

Pirkanmaa-seminaari
1.9.2010 Tampere
Pekka Hallberg

OIKEUSMAATA RAKENTAMASSA -
kaavoituksen, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin näköaloja

“**Kukas on edeltä niin viisas ku jälestä**”. Vanha sanonta lohduttaa jokaista yhdyskuntasuunnittelijaa.

Hyvät kuulijat odotatte varmaan kuivan tuomarin esitelmää. Ette tule siinä pettymään. Lähden kuitenkin liikkeellä maankäytön suunnittelun ja rakentamisen oikeudellisista tavoitteista. Lopuksi tuumailen kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin edellytyksiä.

On mieluisaa puhua täällä Tampereella, vanhassa koulukaupungissani.

Topelius kuvaa Maamme -kirjassa Tampereen idylliä, suurten tehtaiden ja kauniiden puistojen tunnelmaa kertomuksella Pyynikin harjulta. Siellä uskottiin vanhan haltijan, Pyynikki-ukon asuvan ja kummastelevan, mitä ne ihmiset alhaalla oikein puuhasivat.

Ehkäpä mekin voisimme nyt Pyynikki-ukon tapaan pohtia asioita kaukoviisaasti. Harjulta on hyvä katsella maailman menoa.

I. KAAVOITUS

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) **tavoitteena** oli “parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan”.

MRL:n tavoitteita olivat

- kaavojen sisältövaatimusten selkeyttäminen,
- kunnallisen päätösvallan lisääminen maankäytössä,
- valtion ympäristöviranomaisten roolin kehittäminen ennako-ohjauksen ja asiantuntija-avun suuntaan, sekä
- muutoksenhaun siirtäminen hallinto-oikeuksiin.

Tässä tullaan entistä selkeämpään roolijakoon: kunta ja maakunta kaavoittaa - valtio ohjaa ennakkolisesti - hallintotuomioistuin ratkaisee kaavojen lainmukaisuuden vain valitusten pohjalta.

Alueiden käytön suunnittelu sisältää maakunta-, yleis- ja asemakaavan. Kaavajärjestelmää täydentävät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Lain alussa ovat säännökset vuorovaikutuksesta ja tiedottamisesta, kaavoituskatsauksesta sekä kunnan ja ympäristökeskuksen välillä käytävistä kehittämiskeskusteluista. Kysymys on aika modernista “osallistuvaan hallintomalliin” perustuva sääntelystä.

Kaavojen ohella maankäyttöä ohjaavat rakentamismääräyskokoelma ja rakennusjärjestys, joka näyttää saaneen suunnittelussa lisämerkitystä. Eräissä kunnissa on jopa koko kunnan asemakaavoitetun tai rantakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue osoitettu suunnittelutarvealueeksi.

Sipoossa oli kysymys (KHO 2005:3) tällaisesta rakennusjärjestyksestä. Tällöin otettiin huomioon kunnan sijainti ja rakentamistilastot, pääkaupunkiseudun voimakas rakentamispaine kunnan alueeseen, koko kunnan alueetta koskevan yleiskaavoituksen valmistelu ja ympäristöarvot. Kun ei ollut selkeästi erotettavissa sellaista laajahkoa aluetta, jolle rakentamispainetta ei kohdistuisi, tällaiselle rakennusjärjestyksen määräykselle katsottiin olleen lain 16 §:n 3 momentin edellytykset.

Tämä ja muutenkin eräissä kaava-asioissa esille tullut yhdyskuntarakenteen hajanaisuus heijastui myös ratkaistaessa myöhemmin kunnan osa-alueen pakkoliitoskiistaa kuntajakolain pohjalta (KHO 2008:1). Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien muodostama alue poikkesi maan muista kunnista, mikä ilmeni myös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja liikenneyhteyksistä. Ratkaisu ei ole ennakkopäätös muihin mahdollisiin kiistoihin nähden.

Ratkaisu suunnittelutarvealueen laajentamisesta oli toinen Oulun osalta, kun siinä asiassa oli päinvastoin selvitystä alueista, joille mitään rakentamispainetta ei kohdistunut (KHO 20.1.2005 T 84).

Suunnittelutarvealue on korvannut aikaisemman rakennuslain taaja-asutuksen. Lakisääteinen suunnittelutarvealue on alueella, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealueella rakennusluvan myöntämiselle on erityisiä edellytyksiä.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Näitä ovat esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikkö taikka suuri liike- tai tehdasrakennus.

Kunnat välillä yrittävät välillä sijoittaa tällaisia hankkeita ilman riittävää yleissuunnittelua. Alueellisen suunnittelun kannalta yleiskaava on tietysti suunnittelutarveratkaisuja luontevampi, kun se antaa myös alueelliselle harkinnalle ja mahdollisten poikkeusten ratkaisemiselle paremmat edellytykset.

