

Kansallisia kaupunkipuistoja koskevista määräyksistä ja päätäntävallasta (7.3.2016)

Kysymykset: Kansallinen kaupunkipuisto Helsinkiin! -liike. Vastaukset: ympäristöneuvos Jukka-Pekka Flander ja hallintoneuvos Jyrki Hurmeranta, ympäristöministeriö

Mitkä lait ja määräykset koskevat kansallisesta kaupunkipuistoa? Miten ne ovat muuttuneet?

Kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen tuli mahdolliseksi maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan vuonna 2000.

Vuonna 2009, jolloin maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin edellisen toimivuusarvion perusteella eräitä muutoksia, kansallisia kaupunkipuistoja oli Suomessa neljässä kaupungissa. Tällä hetkellä kansallisten kaupunkipuistojen verkostossa on alueita kahdeksasta kaupungista. Useat muut kaupungit ovat aloittaneet kansallisen kaupunkipuiston perustamisedellytysten selvittämisen osana kaupungin kestävästä maankäytön suunnittelua.

Vuoden 2009 muutosten vaikutukset

Vuoden 2009 maankäyttö- ja rakennuslain muutokset kansallisten kaupunkipuistojen säännösten osalta tehtiin vuoden 2005 toimivuusarvion perusteella. Luonnon monimuotoisuus kirjattiin lakiin yhtenä kansallisessa kaupunkipuistossa säilytettävänä ja hoidettavana erityisenä arvona. Siihen asti luonnon monimuotoisuuden vaatimus oli kirjattu ympäristöministeriön teknisiin kriteereihin.

Luonnon monimuotoisuuden kirjaaminen lakiin on nostanut kiinnostusta kansallisen kaupunkipuiston perustamiseen sellaisissa kaupungeissa, jotka pitävät laajojen luonto- ja virkistysalueiden olemassa oloa yhdyskuntarakenteensa vahvuutena ja kilpailuvalttina.

Muut merkittävät muutokset olivat kuntaomistuksen asettaminen etusijalle sekä suostumusmenettelyn poistaminen – tietyin edellytyksin – sisällytettäessä yksityisten omistamia maa- tai rakennuskiinteistöjä kansallisen kaupunkipuiston alueeseen. Viime mainittu muutos on helpottanut paljon rakennettua kulttuuriympäristöä sisältävien alueiden sisällyttämistä osaksi haettavan kansallisen kaupunkipuiston kokonaisuutta.

Muutoksen vaikutukset näkyvät konkreettisesti 5.6.2013 perustetussa Turun kansallisen kaupunkipuiston aluekokonaisuudessa. Pääosa Turun kansallisesta kaupunkipuiston alueesta on Turun kaupungin omistuksessa kun taas enemmistö arvorakennuksista on yksityisten tai yhteisöjen omistuksessa.

Alun perin MRL:n säännöksissä säädettiin että ”puisto voidaan perustaa kunnan hakemuksesta tai jos kunta sitä lausunnossaan puoltaa”. Vuoden 2009 muutoksen yhteydessä tämä, enemmänkin teoreettinen lausuntovaihtoehto poistettiin. Voimassa olevien säännösten mukaan kansallinen kaupunkipuiston voidaan perustaa siten vain kunnan hakemuksesta.

Muutos on ollut perusteltu, koska kansallinen kaupunkipuiston valmisteluprosessiin liittyy perusselvitys- ja kaavoitustyötä, joka on integroitu kaupunkien laajempiin kaavaselvityksiin tai

maankäytön strategioihin. Toisin sanoen kaupunki on kansallisen kaupunkipuiston valmistelu- ja hakemusprosessissa pääasiallinen toimija.

Vuoden 2009 muutoksessa poistettiin velvoite laatia hoito- ja käyttösuunnitelma yhteistyössä alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin ELY-keskus) kanssa. Myös tämä muutos korostaa kunnan keskeistä roolia kansallisen kaupunkipuiston toimijana. Tätäkin muutosta on kunnissa pidetty tervetulleena, koska kunnan ja ELY-keskuksen välisestä suhteesta kaavojen valmistelussa on säädetty laissa muualla.

Päätöksen yhteydessä sekä hoito- ja käyttösuunnitelmassa annettavien määräysten toteuttaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 70 §:n mukaan kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii ja ympäristöministeriö hyväksyy.

Käytännössä kansallisen kaupunkipuiston päätöksen yhteydessä on annettu – tapauskohtaisesti – määräyksiä, jotka luottamuselimet ovat hyväksyneet osaksi hakemusta. Pääosa määräyksistä on useimmiten annettu hoito- ja käyttösuunnitelman yhteydessä.

Joissakin tapauksissa hoito- ja käyttösuunnitelman laadinta on viivästynyt eikä kansalliselle kaupunkipuistolle ole siten annettu lainkaan määräyksiä. MRL:n 70 §:ssä edellytetään kuitenkin, että kansallisen kaupunkipuiston kaavoituksessa ja muussa alueeseen vaikuttavassa suunnittelussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon puistoa koskevat määräykset.

