ed.), *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*. Palgrave Macmillan 2016.
- Firehock, Karen, *Strategic Green Infrastructure Planning: a multi-scale approach*. Island Press 2015.
- Gilbert, Ylva – Aho, Jatta, *VAK-ratapihat ja kaavoitus. Vaarallisten aineiden kuljetus ja suuronnettomuuden mahdollisuuden huomiointi. Ympäristöministeriön raportteja 5/2012*.
- Hakala, Emma, *Climate security. Strategy or necessity for Finland*. FIIA briefing paper 209. December 2016. (<https://www.fia.fi/en/publication/climate-security>)
- Hall, C. Michael, Climate change and human security: the individual and community response, s. 337–360 teoksessa Michael R. Redclift – Marco Grasso (eds), *Handbook on Climate Change and Human Security*. Edward Elgar Publishing 2013.
- Hallberg, Pekka, *Perusoikeusjärjestelmä*, s. 29–59 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos*. WSOYpro 2011.

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 85/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 114/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 220/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
- Heinilä, Aleks, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Heinilä, Aleks, Riittävä suunnittelu ja suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksenteko. Maankäyttö 4/2018, s. 14–17.
- Heinilä, Aleks – Wähä, Susanna, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.
- Heiskanen, Heta-Elena, Towards Greener Human Rights Protection. Rewriting the Environmental Case-Law of the European Court of Human Rights. Tampere University Press 2018.
- Hoff, Holger, Understanding the Nexus. Background Paper for the Bonn 2011 Conference: The Water, Energy and Food Security Nexus. Stockholm Environment Institute 2011.
- Hollo, Erkki, Vesioikeus. Edita 2014.
- Huhtinen, Timo – Vainio, Annina, Metsämaa kaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 22/2016
- Huttunen, Kimmo, Maakuntakaavan viranomaisvaikutus erityisesti metsien käytön ohjauksen kannalta. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 31–69.
- Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.), Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus 2019. (<http://hdl.handle.net/10138/299501>)
- Hyvönen, Ari-Elmeri – Juntunen, Tapio, Sopeutuva yhteiskunta ja resilienssi: turvallisuuspoliittinen analyysi. Poliitiikka 3/2016, s. 206–223.
- Hyvönen, Ari-Elmeri – Juntunen, Tapio, Resilienssi avaimena laaja-alaisen kokonaisturvallisuuteen: haasteita ja mahdollisuuksia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja Policy Brief 25/2018. (<https://tietokaytoon.fi/julkaisu?pubid=28005>)
- Häkkinen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2016.

- IPBES 2018. M. Fischer et al. (toim.), Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat 2018. (<https://www.ipbes.net/assessment-reports/eca>)
- IPBES 2019. E. S. Brondizio et al. (toim.), Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat 2019. (<https://www.ipbes.net/global-assessment-biodiversity-ecosystem-services>)
- IPCC 2018. Summary for Policymakers. Teoksessa V. Masson-Delmotte et al. (toim.), Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. World Meteorological Organization 2018. (<https://www.ipcc.ch/sr15/>)
- Juntunen, Tapio, Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria. Kriittisiä näkökulmia resilienssiin. SPEK puheenvuoroja 2. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö 2014.
- Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 63–87 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Kekki, Tuula, Turvallisuuden monet käsitteet. Näkökulmia yhteiskunnan ja yksilön turvallisuuteen. SPEK puheenvuoroja 3. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö 2014.
- Keskinen, Marko – Rekolainen, Seppo – Sojamo, Suvi – Varis, Olli, Riskit hallintaan vesi-energia-ruoka-nexuksen avulla? Vesitalous 4/2016.
- Kollanus, Virpi – Lanki, Timo, 2000-luvun pitkittyneiden helleaaltojen kuolleisuusvaikutukset Suomessa. Duodecim 10/2014, s. 983–990.
- Koskela, Hille, Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus 2009.
- Koski, Kimmo, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008.
- Kotzé, Louis, Preface: Discomforting Conversations in the Anthropocene, s. vii–xv teoksessa Louis Kotzé (toim.), Environmental Law and Governance for the Anthropocene. Bloomsbury Publishing 2017. (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/uef-ebooks/detail.action?docID=4857445>.)
- Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia 2001, s. 155–306.
- Laitinen, Kari, Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen. Tampereen yliopisto 1999.
- Lonka, Harriet, Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana. Itä-Suomen yliopisto 2016.
- Lupton, Deborah, Risk. Routledge 1999.
- Lähde, Ville, Niukkuuden maailmassa. Niin & näin 2013.
- Maa- ja metsätalousministeriö, Miten väistämättömään ilmastonmuutokseen voidaan varautua? Yhteenveto suomalaisesta sopeutumistutkimuksesta eri toimialoilla. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 6/2011. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-682-0>)