Maankäyttösopimukset vakiintuivat jo rakennuslain aikana. Aluerakentamissopimuksia tehtiin varsinkin 1960-luvulla. Kunta saattoi näin toteuttaa laajoja hankkeita, siirtää kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia rakennuttajille, mutta samalla osoittaa kustannusten katteeksi tietyn määrän rakennusoikeutta.

Hallinnon lainalaisuus huomioon ottaen julkisen vallan käytöstä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista sitovasti sopia. Tämä näkyy vieläkin MRL 91b §:n 1 momentista, kun sopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä ja kun sopimus osapuolia sitovasti voidaan tehdä vasta kaavaluonnoksen – tai ehdotuksen oltua nähtävillä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta suhtautui aikoinaan maankäyttösopimuksia koskevaan säännökseen varauksellisesti katsoen sen saattavan vaarantaa kunnan kaavoitusharkinnan loukkaamattomuutta.

Sivuutan tässä kaavoituksen ja sopimusten mahdolliset ristiriitatilanteet. KKO oli eräissä ratkaisuissaan 1960-luvulla tuominut vahingonkorvausta toteutumatta jääneestä sopimuksen mukaisesta rakennusoikeudesta. Nytemmin KKO 1999:128 on kuitenkin katsonut, ettei asemakaavan muutossopimus ollut laillinen perusta vaatia maksua asemakaavan muutoksesta johtuvasta rakennusoikeuden lisäyksestä. KHO on vanhastaan ollut sillä kannalla, ettei voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä (KHO 1995 A 31 ja 38, 1997 A 30, 2006:14).

On syytä tässäkin korostaa MRL:n menettelyn, erityisesti vuorovaikutuksen lisäämistä koskevien tavoitteiden toteutumista. Toisaalta vuorovaikutussäännökset eivät sisällä yksityiskohtaisia muotomääräyksiä. Niiden tulkinnassa ei saa päätyä uuteen knoppologiaan. Ajattelen sellaisia valituksia, ettei olisi ollut "riittävästi vuorovaikutusta". Valitusmenettely on oikeusturvakeino ja tarkoitettu lähinnä sisällöllisiin lainvastaisuuksiin ja selviin virheisiin, jotka on mahdollista osoittaa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on uudentyyppinen ohjauskeino. Sitä tavoiteltiin aikaisemminkin (KM 1974:44, 1977, 1981), mutta ei voitu oikeusturvaa tyydyttävällä tavalla kytkeä suunnittelujärjestelmään. Tavoitteet ovat lain mukaan osin ylikansallisia (kansainväliset sopimukset, energiaverkostot ym.) tai kansallisia (kulttuuri- tai luonnonperintö).

Tarkoitussidonnaisuus edellyttää, että nämäkin yleiset tavoitteet liittyvät maankäytön suunnitteluun. Menettelyssä on korostettu eri tahojen vuorovaikutusta. Tällaiset tavoitteet kohdistuvat pääosin maakuntakaavoitukseen. Kun ne ovat luonteeltaan periaatteellisia, niitä ei ole tarkoitettu käytettäväksi yksityiskohtaisten kaavojen muutoksenhaun perusteena.

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Maakuntakaavan laatimisesta huolehtii maakunnan liitto. Laatimista ohjaavat lain yleiset tavoitteet (MRL 1 ja 5 §).

Maakuntakaavan perustana on oltava MRL 9 §:n mukaan tutkimukset ja selvitykset. Oikeuskäytännöstä voisi ohjenuorana tiivistää, että riittävästi on kulloinkin selvittävä ympäristövaikutuksia. Samoin mitoitusratkaisujen on vastattava todellisuutta (KHO 1986 T 4370). Toisaalta on selvää, ettei yleispiirteiseltä kaavoitukselta voida edellyttää eri vaihtoehtojen yksittäiskohtaista selvittelyä. Näin todettiin mm. Vuosaaren satamaa koskevan seutukaavan yhteydessä (KHO 2002:48).

Sisältövaatimuksia tarkasteltaessa on huomattava, että MRL 28 §:ssä on säädetty vain huomioon otettavista seikoista, ei aluevarauksista tai konkreettisesta sisällöstä. Laki asettaa suunnittelun minimivaatimuksia. Ekologinen kestävyyskin on tullut jo aikaisemmin seutukaavoissa esille, kuten Himoksen laskettelukeskuskaavassa (KHO 1991 T 197). Olennaista on myös kohtuuttomuuskielto (KHO 1984 T 3537,

1982 II 48). Maakuntakaavamääräysten tulee olla yleispiirteisiä ja selkeitä (ks. seutukaavakäytäntö KHO 1982 II 49, 1985 II 142, 1984 II 49).

Pirkanmaan maakuntakaavassa (KHO 20.3.2008 T 591) oli kysymys mm. uudesta voimalinjasta Kangasalan muuntamoalueelta Pirkanmaan ja Satakunnan maakuntien rajalle. Aikaisemmin KHO oli hylännyt valituksen lunastusluvasta voimajohdon toteuttamiseksi (3.7.2006). Kun voimajohtolinjauksessa oli hyödynnetty olemassa olevia johtokäytäviä, maakuntakaava edisti näiltä osin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja kaavaa laadittaessa oli kiinnitetty huomiota ympäristön ja talouden kannalta kestäviin teknisen huollon järjestelyihin sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen.