Toisin sanoen lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että kaupunkipuistolle on annettu tarpeelliset määräykset ennen kuin siihen sisältyvien alueiden maankäyttöä ryhdytään muuttamaan. Tämän vuoksi kaupunkipuistopäätös sekä hoito- ja käyttösuunnitelma olisi syytä kytkeä kiinteämmin toisiinsa. Turun tapauksessa samana päivänä tehtiin päätös kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta ja hyväksyttiin hoito- ja käyttösuunnitelma.

Kansallinen kaupunkipuisto on otettu kestävän kaupunkisuunnittelun välineeksi

Nykyinen kansallisten kaupunkipuistojen verkosto on syntynyt kaupunkien aloitteellisuuden ja maankäytön ohjauksen keinoin ilman valtakunnallista ohjausta tai ohjelmallisuutta. Kyseiset kaupungit ovat päättäneet edistää kestävää kaupunkisuunnittelua ja -rakentamista integroimalla kansallisen kaupunkipuiston tavoitteet muihin kestävän maankäytön tavoitteisiin.

Yhä uudet kaupungit haluavat tehdä kansallisen kaupunkipuiston selvityksen määrittääkseen sen avulla kaupungin identiteetin kannalta keskeisimmän kulttuuri- ja luonnonperintökokonaisuuden, jota halutaan kehittää olemassa olevien arvojen pohjalta samalla kun yhdyskuntarakennetta eheytetään. Tässä mielessä kansallisen kaupunkipuiston selvityksen tekemisen on todettu palvelevan jo sellaisenaan eheyttävää kaupunkisuunnittelua. Kansallisten kaupunkipuistojen tarkoituksenmukaisesta määrästä on kuitenkin perusteltua käydä keskustelua.

Kaikki ne kaupungit, joihin kansallinen kaupunkipuisto on jo perustettu, suunnittelevat tai valmistelevat kaupunkipuiston laajentamista tarkoitukseen kulloinkin sopivien kaavahankkeiden yhteydessä. Tämä on osoitus siitä, että kansallista kaupunkipuistoa ei pidetä staattisena osana

kaupunkirakennetta, vaan sen arvomaailma halutaan integroida kaupungin tai kaupunginosien kehittämiseen aina kun suunnittelualueen sijainti ja erityiset arvot luovat siihen edellytykset. Nykyisessä laissa ei ole säännöstä kansallisen kaupunkipuiston laajentamiselle. Tällaisen säännöksen lisääminen lakiin olisi perusteltua. Maankäyttö- ja rakennuslain kansallispuistoja koskevan 9 a -luvun lainvalmisteluaineistosta myös löytyy lisätietoa aiheesta.

Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamisesta löytyy alla olevasta linkistä.

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980101>

1.1.2009 voimaan tulleen lain muutoksen hallituksen esitys löytyy täältä:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_102+2008.pdf

MRL 70 §:n 3 mom on ainoa MRL:n kohta, jossa päätäntävaltaa voi teoreettisesti katsoa siirtyvän valtiolle. Siinä todetaan: Hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyy ympäristöministeriö. Tätäkin lainkohtaa sovelletaan käytännössä niin, että kaupunki eri tahojen yhteistyönä laatii hoito- ja käyttösuunnitelman, jonka ympäristöministeriö hyväksyy sellaisenaan. Kun ministeriö on ollut informoituna prosessin kuluessa, on hyväksymisprosessi ollut muodollinen. Tämänkään lainkohdan kautta valtiolta ei voi siirtää päätäntävaltaa kaupungilta. Kun suunnitelma on hyväksytty ministeriössä, kaupunki toteuttaa sitä omana työnään.

Miten ympäristöministeriön ja kaupungin yhteistyö toimii käytännössä?

Ympäristöministeriön – kaupungin hakemuksesta – tekemä päätös esitellään/käsitellään ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, jonka puheenjohtajana toimii ministeriön kansliapäällikkö. Kansallisen kaupunkipuiston päätös kuulutetaan virallisessa lehdessä sekä asetetaan tämän jälkeen 30 päiväksi nähtäville sekä viranomaisessa (ministeriö) että myös hakijakaupungissa (Helsingissä). Mahdolliset muistutukset ja lausunnot käsitellään normaaliin tapaan. Ministeriön päätöksestä on mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kaikissa näissä prosesseissa tarvitaan juridista asiantuntemusta.

Kansallisen kaupunkipuiston valmisteluprosessi on pitkä ja monitahoinen. Kaupungin luottamuselimet saavat asian useaan otteeseen käsiteltäväkseen, mm. perustamisselvityksen valmistuttua, jonka jälkeen kaupunki päättää hakeeko se kansallista kaupunkipuistoa vai ei. Jos kaupunginvaltuusto päättää mainitun selvityksen perusteella, että kaupunki hakee kansallisen kaupunkipuiston päätöstä ympäristöministeriöltä, käynnistää se hakemuksen valmisteluprosessin. Hakemuksen lähettämisestä ministeriöön päättää kaupunginvaltuusto – oman kaupunkinsa valmisteluprosessiin ja aiempiin päätöksiin perustuen. Etenemistahdistista ja etenemisen suunnasta päättävät viimekädessä – kyseisessä tapauksessa – Helsingin kaupunginhallitus ja -valtuusto.

