

Raine Mäntysalo & Kaj Nyman

K A A V O I T U S
SUUNNITTELUA?

Suunnittelun patologioita **Oulun yliopisto**
maankäyttö- ja rakennuslain **Arkkitehtuurin osasto**
sovelluksissa **Julkaisu A 30**

Raine Mäntysalo & Kaj Nyman

Kaavoitus – suunnittelua?

Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja
rakennuslain sovelluksissa

OULUN YLIOPISTO
Arkkitehtuurin osasto
Julkaisu A 30

ISBN 951-42-6519-X
ISSN 0357-8704 (URL: <http://herkules.oulu.fi/issn03578704/>)

SAATAVANA MYÖS SÄHKÖISESSÄ MUODOSSA

ISBN 951-42-65629
(URL: <http://herkules.oulu.fi/isbn9514265629/>)

OULUN YLIOPISTOPAINO
OULU 2001

Raine Mäntysalo & Kaj Nyman

Zoning and Planning

Planning Pathologies in the Application of the Land-use and Building Code

Abstract

In this book, a theoretical approach for the examination of planning practices from the pragmatist viewpoint is developed. The relationship between planning activity and representations produced within it is seen as paradoxical, having a tendency to gain pathological aspects in local governments. In pathological planning, inappropriate and counter-productive references to planning problems, opportunities and goals are unintentionally made. It is contradictory activity developed into a routine.

This approach enables one to reveal contradictions and inconsistencies in planning practices that apply the Finnish Land-use and Building Code. The core dilemma behind these contradictions is the confusion made in the Code between **planning** and **zoning**. The Code sets high standards on **planning** as regards such issues as sustainable development and inclusiveness of planning processes, as well as safety, security and comfort of the built environment, but when legal issues are involved, the context of **zoning** takes over planning matters, turning them into problems of legal administration of land ownership relations. The legal dealings of planning appear as planning issues, while they, in fact, have been transformed into zoning issues.

Planning practices that apply the new Land-use and Building Code are only taking shape. The spirit of the Code entails **reflectivity** of planning –

a planning culture for the participants' mutual recognition of new opportunities to realize the Code's principles, not forgetting the **systemic** limitations of the Code in safeguarding planning attempting to live up to the Code's own principles.

Key Words

Representation, contradiction, logical paradox, planning practice, reflective learning

Tiivistelmä

Kirjassa kehitellään teoriaa maankäytön suunnittelukäytäntöjen tarkastelemiseksi pragmatistisesta näkökulmasta. Suunnittelutoiminnan ja siinä tuotettujen kuvausten välillä nähdään vallitsevan paradoksaalinen suhde, jonka taipumuksena on saada patologisia muotoja kuntaorganisaatioissa. Patologisessa suunnittelussa suunnitteluongelmia, mahdollisuuksia ja tavoitteita ilmaistaan epätarkoituksenmukaisesti ja todellisten toimintaedellytysten vastaisesti ilman, että huomattaisiin näin tehtävän. Se on rutiiniksi muodostunutta ristiriitaista toimintaa.

Tämä näkökulma mahdollistaa maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvien ristiriitojen ja epä johdonmukaisuuksien paljastamisen lakia soveltavien suunnittelukäytäntöjen tasolla. Ristiriidat tiivistyvät siihen, että laissa ei tehdä eroa **kaavoituksen** ja maankäytön **suunnittelun** välillä. Laki asettaa yleviä **suunnittelutavoitteita**, mm. kestävän kehityksen, suunnittelun vuorovaikutteisuuden sekä terveellisuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden osalta, mutta kun suunnittelun ongelmiin liittyy laillisuuskysymyksiä, ne muuttuvat **kaavoituksen** ongelmiksi – ongelmiksi maan ja kiinteistöjen hallintasuhteiden oikeudellisissa järjestelyissä. Suunnittelun laillisuuskysymykset näyttäytyvät suunnittelukysymyksinä, vaikka ne itse asiassa muuntuvat kaavoituskysymyksiksi.

Uutta lakia soveltavat suunnittelukäytännöt ovat vasta muotoutumassa. Maankäyttö- ja rakennuslain hengen toteuttamiseksi tarvitaan **reflektiivistä suunnittelua** – suunnittelun toimintakulttuuria, jonka puitteissa voidaan tiedostaa lain tarjoamat mahdollisuudet lain tavoitteiden mukaiselle suunnittelulle mutta myös lain omat **systemiset** rajoitteet tavoitteittensa mukaisen suunnittelutoiminnan turvaajana.