Samassa Pirkanmaan maakuntakaavassa oli kysymys myös vähittäiskaupan suuryksiköiden määrästä ja sijoittumisesta. KHO ei muuttanut valtioneuvoston päätöstä, jolla oli jätetty vahvistamatta Nokian Kalkun ja Pirkkalan Linnakorven alueen vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevat kohdemerkinnät. KHO katsoi, että nämä uudet kaupalliset keskuksat sijoittuisivat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta ja että ei ollut selvityksiä niiden toteuttamisen olevan kestävä kehityksen mukaista. Kaavaa laadittaessa ei näiltä osin ollut kiinnitetty huomiota lain edellyttämällä tavalla maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikennejärjestelyihin. Valtioneuvoston oli tullut jättää tältä osin kaava vahvistamatta.

Tätä ennen annetussa KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2003:60 oli perusteellisemmin jo arvioitu vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen edellytyksiä Itä-Uudenmaan maakuntakaavassa. Alueella ei ollut ennestään taajamaa ja Sipoon kunnan tarkoituksena ei ollut luodakaan Itäsalmen alueelle sellaista keskusta-alueita, jonka asukasmäärä olisi riittävä sinne sijoitettavien liikkeiden asiakaspohjaksi. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevan sääntelyn tarkoituksena kuitenkin on, ettei tällaisia yksiköitä sijoiteta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle ilman asemakaavallista suunnittelua. Keskustataajamaa koskevaa aluevarausmerkintää ei voida käyttää vain siksi, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen tulisi sallituksi. Maakuntakaavan pohjaksi ei ollut laadittu keskustatoimintojen sijoittumista koskevia selvityksiä.

Lähes vastaava asetelma on ollut myöhemmin Keski-Suomen maakuntakaavassa, jonka YM oli jättänyt vahvistamatta. KHO hylkäsi maakuntahallituksen ja Jyväskylän kaupungin valitukset, kun vähittäiskaupan suuryksiköt sijoittuisivat irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta (KHO 10.12.2009 T 3526).

Yleispiirteiseen kaavoitukseen liittyy riittävän selkeyden vaatimus, kun kaava on ohjeena yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle (KHO 1980 I 1). Yleispiirteisen kaavan lainmukaisuutta arvioidaan siten ennen kaikkea sen toimivuudelle asetettujen oikeusvaikutusten kannalta ts. ohjeena olemisen ja kohtuuttoman haitan kannalta. Tällöin on otettava huomioon myös yhdenvertaisuuden vaatimukset.

Maakuntakaava saatetaan YM:n vahvistettavaksi. Toimivallanjako ilmenee siinä, ettei ministeriö voi muuttaa kaavaa. Osittainen vahvistamatta jättäminen on mahdollista, mutta se ei voi koskea kaavan ratkaisuperiaatteita ts. merkitä kaavan muuttamista (KHO 1991 A 71). Samoin voi olla oikaisunluonteisia korjauksia (KHO 1984 II 51). Tämäkin on roolikysymys. Alistusmenettely ei tarkoita parhaan mahdollisen ratkaisun tavoittelua vaan sen varmistamista, että kaava täyttää lain vaatimukset. Vahvistamatta jättämisestä on maakunnan liitolla tai kunnalla valitusoikeus KHO:een.

Yleiskaava on kunnan maankäytön suunnittelun ylin aste. Sillä on ollut jatkuvasti lisääntyvä merkitys, vaikka sekin on pääpiirteinen suunnitelma eikä saa mennä asemakaavan tarkkuustasolle (KHO 1982 T 4584, seurojentalon tontille). Yleiskaavan 9-kohtaisissa sisältövaatimuksissa on joustonvaraa (MRL 39 § 3 mom.). Olennaista on ymmärtää yleiskaava maakuntakaavaa tarkemmaksi, mikä näkyy mittakaavassakin (1:20000).

Tavanomaisia ovat osayleiskaavat, jopa erityisalueille (KHO 1987 II 43, sora-alue). Yleiskaavaankin liittyy rakennuskielto, tosin rajoitettuna enintään 5 vuodeksi (KHO 1997: 97). Aikaa voidaan lain mukaan jatkaa. Kaavoitusprosessin hitaus on tullut kansainvälisellä areenalla esille Ruotsista tunnetussa Sporrang-Lönroth - tapauksessa.

Yleiskaavalla ei perinteisten käsitysten mukaan voida säännellä yksityiskohtaisiin lupiin liittyviä kysymyksiä. Maanomistajalle aiheutuva kohtuuton haitta on 39 §:n 4 mom:ssa asetettu samanarvoiseen asemaan muiden kaavaedellytysten kanssa. Asiaa arvioidaan kuitenkin kokonaisuutena, ottaen huomioon aluevaraukset ja kaavamääräykset, myös hyöty (KHO 1978 II 84, 1984 I 2, 1988 A 57).