- Maa- ja metsätalousministeriö, Suomen metsäkanalintukantojen hoitosuunnitelma. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 10/2014. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-873-2>)
- Macnaghten, Phil, Environment and risk, s. 132–146 teoksessa Gabe Mythen – Sandra Walklate (eds), *Beyond the Risk Society. Critical Reflections on Risk and Human Security*. Open University Press 2006.
- McDonald, Matt, Global Security after 11 September 2001, s. 47–79 teoksessa Simon Carter – Tim Jordan – Sophie Watson (eds), *Security. Sociology and Social Worlds*. Manchester University Press 2008.
- Mäkinen, Eija, Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2007, s. 22–48.
- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010.
- Mäkinen, Eija, Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitys. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016.
- Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24.
- Mäkinen, Eija, Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018. Valtioneuvoston kanslia 2018.
- Mäkinen, Kirsi – Sorvali, Jaana – Lipsanen, Anna – Hildén, Mikael, Kansallisen ilmastomuutokseen sopeutumissuunnitelman 2022 toimeenpanon väliarviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 11/2019. .
- Määttä, Tapio, Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa, s. 207–226 teoksessa Auri Pakarinen – Hanna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto 2011.
- Niemelä, Jari – Kotiaho, Juha – von Weissenberg, Marina, Tiivistelmä kansainvälisen luontopaneelin globaalista elinympäristöjen heikennyksen ja ennallistamisen arviointiraportista. Ympäristötiedon foorumi & Ympäristöministeriö 2018. (http://www.ymparistotiedonfoorumi.fi/wp-content/uploads/2018/05/IPBES-tiistelm%C3%A4t_suom-230518.pdf)
- Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta, Johdanto. Teoksessa Pauli Niemelä – Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*. Vastapaino 2000.
- Niemelä, Pauli, Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Pauli Niemelä – Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*. Vastapaino 2000.
- Noponen, Jukka, Energiatohokkuus alkaa kaavoituksesta. Maankäyttö 1/2009, s. 14–17.
- Ojanen, Tuomas, KKO 2004:26. Oikeustapauskommentti. Lakimies 5/2004, s. 911–928.
- Parjanne, Antti – Silander, Jari – Tiitu, Maija – Viinikka, Arto, Suomen tulvariskit nyt ja tulevaisuudessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 30/2018.
- Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §), s. 281–301 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeudet*. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Peltonen, Lasse, Paikallisen hallintatavan polkuriippuvuus – Tampereen aseveliakselin tie rintamalta regiimiksi. Yhdyskuntasuunnittelu 3–4/2004, s. 30–51.
- Peurala, Johanna – Muttillainen, Vesa, Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Poliisiammattikorkeakoulu 2015.

- PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo, Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2011, s. 121–184.
- Pölönen, Ismo, Kaivokset kaavoissa – kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivos-toiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, s. 70–91.
- Rannila, Päivi, Relationality of the Law: On the Legal Collisions in the Finnish Planning and Land Use Practices. *Journal of Planning Education and Research*. Online publication ahead of print 29.6.2018. (<https://doi.org/10.1177/0739456X18785443>)
- Rikoksentoimintajärjestelmän neuvottelukunta ja yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennustutkimuksen neuvottelukunta, Rakennettu ympäristö, rikollisuus ja turvattomuus. Ympäristöministeriö 1995.
- Rytteri, Teijo – Kortelainen, Jarmo, Metsäsektorin polkuriippuvuus ja metsien energiakäytön rajat. *Politiikka* 1/2015, s. 18–32.
- Räikkönen, Timo, Kestävä työn tulevaisuus resilienssiajattelua hyödyntämällä? – tehokkuusajattelusta selviytymiskyvyn vahvistamiseen. *Futura* 1/2013, s. 34–45.
- Räikkönen, Timo, Työtä luonnon ehdoilla. Resilienssiajattelu ja kestävä työ. Tampere University Press 2016.
- Räsänen, Aleksi – Heikkinen, Kimmo – Piila, Noora – Juhola, Sirkku, Zoning and weighting in urban heat island vulnerability and risk mapping in Helsinki, Finland. *Regional Environmental Change* 2019. (<https://doi.org/10.1007/s10113-019-01491-x>)
- Scheffran, Jürgen – Remling, Elise, The social dimensions of human security under a changing climate, s. 137–163 teoksessa Michael R. Redclift – Marco Grasso (eds), *Handbook on Climate Change and Human Security*. Edward Elgar Publishing 2013.
- Silvasti, Markus, Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede ja Ase* 2017, s. 265–299. (<https://journal.fi/ta/article/view/60628>)
- Sisäministeriö, Hyvä elämä – turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017.
- Sojamo, Suvi – Keskinen, Marko – Kumm, Matti, Kestävästi vettä ja ruokaa kaikille, s. 115–136 teoksessa Suvi Ahola (toim.), *Kirjava käsikirja kestävään kehitykseen*. Tammi 2017.
- Toivonen, Tuomas, Maanteiden kuivatusjärjestelmien ja kuivatukseen liittyvän tiedonhallinnan kehitystarpeet ilmaston muuttuessa. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 53/2015. (<https://www.doria.fi/handle/10024/121260>)
- Tornivaara-Ruikka, Riitta, Hulevesien käsittely maankäytön suunnittelussa. Uudenmaan ympäristökeskuksen raportteja 3/2006.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*. Oxford University Press 1994.
- Urban Land Institute, *Ten Principles for Building Resilience*. Urban Land Institute 2018. (https://ia71z1oozio1p7cpp37o43o1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/sites/125/ULI-Documents/10P_BuildingResilience.pdf)
- Valtioneuvosto, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019.