Avainsanat

Representaatio, ristiriita, looginen paradoksi, suunnittelukäytäntö, reflektiivinen oppiminen

Sisällysluettelo

Johdanto	11
1 Patologisen toiminnan teoria	15
1.1 Tiede ja kieli	15
1.1.1 Positiivis-empiristinen lähestymistapa	15
1.1.2 Konstruktivistinen lähestymistapa.....	17
1.1.3 Pragmatistinen lähestymistapa	19
1.2 Patologinen toiminta	26
1.3 Patologinen toiminta maankäytön suunnittelussa	29
2 Kytkeä maankäyttö- ja rakennuslakiin	33
2.1 Kaavan kaksi tehtävää	36
2.2 Hierarkkinen kaavajärjestelmä	43
2.3 Kehittämialueet: vuorovaikutusta ”soveltuvin osin”	48
2.4 Osallistumisen ”riittävän aikainen vaihe”	54
2.5 Kaavapäätöksiä havainnekuvien avulla	60
2.6 Kansalaisen valppaudesta kiinni?	63
2.7 Laillista epätarkoituksenmukaisuutta	67
2.8 Maankäytön suunnittelu	71
3 Kohti reflektiivisyyttä lakia soveltavissa suunnittelukäytännöissä	75
3.1 Reflektiivinen oppiminen	75
3.2 Kohti reflektiivisyyttä suunnittelukäytännöissä	80
Lähteet	89

Johdanto

Maankäytön suunnittelun käytännöillä – niin kuin kaikilla sosiaalisilla käytännöillä – on taipumus kehittyä aika ajoin patologisiksi. Ne ajautuvat toimintavaikeuksiin ja umpikujatilanteisiin, joiden ainoana syynä ovat niiden itse pystyttämät esteet korjaavalle oppimiselle. Lait ovat sosiaalisille käytännöille asetettuja eksplisiittisiä sääntöjä ja käytännön sanelemia, mutta pykälissä ilmaistut säännöt suuntaavat toimintaa joissakin tapauksissa patologiaan muotoihin. Tässä kirjassa tarkastelemme vuoden 2000 alusta voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta suunnittelukäytäntöihin. Kysymme, millaisia patologisoitumisuhkia voi sisältyä maankäyttö- ja rakennuslakia soveltaviin suunnittelukäytäntöihin kunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee soveltamisalansa näin: ”Alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on noudatettava tämän lain säännöksiä [...]” (MRL 2 §). Mitä on ”suunnittelu”?

Me lähdemme siitä, että suunnittelu, ainakin tässä tapauksessa, tarkoittaa toimintaa, jolla organisoidaan tulevaisuudessa tapahtuvaa ihmisten yhteistoimintaa (vrt. Suchman 1987, ix, 185, 188), jotta se toteutuessaan olisi rationaalista. Ihmiset ryhtyvät yhteistoimintaan, koska yksin he eivät pysty kaikkeen, mitä he haluaisivat. Rationaalinen yhteistoiminta on siten lähtökohtaisesti sellaista, että yhteistoiminnan osapuolet juuri yhteistoiminnan avulla toteuttavat **omia** tavoitteitaan. Rationaalinen yhteistoiminta perustuu yksilöiden yksittäisten toimien kokonaisorganisaatioon, joka tuottaa kaikkien osapuolten kannalta

hyödyllisiä tuloksia. Tällaisen kokonaisorganisaation luominen edellyttää suunnittelua, yksittäisten tulevaisuuden toimien järjestämistä etukäteen niitä kuvittelemalla ja kuvaamalla.

Näin ollen voimme määritellä hyvän ja ”terveen” suunnittelun sellaiseksi tulevan yhteistoiminnan järjestämiseksi, joka tekee mahdolliseksi kaikkien yhteistoiminnassa olevien osapuolten henkilökohtaisten suunnitelmien toteuttamisen. Kaikki osapuolet kokevat silloin, että yhteinen suunnitelma on heidän omien etujensa mukainen. Koska edut eivät kuitenkaan ole välttämättä samansuuntaiset, on pakko tehdä joitakin kompromisseja. ”Terveessä” suunnittelussa kukaan ei silti koe tulevansa sorretuksi.