Kun liito-oravien suojeleminen on saanut osakseen paitsi sympatiaa myös antanut aihetta väärinkäsityksiin, Tampereen yleiskaavan yhteydessä tehty KHO:n linjaus ansaitsee tulla mainituksi (KHO 2002: 78). Liito-orava kuuluu niihin lajeihin, jotka on suoraan säädetty suojeltaviksi luonnonsuojelulain 49 §:n 1 mom:n nojalla. Suoja

koskee kuitenkin vain luonnossa selvästi havaittavia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Niiden hävittämisen ja heikentämiskielto voi siten koskeva vain verraten suppeita alueita. Kielto ei voi estää laajojen metsä ja muiden alueiden suunnittelua yleiskaavalla.

YM oli jättänyt kymmenien hehtaarien Hervannan osa-alueen vahvistamatta riittämättömien liito-oravaselvitysten vuoksi. Vaikka KHO pysytti ministeriön päätöksen lopputuloksen, päätökseen sisältyi se tärkeä linjaus, että tarpeellisten kulkureittien selvittäminen riittää ja että liito-oravan suojelu voidaan liittää muuhun maankäyttöön.

Tätä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suppeiden käytävien selvittelyn riittävyttä ei ole julkisessa kiistelystä ymmärretty. Ehkäpä Turun moottoritietä koskevat ratkaisut, joiden mukaan liito-oravien levähdyspuiden jättäminen tien varsille ja lajin suojelun taso katsottiin riittäviksi, on vähitellen lientänyt kiistoja. Vähitellen ymmärretään kuten saimaannorppan kohdalla, ettei lajisuojelu estä rannoilla loma-asutusta vaan johtaa tarkempaan suunnitteluun.

Asemakaava on varsinainen yksityiskohtainen kaava, joka laaditaan myös ranta-alueelle, joskus myös maanomistajan intressissä. Asemakaavoja ei enää alisteta, ja valitustie ohjautuu hallinto-oikeuksiin. Asemakaavoituksen pitäminen ajan tasalla on kunnan velvollisuus.

Sisältövaatimuksissa (54 §) korostuvat ensinnäkin maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan vaatimukset. Muutoin sisältövaatimukset jakautuvat kolmeen ryhmään: yleispiirteiseen suunnitteluun liittyvät vaatimukset, terveellisyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät vaatimukset. Asemakaavoista on valitettu noin joka kymmenennestä. Tämä antaa mittakaavaa arvioida valitusten merkitystä.

Tutkimusten mukaan nykyisin asemakaavoitus tapahtuu pääosin rakennetuille alueille. Terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö ovat siten perusvaatimuksia. Entistä enemmän painottuvat joukkoliikennevaatimukset, vanhojen teollisuuskortteleiden saneeraus, puistoalueet ym. Hyvin tärkeä on kaava-alueen sellainen laajuus, että sisältöä koskevat perusvaatimukset kuitenkin suppeillakin alueilla voidaan arvioida.

KHO on esimerkiksi kumonnut kaavapäätöksen, kun maaperän mahdollista pilaantumista lakanneen huoltoasematoiminnan jälkeen ei ollut riittävästi selvitetty (2004:84) tai kun moottoritien varrelle suunniteltujen asuinkerrostalojen osalta ei ollut tehty riittäviä meluselvityksiä ja kun aikaisempi ympäristövaikutusselvitys oli tehty toisenlaisesta kaavaratkaisusta silmällä pitäen (2004:64).

Rakentamista koskevat säännökset on osittain uudistettu, kuten kerrosala (115 §) ja vähittäiskaupan suuryksikkö edellytykset (yli 2000 kerrosneliometriä). Rakennuslaki ei sisältänyt uudisrakennuksen määritelmää. Nyt on rakennuksen määritelmä, kun on erotettu rakennus, kevytrakenteinen rakennelma ja pienehkö laitos. Rakentamiselle asetettavissa vaatimuksissa korostuvat vanhan rakennuskannan käyttöedellytykset ja hyvä rakennustapa.

Rakentamiselle asetettavat vaatimukset jakautuvat kolmeen ryhmään: 1) rakennuksen sopeutuminen ympäristöön kauneuden ja sopusuhtaisuuden osalta, 2) olennaiset tekniset vaatimukset, kuten lujuus, vakaus, paloturvallisuus, hygienia, terveys jne. 3) rakennuksen korjattavuus, huollettavuus ja muunneltavuus.

Toimiva oikeusturva on kokonaisuuden välttämätön osa. Emme saa tarkastella menettelyä itse tarkoituksena vaan tavoitella ympäristöasioita kokonaisuutena ymmärtävää ja vastuullista järjestelmää.