- Valtioneuvoston kanslia, Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 21/2010.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012. https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf.
- Valtioneuvoston periaatepäätös, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Turvallisuuskomitea 2017.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017. (Liite 2) <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80577688>.
- Vihervuori, Pekka, Totuudesta hallintolainkäytössä, s. 494–510 teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Vihervuori, Pekka, Oikeus ympäristöön (PL 20 §), s. 753–782 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka, Yksityiselämän suoja (PL 10 §), s. 389–411 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. WSOYpro 2011.
- Virta, Sirpa, Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja Ase 2012, s. 112–126. (<https://journal.fi/ta/article/view/7470>)
- VNS 2/2000 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.
- Wahlgren, Irmeli, Ilmastonmuutoksen haasteet kaavoitukselle. Maankäyttö 2/2006, s. 6–10.
- Wahlgren, Irmeli, Yhdyskuntarakenteen ekologisuus ja sen arviointi. EcoBalance-arviointimalli yhdyskuntarakenteen vaikutusten arvioinnissa. Aalto-yliopisto 2017.
- Walker, Brian – Salt, David, Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Island Press 2006. (<https://ebookcentral.proquest.com/lib/uef-ebooks/detail.action?docID=3317645>)
- Ympäristöministeriön kirje 26.9.2001 (3/501/2001), Kemikaaleja käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset – onnettomuusriskin huomioon ottaminen kaavoituksessa.
- Ympäristöministeriö, Liikenneturvallisuus kaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2006. Ympäristöministeriö 2006.
- Ympäristöministeriö, Suuronnettomuusriskit ja kaupunkirakenne – opas maankäytön suunnitteluun. Suomen ympäristö 3/2016.
- Ympäristöministeriö ja Tilastokeskus, Finland’s Seventh National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Ministry of the Environment and Statistics Finland 2017.
- YmVL 44/2018 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
- Zedner, Lucia, Security. Routledge 2009.

LAND USE PLANNING AND SECURITY

Security threats to modern society and its individuals are dynamic, complex and increasingly global in nature. The main cause of these threats is man's influence on the Earth's environment and its natural systems. According to the IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C in 2018, climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet. Similarly, according to the IPBES Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services in 2019, the loss of species, ecosystems and genetic diversity is a global threat to human well-being. In short, human security is threatened by changes in the natural environment.

These threats challenge the traditional views of security as a matter of primarily military powers and territorial integrity of nation states. Environmental degradation is not an intentional and direct act by an enemy that can be fought against with guns. Instead, environmental threats are diffuse, indirect and international in nature. Thus, the changed nature of security threats must also affect the means by which security is promoted. These kinds of threats require a comprehensive and multisectoral approach that recognises the links between different questions related to security. In this article it is argued that Land use planning is an important tool in both fighting environmental degradation (for example climate change, loss of biodiversity, pollution) and coping with the security threats it causes (such as floods, droughts, or heatwaves). Land use planning is the only comprehensive legal instrument for controlling the utilisation of the environment.

The Finnish land use planning system has its hindrances in promoting public interests like security (which, though, can also be seen as a private interest). The discretionary powers of planning officials (which may be used to promote a variety of interests, but which often emphasise economic interests) and the rights of individuals shape the constellations of interests in individual decision-making instances. In the political debate, more flexibility in the land use planning and building legislation has been demanded, as well as more fluency in the decision-making processes concerning land use. This, however, may weaken the capacity of the legislation to secure or promote the interests it was enacted to promote. In this article it is argued that this has been the case with many recent amendments of the Finnish land use planning and building legislation. The security challenges that man-made environmental change brings in its wake call for a change of direction.