Patologisesta suunnittelusta voidaan puhua silloin, kun jokin osapuoli osallistuu yhteistoiminnan organisointiin kuvitellen näin edistävänsä omia toimintamahdollisuuksiaan mutta joutuu myöhemmin kuitenkin kokemaan, että organisoimisen tuloksena on syntynyt sellaista yhteistoimintaa, jossa omia toimintamahdollisuuksia rajoitetaan. Näin määriteltynä suunnittelun patologisuus ei ole ensisijaisesti sitä, että jokin suunnittelun osapuoli hankkii itselleen etua toisten kustannuksella, vaan patologisuus on ennen muuta **systemistä**; se on koko yhteistoimintajärjestelmän ominaisuus. Kun järjestelmä on patologinen, on järjestelmää muodostavien henkilöiden identiteeteillä taipumus rakentua patologisiksi.

Me väitämme, että näin tapahtuu maankäytön suunnittelussa ja että eräät maankäyttö- ja rakennuslain piirteet ovat tähän yhtenä syynä.

Emme väitä, että maankäytön suunnittelujärjestelmämme olisi läpeensä sairas. Kaukana siitä. Suunnittelun tuloksena rakentuu yhdyskuntia, jotka yleensä muodostavat kelpollisia puitteita sekä elinkeinoelämälle (ja siten ihmisten toimeentulolle) että asukkaiden arkielämälle. Yksittäinen kansalainen esimerkiksi voi melko turvallisin mielin suunnitella elämänsä ja luottaa siihen, että löytyy asunto, joka on hänelle ja hänen perheelleen sopiva ja taloudellisesti mahdollinen. Vastaavasti rakennusliike voi luottaa siihen, että suunnittelu tuottaa liiketoiminnalle mielekkäät edellytykset. Eräät suunnittelun osapuolet varmaan ovatkin sitä mieltä, että maankäytön suunnittelun järjestelmämme puutteistaan huolimatta on melko terve. (Sitä

voidaan ehkä verrata demokraattiseen yhteiskuntajärjestelmään, jossa on puutteensa mutta jolle silti ei löydy kilpailukykyistä vaihtoehtoa.)

Tästä huolimatta on mielestämme aiheellista puhua maankäytön suunnittelun patologioista. Tällöin emme väitä, etteikö suunnittelu tekisi mahdolliseksi organisoitua ympäristön käyttöä vaan että suunnittelu monilta osin saa aikaan sekä ympäristön käytössä että suunnittelun menettelytavoissa sellaista yhteistoimintaa, joka on vastoin suunnittelun julkilausuttuja tavoitteita. Suunnittelu johtaa muihin päämääriin kuin mitä julkisuudessa väitetään, ja nämä väitteet ovat omiaan peittämään todellisten päämäärien olemassaolon. Patologisessa suunnittelussa toimitaan julkilausuttujen tavoitteiden vastaisesti ilman, että huomataan näin tehtävän. Patologisuus tässä tarkoittaa sellaista suunnittelujärjestelmässä ylläpidettyä kommunikoinnin tapaa, jossa suunnittelun epäkohtien tiedostaminen estyy ja jossa epätydyttäviä elinolosuhteita aikaansaava suunnittelu näyttäytyy 'hyvänä suunnitteluna' – jopa sorretuille osapuolille.

Aiomme tarkastella maankäytön suunnittelun järjestelmää ja sen mahdollisia patologisia tendenssejä viiden järjestelmässä muodostetun ja alati muotoutuvan roolin näkökulmasta. Nämä roolit ovat:

- **kansalainen**, jonka oikeuksista maankäyttö- ja rakennuslaki kantaa huolta, mutta jolle laki myös antaa uusia velvoitteita;
- **maanomistaja**, jolla emme tässä tarkoita pienkiinteistönomistajaa emmekä maanviljelijää vaan maata omistavaa henkilöä tai yritystä, joka tarkastelee rakennettua ympäristöä ensi sijassa pääomasijoitusten kohteena ja kauppatavarana;
- **poliitikko**, jolla tarkoitamme kunnan luottamushenkilöä tai muuta toimijaa, joka lähestyy maankäytön suunnittelua jotakin ryhmää edustavana päätöksentekijänä ja jolle maankäyttöpäätökset saavat muodon keskenään kamppailevien intressiryhmien voittoina ja menetyksinä;
- **juristi**, jolle maankäytön suunnittelu muotoutuu oikeudellisesti säädeltyinä toimintoina ja jolle on monopolisoitu ”oikeat tulkinnot” siitä, mitkä suunnittelutoimet ja -päätökset ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia ja mitkä eivät;

- **suunnittelija**, jonka tehtävänä on asiantuntemukseensa nojautuen pyrkiä suunnitteluun, jolla aikaansaadaan rakennetun ympäristön käytön rationaalista yhteistoimintaa. Mielessämme on lähinnä kunnassa vastuullisessa asemassa oleva kaavoittaja.

Aloitamme aiheen käsittelyn selvittämällä lähestymistapamme tieteenfilosofisia peruslähtökohtia. Tämä on tarpeellista, sillä tapamme käsitellä patologista toimintaa ja tämän reflektointia nojaa erityiseen ja tavanomaisesta poikkeavaan käsitykseen tiedon olemuksesta sekä sen suhteesta tarkastelemiinsa ilmiöihin. Seuraavaksi esitämme patologisen toiminnan määritelmän. Kuvattuamme organisaatioiden patologisia olemusmuotoja siirrymme käsittelemään patologisia käytäntöjä maankäytön suunnittelussa yleensä. Luvussa 2 keskitymme tarkastelemaan suunnittelun patologisuuksia niiltä osin kuin ne kytkeytyvät maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin ja määräyksiin. Tässä tarkastelussa käytämme hyväksi kuvitteellista esimerkkitapausta. Lopuksi, luvussa 3, esitämme, mitä suunnittelukäytännöiltä edellytetään, jotta ne voisivat ylittää patologisuutensa.

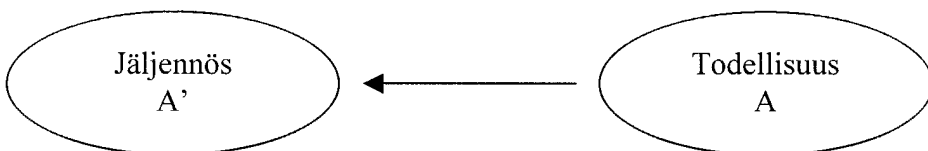
1 Patologisen toiminnan teoria

1.1 Tiede ja kieli

Tieteen lähestymistapa tutkimiinsa ilmiöihin on olennaisesti sidoksissa siihen, miten **kieli** tieteessä ymmärretään. Esittelemme seuraavassa lyhyesti kolme tieteen perusorientaatiota maailmaan. Kuhunkin sisältyy oma tulkintansa kielen olemuksesta.

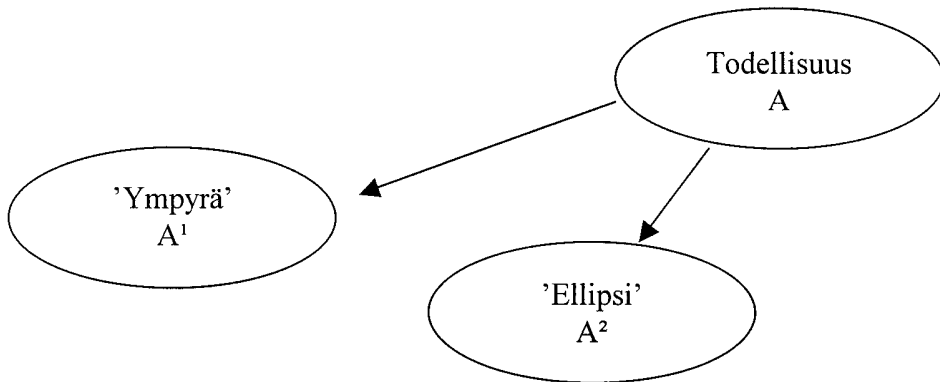
1.1.1 Positiivis-empiristinen lähestymistapa

Positiivisessa empirismissä kielen ajatellaan **jäljentävän** todellisuutta.



Kuvio 1.