Puutun tämän jakson loppuun vain muutoksenhakurajoitusten lisääntymiseen viime vuosina. Pyrittäessä 1989 rajoittamaan muutoksenhakua yksityiskohtaisista kaavoista vahvistetun yleiskaavan alueella (HE 135/1989 vp) perustuslakivaliokunta katsoi rajoituksen soveltuvan huonosti oikeussuojan perusteisiin. Valiokunta nosti ensi kerran Euroopan ihmisoikeussopimuksen myös kaava-asioissa merkitseväksi (PeVL 24/1989).

Nytemmin valituslupajärjestelmä on ulotettu MRL 190 §:n 3 mom:ssa suunnittelutarveasioissa annettuihin päätöksiin sekä poikkeus-, rakennus- ja toimenpidelupiin. Samoin valituslupa tarvitaan MRL 188 §:n 5 mom:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena olevaa päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu.

Valituslupajärjestelmä soveltuu asioihin, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on vakiintunut, kuten perustuslakivaliokunta on usein lausunut (PeVL

19/2002 vp, 4/2004 vp, 37/2005 vp), mutta todennut yleisen valituslupajärjestelmän sopivan huonosti kaava-asioihin, jotka usein poikkeavat toisistaan ja joissa on vaikea ajatella ohjausta ennakkopäätöksillä.

Turha on lainsäätäjän vuoden 2008 lopun ratkaisua arvostella. Toivoisin kuitenkin, ettei valituslupajärjestelmiin liikaa innostuttaisi. Yleiskaava ja asemakaava eivät ole sama asia. Muutoksenhakuoikeuden rajoitusta oli perusteltu sillä, että onhan valitus jo yleiskaavavaiheessa ollut mahdollista. Voimassa on kuitenkin lukematon määrä rakennuslain aikaisiakin yleiskaavoja, joiden myöhemmin saamaa lisämerkitystä ei mitenkään ole voitu ennustaa. Samoin esimerkiksi asuinrakentamisen sijainti ja yksityiskohtainen suunnittelu konkretisoituu vasta asemakaavassa (KHO 2008: 75).

Ympäristöasioissa päätöksenteon joutuisuudelle on asetettava erityisiä vaatimuksia. Tutkimuksissa on analysoitu kaavavalitusten syitä, päätösten kohdentumista ja menettelyn kehittämistarpeita. Tarvitaan tosiseikkoihin perustuvaa aineistoa. Käsitys, että valitus viivyyttä ja uhkaa koko kaavoitusjärjestelmää ei perustu tosiasioihin. Vuosittain kunnissa hyväksytyistä n. 3.000 asemakaavasta valituskaavoja on 10 %, kolmasosassa päätöksistä jatketaan KHO:een, jossa n. 10 % päätöksistä puolestaan muuttuu. Näin ollen vain pieneen osaan kaavoista on tullut ylimmän tuomioistuimen puumerkki. Julkisuuskuva on virheellinen.

Tuomioistuin ei kaavoita, vaan ratkaisee laillisuuskysymykset valitusten johdosta ja puuttuu siten vain virheisiin. Ajatukset päästä parempaan maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen rajoittamalla valitusoikeutta ovat lyhytnäköisiä. Valitusmahdollisuus, vaikka sitä ei käytetä, vahvistaa lain noudattamista ja ehkäisee hämäräkytkentöjä. Oikeusvaltiossa tarvitaan lakia, hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeusturvaa.

II. KILPAILUKYKY

Uudemmassa taloustutkimuksessa on korostettu kansantaloudellisen kilpailukyyn riippuvuutta oikeusvaltiokehityksestä. Maailmanpankin selvitykset osoittavat, että toimivat instituutiot, oikeusvaltioperiaatteet ovat kilpailukyyn olennaisia tekijöitä. *Kirk Hamilton (Measuring Capital for 21st Century, 2005)* on päätenyt arvioihin, että hyvinvoinnista tulee 5 % luonnonvaroista, 18 % tuotteista ja 77 % käsin koskemattomasta pääomasta. Tässä ryhmässä oikeusvaltion toimivuudella on jopa 50 %:n osuus. Luvut ja indeksit voidaan kiistää, mutta ovat ne suuntaa antavia.

Samoin voidaan viitata New York times'n ykköstoimittajan *Fareed Zakarian* kirjan "The Future of Freedom" (2003) johtopäätöksiin demokratian kestävyden riippuvan kansantalouden kantokyvystä, suoraan BKT:sta.

Päätelmä on, että oikeuden, demokratian, talouden ja hyvinvoinnin kehitys riippuvat ketjun lenkkeinä toisistaan. Eri asia on, miten riippuvuuksia voidaan mitata ja kehittää indikaattoreita.

Tänä päivänä puheissa ei voi sivuuttaa katastrofien, terroritekojen ja talouslaman, yllätysten merkitystä. Yksi yhteinen piirre on nähtävissä. Useimpien kriisien taustalla on todellisuuden karkaaminen käsistä. Finanssikriisistä syntyneellä lamalla on vaikutuksensa myös yhteiskunta- ja oikeuskehitykseen. Toimentulohuolet ja syrjäytyminen, monessa maassa myös valtarakenteiden huojuminen aiheuttavat jännitteitä ja turvallisuusriskiä. Samoin huono hallinto, korruptio ja mielivalta vähentävät luottamusta ja luovat perustaa epävakaudelle ja nakertavat kilpailukykyä.