Miten ympäristöministeriö määrittelee riittävän ekologisen yhteyden sekä rakennetun kulttuuriympäristön eheyden ja laajuuden perustettavassa kansallisessa kaupunkipuistossa?

- Viittaamme Tampereen Eteläpuistoon, joka on ilmeisesti suuri kysymys kaupungin kansallisen kaupunkipuiston toteutumisessa. Miten paljon Eteläpuistoa voidaan rakentaa ilman, että se estää kansallisen kaupunkipuiston perustamisen.

Ympäristöministeriö ei määrittele ennakoon kyseisiä asioita. Ne määritellään MRL:n mukaisilla kaavoilla, joihin sekä kansallisen kaupunkipuiston hakemus että sen perusteella mahdollisesti tehtävä päätös perustuvat. Helsingillä – kuten myös muilla hakijakandidaateille – on sekä perustamisselvitystä että hakemusta valmistellessaan käytössä ympäristöministeriössä laaditut tekniset kriteerit (1-4).

Kansallista kaupunkipuistoa hakiessaan kaupungin tulee osoittaa, että hakemukseen rajattu alue täyttää kyseiset kriteerit. Kaupungilla on mahdollisuus – niin halutessaan – konsultoida ministeriötä myös näissä teknisluonteisissa kysymyksissä. Näin on Tampereen kaupunki menetellyt kyseisessä Eteläpuiston tapauksessa. Tästä huolimatta Tampereen kaupunki päättää MRL:n mukaisesti lopullisesta kaavaratkaisusta itse – ilman ministeriön ohjausta.

Miten ympäristöministeriön ja kaupungin yhteistyö tapahtuu, kun puiston rajaukseen tai sisältöön halutaan myöhemmin muutoksia?

Helsingin kaupunki valmistelee rajauksen, joka käsitellään asiaan kuuluvalla tavalla kaupungin luottamuselimissä. Rajaus liitetään kaupungin ympäristöministeriölle toimittamaan kansallisen kaupunkipuiston hakemukseen. Ympäristöministeriö liittää rajauksen hakemuksen mukaisena kansallisen kaupunkipuiston päätökseen. Rajaus perustuu kaupungin kaavoihin ja eri suojelupäätöksiin.

Kansallista kaupunkipuistoa voidaan laajentaa maankäyttö- ja rakennuslain 69 §:n mukaisesti kaupungin hakemuksesta tehtävällä ministeriön päätöksellä. Rajaukseen voidaan muuttaa myös MRL 71 §:ssä mainituin perustein - niin ikään kaupungin hakemuksesta ja ministeriön päätöksellä. Porin kansallista kaupunkipuistoa on kertaalleen laajennettu. Laajennushakemuksia valmistellaan ainakin Hämeenlinnassa ja Turussa. Teknisiä tarkistuksia rajaukseen valmistellaan Porissa ja Hämeenlinnassa. Näitä muutoksia kaupungit valmistelevat ministeriötä konsultoiden.

Kansallisen kaupunkipuiston rajauksia muutetaan vain erityistapauksissa. Yleensä on kysymys sellaisten alueiden poistamisesta, joilla ei – syystä tai toisesta – ole kansallisen kaupunkipuiston erityisiä arvoja.

Hämeenlinnassa on kyse pienistä rajaustarkistuksista Hämeenlinnan rautatieaseman ympäristössä, jonne – kansallisen kaupunkipuiston kupeeseen – on suunnitteilla uusi asuinalue. Kansallisesta kaupunkipuistosta on mahdollista poistaa asuinalueen liikennejärjestelyjen kannalta tärkeitä alueita, joilla ei ole kansallisen kaupunkipuiston erityisiä arvoja. Hämeenlinna on vastaavasti varautunut – samassa yhteydessä – hakemaan laajennusalueiksi sellaisia alueita, joilla on kansallisen kaupunkipuiston erityisiä arvoja, mm. Aulangon hotellin ja kylpylän ympäristö, jonka liittämiseen ei vuonna 2001 ollut kaavallisia eikä lainsäädännöllisiä edellytyksiä.

Miten suuret kansallisen kaupunkipuiston muutokset ovat mahdollisia?

Uutta asuntotuotantoa ei voi osoittaa kansalliseen kaupunkipuistoon. Sen sijaan mahdollista on sellainen lisä- ja muutusrakentaminen, joka tukee olemassa olevien rakennusten tai rakennettujen alueiden suojelua tahi on tarpeen kansallisen kaupunkipuiston virkistys- tai muun käytön järjestämisen kannalta. Päätös ei niin ikään ole esteenä rakennusten käyttötarkoituksen muutoksille. Kansallisen kaupunkipuiston alueen osa voidaan myös lakkauttaa – eli supistaa rajausta – jos yleinen etu tätä edellyttää.