Kielen symbolit ymmärretään todellisuuden tarkempina tai epätarkempina jäljennöksinä. Tieteen tehtäväksi annetaan luoda kielellisiä ilmauksia, jotka ovat mahdollisimman tarkkoja jäljennöksiä todellisuudesta. Taustaoletuksena on, että meillä on mahdollisuus havainnoida sekä tutkittua asiaintilaa sellaisenaan (A) että sen representaatioita (A') ja verrata niitä keskenään. Voidaan esimerkiksi kaukoputkella havainnoida planeettojen todellisia kiertoliikkeitä ja verrata niitä 'ympyrään' ja 'ellipsiin' kiertoratojen kielellisinä representaatioina. Vastaavasti voidaan vertailla kahta eri karttaa samasta maastosta maastohavaintoihin sekä toisiinsa ja näin määrittää, kumpi kartoista on tarkempi maaston representaatio.



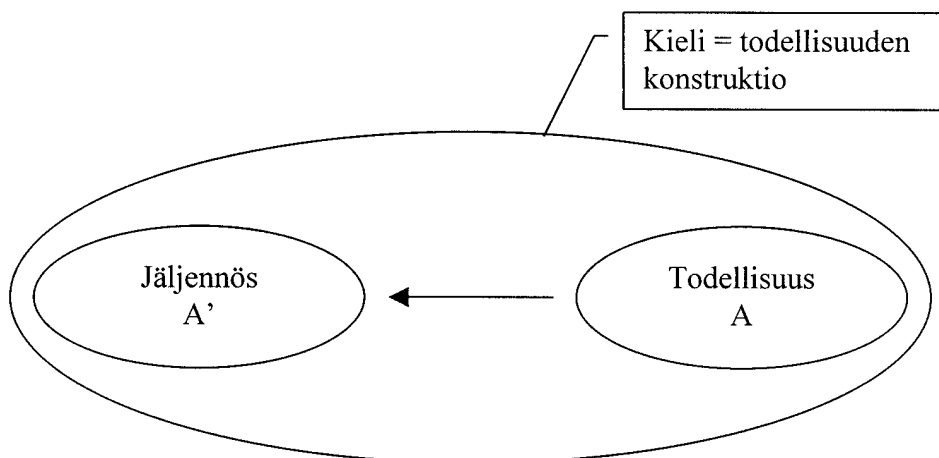
Kuvio 2.

Todellisuus ajatellaan havaittavaksi kielen ulkopuolella ja kieli (esim. matematiikan tai kartografian kieli) tulee mukaan vasta, kun havainnosta aletaan laatia representaatiota. Representaation vastaavuus todellisuuteen todetaan empiirisin (kielen ulkopuolisin) havainnoin, testein ja kokein. Parhaiten todellisuutta vastaava representaatio valitaan oikeaksi tieteelliseksi tiedoksi ('ellipsi').

Tieteen kieli ja todellisuuden havainnot ovat siis positiivisessa empirismissä riippumattomia toisistaan ja niitä voidaan verrata keskenään¹.

1.1.2 Konstruktivistinen lähestymistapa

Sosiaalinen konstruktivismi puolestaan lähtee siitä, että kieli **konstruo**i todellisuuden. Kieli on kulttuurista, sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ylläpidettyä ja uusinnettua. Siten myös todellisuus ehdollistuu kulttuurisille ja sosiaalisille kanssakäymisen muodoille.



Kuvio 3.

¹ Richard J. Bernsteinin mukaan loogisessa positivismissa ja myöhemmässä loogisessa empirismissä tieteellinen selittäminen perustuu teorian ja havaintojen erottamiseen toisistaan. Kummallakin on oma kielensä. Kieli, jolla kuvaamme havaintojamme, on perustava kieleemme. Teoreettisen kielen avulla puolestaan annetaan selityksiä havaintojen kuvauksille. Havaintojen kielessä edelleen testataan ja vahvistetaan teoreettisella kielellä muodostettuja selityksiä ja väittämiä. Havaintojen kielen ajatellaan olevan ikään kuin lahjomaton havaintojen rekisteröinnin väline, johon muutokset teoreettisessa kielessä ja tämän tuottamissa teorioissa eivät vaikuta. (Bernstein 1980, 285.)