Ennen kuin uskaldun lähemmin tarkastelemaan kilpailukykyä, etsin juristien "lakisidonnaisuusmääritelmää" käyttökelpoisempaa **kuvausta oikeusvaltiosta**. Oikeusvaltio ei ole vain lakivaltio; laki on väline, oikeus päämäärä. Poliisivaltio, järjestyksen ylläpito ei yksin riitä. Kilpailuvaltiokaan, jättäytyminen markkinoiden armoille, ei takaa oikeutta. Finanssikriisi on osoittanut, mitä pelisääntöjen puute saa aikaan.

Tarvitaan kehityksen tasapainoisempaa tarkastelua. Tutkijat puhuvat kolmiloikasta: klassinen - demokraattinen - yhteiskunnallinen oikeusvaltio. Tämäkin jaottelu jää teoriaksi.

Itse olen kehittänyt nelikenttätarkastelua ja symbolista kielikuvaa "talon rakentamisesta". Se on tähän seuraan liian yksinkertainen, mutta pari sanaa sallitte talon neljän nurkan leikkauspiirustuksista:

- lainalaisuuden nurkassa on perinteisen lakien hierarkian (perustuslaista muihin säädöksiin) ohella nähtävä markkinoilla lisääntyvät soft law -normit;
- vallanjaon kolmijako on toisessa nurkassa lähtökohta, mutta parlamentarismen korostaminen ei ole Suomessakaan helppoa ja samoin muiden toimijoiden rooli on hahmotettava;
- kolmas nurkka: ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen on noussut oikeusvaltion mitaksi;

- siksi neljäs nurkka, toimivuus, tiedon saanti, palvelu, ratkaisujen viipyminen on olennainen, pohjoismaisessa oikeuskulttuurissa sen ongelmallisin.

En kaivele talon arvoperustaa tai tukirakenteita, sosiaalisen pääoman ja luottamuksen kysymyksiä, vaan kutsun teitä satunnaisen matkailijan mukaan etsimään **oikeusvaltiokehityksen trendejä maailmalla**.

Lähipiirissä, varsinkin **Pohjoismaissa** on ollut vanhastaan pragmaattinen ja perusoikeuksia kunnioittava ajattelu. Siihen on EU-jäsenyys tuonut vähän monimutkaisuutta. EU-oikeuden vaatimuksia on toteutettu tosin yksityiskohdissa erilaisin säädöksin.

Kun jatkamme matkaa ulkomaille, näemme **Saksan** liittovaltorakenteessa vaalijärjestelmä suosivan suuria puolueita. Historian kääntöpuolena ovat perustuslaillisuus ja kuusilohkoisen, raskassoutuisen tuomioistuinjärjestelmän vahva asema. Saksa on EU-ilmapiirissä tavallaan kolmiportainen järjestelmä, kun 11 osavaltiota on suuri merkitys kulttuurin, talouden ja hyvinvoinnin, myös kaupan edellytysten alueilla.

Britanniassa säädännäisellä oikeudella on vähäisempi merkitys. Tunnusomaista on perustuslain puuttuminen sekä toisaalta parlamentin ja yksilön vapausoikeuksien vahva perinne. Kuningashuoneen oikeudellinen immuniteetti purettiin vasta 1947. Mielenkiintoista on ollut nähdä EU-oikeuden vaikuttavan vähitellen common law -järjestelmän ja manner-Euroopan järjestelmien lähentymiseen.

Naapurimaamme **Venäjän** kehitystäkin on tarkasteltava historiallista taustaa vasten. Sopimusten pitävyyden hidasta kehitystä selittää se, että yksinvaltaisen tsaarin aikana asiat tulivat ylhäältä osoitettuna suopeutena. Tasavertaisella sopimisella ei ollut pohjaa. Neuvostoliiton aikana laillisuus oli muodollista laatua. Vaikka vuoden 1993 perustuslaki sisältää vallanjaon periaatteet, demokratia on vielä kamppailua valtakeskusten välillä, kun ei ole opposition vastavoimaa vallanpitäjille. Öljyn hinta ja PK-sektorin puute leimaavat taloutta, mikä heijastuu myös oikeusvaltiokehityksen edellytyksiin. Toisaalta on tehty merkittäviä uudistuksia, ja presidentti *Dmitri Medvedevin* oikeusvaltiopuheet ennakoivat oikeusvaltion vahvistumista.

Talouselämän veturit ovat nyt kaukomailla. **Kiinassa** menneen ajan dynastioilla oli lakikokoelmansa. Traditiot ja kunfutselaisuus selittävät vieläkin järjestelmän hierarkkisia piirteitä, pitävät jättivaltiota koossa. Reformipolitiikan kausi alkoi 1978. Oikeuskehityksen askeleet näkyvät vuoden 1982 perustuslain muutoksissa: 1988 hyväksyttiin rajattu yksityistalous, 1993 otettiin käyttöön sosialistisen markkinatalouden käsite, 1999 asetettiin tavoitteeksi oikeusvaltio ja 2004 tunnustettiin laillisesti hankitun omaisuuden suoja sekä ihmisoikeuksien turvaamisen periaate.

Merkittäviä lainuudistuksia ovat kiistelty omaisuuslaki, työsopimuslaki ja yritysverolaki, joka muuttaa aluepolitiikan teknologiaa ja luonnonsuojelua suosivaksi, tuoden innovaatioille 15 %:n verokannan 25 %:n sijasta. Jos talouskehitys pysyy tasaisena, nykyisellä vähintään 7 %:n tasolla ja jos keskiluokan osuus näin kasvaa, myös demokratiakehitys Kiinassa edistyy.

Afrikan mantereelta on vaikea tehdä päätelmiä oikeusvaltiokehityksestä. Kaksi piirrettä erottaa sen muista maanosista: siirtomaavallan perinteet ja köyhyysongelma. Suurilla Euroopan mailla oli siirtomaansa, joihin ne juurruttivat oikeusjärjestelmänsä. Silti on mielenkiintoista, ettei voida nykyisin nähdä merkittäviä eroja common law -järjestelmän ja kirjoitetun lain järjestelmän välillä. Kysymys on enemmänkin koulutuksesta ja tiedon saatavuudesta. Toinen tutkijoiden havainto on demokratiavajeessa. Vaalit eivät suuresti vaikuta hallituskokoonpanoihin. Kenian uusi perustuslaki, jossa on leikattu yksinvaltaisen johtajan valtuuksia, ennakoii kehitystä.

Päätäkäämme kiertomatkamme **Yhdysvaltoihin**, jota *Alexis De Tocqueville* kuvasi ihannoivasti vanhan Euroopan aristokratian vastapainona. Yhdysvaltain perustuslain muuttaminen on ollut lähes mahdotonta, mutta 10 lisäystä on tehty. Vallanjaon checks and balances -järjestelmä on monimutkainen. Ulospäin näkyvät liittovaltiotason toimet, mutta oikeudellisesti osavaltioiden rooli on korostunut.

Oikeuskehityksen käännettä merkitsi syyskuun 11 päivän 2001 terrori-isku. Sen jälkeen painopiste on siirtynyt turvajärjestelmien korostamiseen. Se on johtanut vapauksien leikkaamiseen. Presidentti *Obaman* esiintyminen on palauttanut optimismia oikeusvaltiokehitykseen.

On aika purkaa laukut ja pohtia **kilpailuedellytyksiä** maailmanmarkkinoilla. Vuonna 2000 Eurooppaneuvosto asetti 10-vuotistavoitteen EU:n rakentamisesta maailman "eniten kilpailukykyiseksi, dynaamiseksi tietoon perustuvaksi taloudeksi".

Tämä Lissabonin strategia ei näytä aivan toteutuneen, mutta silti tärkeitä tavoitteita on investoida informaatiojärjestelmiin ja -teknologiaan. Maailman talousfoorumin, Genevessä olevan säätiön (WEF), vuoden 2008 raportissa todettiin merkittävää edistystä saavutetun, mutta paljon vielä puuttuvan.

Kilpailukykyä maailmalla kuvaa WEF:n tuore raportti vuosilta 2009 - 2010, jossa on lukuisilla indikaattoreilla analysoitu 134 valtiota. Suomi on kokonaisarviossa 6. sijalla. Maamme vahvuudet ovat terveydenhuollossa ja koulujärjestelmässä sekä instituutioiden toiminnassa.

Maaprofiilissa piirtyvät Suomen kohdalla ongelmina veroaste, työmarkkinoiden jähmeys, rahoituksen turvaaminen, säädöspolitiikka ja byrokratia. Säästöjen taakassa bisnekselle Suomi on 12. sijalla, hallituksen politiikan näkyvyydessä 8. sijalla, koulujen nettiyhteyksien osalta 7. sijalla ja ICT- lainsäädännön kehityksessä 15. sijalla sekä palkkaneuvottelujen joustavuudessa 125. sijalla. Ovatko nämä hyviä vai huonoja sijoituksia, riippuu näkökulmasta.

Hyvät kuulijat,

olen tässä vaiheessa kysynyt kärsivällisyyttänne jo kyllin. Kerran kun olin puhumassa Satakunnassa, jossa kaikki käy verkkaisemmin, ei ollut kelloa mukana ja kysyin, voisiko joku ystävällisesti kertoa, onko aikaa jatkaa. - Hetken hiljaisuuden jälkeen eräs vanhempi herra sanoi, ettei "tuollainen puhuja kelloa tarvitse, vaan almanakkaa"!