Todellisuutta ei konstruktivistisen näkemyksen mukaan havaita kielen ulkopuolella vaan kielen sisällä, ja havainto saa kielen määräämän muodon². Esimerkiksi planeettojen kiertoliikkeet nähdään jo valmiiksi matematiikan kielen sisällä havaittuina, ja planeettojen kiertoliikkeet ymmärretään matematiikan lakien mukaisiksi jo ennen kuin representaatiot niistä 'ympyröinä' tai 'ellipseinä' laaditaan. Vastaavasti näemme maaston koostuvan niistä asioista, joita merkitsemme kartalle. Näemme kartalle suorakaiteina piirrettäviä taloja, tonttien rajaviivoja ja teiden kaaria pohjoisen ilmansuunnan mukaan asettuneina. Silmä ei ole viaton vaan havainnoissaan **kartoittaa** maaston.

Emme siten voisi sanoa kielestä riippumattomasta todellisuudesta mitään. Voisimme puhua vain kulttuurisista todellisuuksista. Taivaankappaleiden matemaattinen todellisuus olisi matematiikan lakeja soveltavien tähtitieteilijöiden sosiaalisessa yhteistyössään konstruoimaa ja ylläpitämää todellisuutta. Tähtitieteilijöiden todellisuuden rinnalla voisi olla esimerkiksi arkielämän todellisuus, jossa aurinko nousee idästä ja laskee länteen. Tämä todellisuuden konstruktio poikkeaisi tähtitieteen konstruktioista, jossa aurinko pysyy suhteessaan maapalloon kutakuinkin paikallaan ja jossa "auringon kierto" nähdään maapallon vuorokautisena kiertymisenä akselinsa ympäri. Maantieteilijä tarkastelee samaa ympäristöä eri tavoin kuin maanviljelijä. Kumpikin konstruoi omaan kulttuuriinsa ja elämäntapaansa sisältyvän ympäristön.

Näihin kahteen kielen ymmärrystapaan – kieli todellisuuden jäljentäjänä ja kieli todellisuuden konstruoijana – pohjautuu pitkälti tieteen kahtiajakaisuus positiivis-empiristiseen ja hermeneuttiseen (tai luonnontieteelliseen ja ihmistieteelliseen) lähestymistapaan.

² Bernstein viittaa Feyerabendiin kritiikissään loogisen positivismin ja loogisen empirismin oletukselle teoreettisen kielen ja havaintojen kielen erillisyydestä: "Teoreettinen kieli sisältää oman havainnointikielensä; ja kukin havainnoinnin kieli sisältää teoreettisia olettamuksia. Ei ole olemassa mitään havaintojen tai havaintoja koskevien toteamusten joukkoa, joka pysyisi vakiona ja tarjoaisi koetinkiven teorioiden arvioinnille." (Bernstein 1980, 286.)

1.1.3 Pragmatistinen lähestymistapa

Mutta on olemassa vielä kolmas lähestymistapa. Sitä voisi kutsua **pragmatistiseksi**. Omalla tavallaan siinä yhdistyvät sekä positiivis-empiristisen että konstruktivistisen tieteen näkökulmat kieleen.

Yhteistä positiivis-empiristisen näkemyksen kanssa on, että todellisuutta nähdään olevan myös kielen ulkopuolella ja että meillä on jonkinlainen yhteys tähän kielen ulkopuoliseen todellisuuteen. Tätä yhteyttä ei kuitenkaan voida saavuttaa käsitteellisellä tasolla vaan ainoastaan toiminnan tasolla.

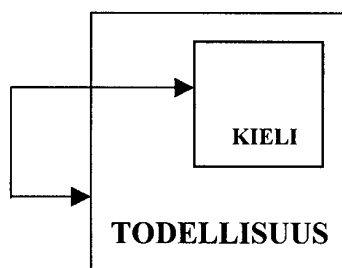
Yhteistä konstruktivistisen näkemyksen kanssa on, että todellisuutta koskeva tieto ymmärretään aina kielelliseksi tiedoksi. Siten emme voi sanoa 'ei-kielellisestä' todellisuuden osasta mitään.