Totean siis vain lyhyesti, että instituutioiden toiminta ja oikeusvaltiokehitys ovat tulevaisuudessakin olennaisia tekijöitä kilpailukyvyille ja hyvinvoinnin edellytyksille. Muutamia vuosia sitten globalisaatiotutkijat, oikeusfilosofi *Jurgen Habermas* ja riskianalyysien tekijä *Ulrich Beck* uskoivat markkinoiden valtaavan alaa ja kansallisvaltioiden väistyvän. Toisin on käynyt. Heilurin liike on mennyt jopa toiseen suuntaan ja vahvistanut kansallisvaltioiden roolia. Ajatelkaapa finanssisektorin pelastamista. Tällä hetkellä sääntelyä on lisätty ja viranomaisten toimivaltuuksia vahvistettu.

Miten käy sitten, kun lama helpottaa ja markkinat vahvistuvat. Valtiot ovat puolestaan velkaantuneet lisää ja altistuvat taas markkinoiden armoille. Itse uskon silti, että oikeusvaltiokehitys, paremminkin sanoen oikeusvaltioperiaatteiden omaksuminen ja verkottuminen on tulevana vuosina paras tapa globalisaatiokehityksen hallintaan. Se on eräänlainen "global governance" ei mikään "global government", johon en jaksa uskoa.

III. HYVINVOINTI

Kun pohdimme hyvinvoinnin perustana olevia **tekijöitä**, voimme nähdä seuraavia kehitysvaiheita: Ensin maanomistus oli tärkein tuotannon tekijä. Turpeeseen oli agraariyhteiskunta sidottu. Seuraavassa vaiheessa pääoma nousi tärkeimmäksi tekijäksi. Ihmisiä siirrettiin investointien perässä. Kun pääomien määrä oli kasvanut moninkertaiseksi tavarihin nähden, osaaminen otti valta-aseman. Missä on osaamista, sinne kyllä löytyy pääomaa.

Entä sitten? Yksin osaaminen ei pitkälle riitä. Tarvitaan yhdessä osaamista, asioiden hallintaa. Se astuu etusijalle hyvinvoinnin rakentamisessa. Siinä on yhteinen sosiaalinen pääoma!

Mitä tarkoittaa tuo *Robert Putnamin* suosituksi tekemä käsitepari? Sillä ymmärretään sosiaalisia rakenteita, jotka edesauttavat yhteistyötä. Siihen kuuluvat luottamus, yhteisymmärrys, maineen muodostus, verkostot ja yhteiset arvot.

Sosiaalisen pääoman merkitys on ymmärretty yhteiskuntatieteissä olennaisena tuotannontekijänä, jopa tärkeimpänä. Pystymmekö rakentamaan sitä? Kaksi reunaehto on muistettava: Sosiaalinen pääoma ei ole valtiovallan jatke, pykälillä pystytettävä. Se ei löydy myöskään maailmanrannasta.

Asioita rakennellaan usein väärästä päästä, teorioiden tasolla. Sosiaalinen pääoma ja ihmisten luottamus, yhteiset arvot kasvavat kansalaisyhteiskunnasta - sieltä tulee kylvö, kasvu kaikenlainen - ei mietinnöistä.

Sananlaskun tapaan täytyy pohtia pärjäämistä maailman muutoksessa: "Maailma myllynä pyörii, mekö siinä mukana?" Myllyn määrittelyn asemesta meidän olisi mietittävä selviytymistämme myllytyksessä. Siksi maapalloistumisen kehityksessä tarvitaan uutta ajattelutapaa. Globalisaatiossa kysytään lähipiirin vahvuutta. Ovathan maailmanlaajuisiakin renkaita piirtelevät ihmiset lähtöisin omalta kotiseudultaan.

Ranskalainen sosiologi *Pierre Bourdieu* etsi kirjassaan "Vastatulet" teknologiakulttuuriin enemmän tilaa sosiaalisen yhteisvastuun ajatuksille. Kestävä kehitys on mahdollista vain, jos ihmiset pysyvät mukana ja hallitsevat uutta tekniikkaa, ymmärtävät maailman menoa.

Näistä päätelmistä on vain askel oivaltaa kulttuurin merkitys osana sosiaalista pääomaa, ymmärtää identiteettiämme, suhdettamme menneisyyteen, nykyisyyteen ja tulevaisuuteen. Perustekijöitä ovat kuva elinympäristöstä ja vuodenaajoista, kansanperinteestä, historiasta ja kulttuurista sekä nykyajan maailman tapahtumista. Kysymys on asioiden yhteisestä hahmottamisesta.

Parhaimmillaan **suomalaiseen identiteettiin** kuuluu ymmärrys, talkoohenki, konsensus, yrittäminen ja lannistumattomuus. Mutta luontaista meille on myös terve vastahankaisuus: "Tehdään valtiolle kiusoo, ostetaan pilettejä ja mennään jalan", eräällä Itä-Suomen rautatieasemalla sanottiin.

Pirkanmaalla itsetunto on luonnostaan korkealla, mutta "ei tehdä siitä numeroa".