Konstruktivistit eivät väitä, että 'ei-kielellistä' todellisuutta ei olisi olemassa. He oikeastaan vain väittävät, että tähän todellisuuden puoleen ei ole tieteen (siis tieteellisen kielen) puitteissa pääsyä. Siksi he sivuuttavat sen ja keskittyvät todellisuuteen kielen konstruoimana. Pragmatistinen näkemys lähtee puolestaan siitä oletuksesta, että kielen ulkopuolinen todellisuus on läsnä kaikessa toiminnassamme. Toiminnan representaatiomme ovat tämän todellisuuden muuntamista kielelliseen muotoon. Todellisuus ei jäljenny eikä toisaalta rakennu tyhjästä vaan **muuntuu** ja organisoituu sitä kielen avulla kuvattaessa. Eläisimme siis samanaikaisesti sekä toimintamme todellisuudessa että siinä havaitsemiemme ilmiöiden kielellisten kuvausten todellisuudessa. Emme voisi verrata näitä todellisuuksia toisiinsa, sillä kaikki vertaukset tapahtuisivat kieleksi muunnetun todellisuuden sisällä.

Kielessä luodaan todellisuuden representaatioita tai symboleja, joiden tehtävänä on viitata johonkin todellisuuden asiintilaan itsensä ulkopuolella. Mutta myös kieli itse ja sen symbolit ovat todellisuutta. Todellisuuden ulkopuolelle ei ole pääsyä. 'Ei-todellisuutta' ei ole olemassa. Kielen tehtävänä on itsensä **ulkoistaminen** todellisuudesta niin, että kieleemme avulla voimme ottaa todellisuuden tarkastelun ja arvioinnin kohteeksi. Kieli on itsensä ulkoistavaa todellisuutta – todellisuutta, joka viittaa itseensä ja representoi itseään. Mutta todellisuuden ulkopuolella ei

ole paikkaa, mistä todellisuutta voitaisiin tarkastella. Viitattaessa itseensä kielessä tulee todellisuus siten **paradoksaaliseksi**; muodostuu dialektinen suhde todellisuuden ja sen itselleen kohteena olemisen välille (ks. Bernstein 1980, 114), joka on samalla kertaa sekä loogisesti paradoksaalinen että toiminnan mahdollistava. Paradoksaalisuus on ihmisenä olemisen ehto: inhimillinen ajattelu tarvitsee logiikkaa, mutta inhimillinen elämä ei noudata logiikkaa. Jatkuvasti tapahtuu esimerkiksi uuden oppimista, mikä logiikalle on mahdotonta.

Kielen symbolit representoivat todellisuutta mutta ovat silti samalla todellisuuden osia. Todellisuuden osa siis muodostaa suhteen todellisuuteen.

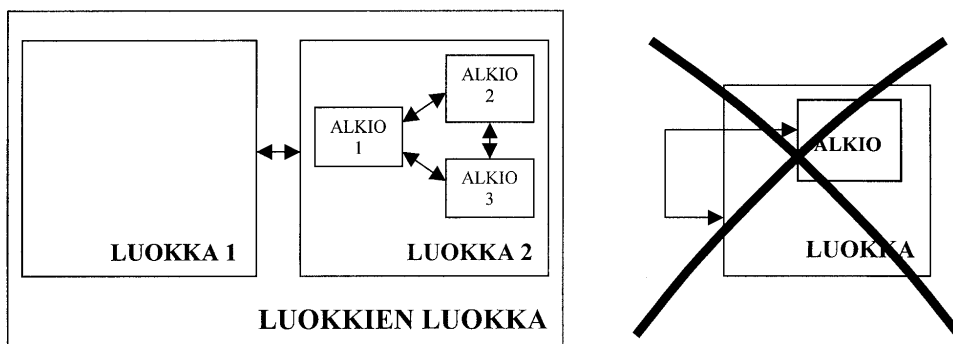


Kuvio 4.

Bertrand Russellin logiikassa tällaiset suhteet kielletään. Russellin mukaan maailma on eri olioista ja niiden luokista koostuva hierarkkinen kokonaisuus, jossa jonkin ominaisuuden mukaan toisiinsa liittyvät oliot muodostavat määrätyn olioiden luokan ja jossa edelleen toisiinsa liittyvät luokat muodostavat luokkien luokkia. Jokaista ominaisuutta, joka voidaan sanoa olioista, vastaa jokin luokka ja edelleen jokaista ominaisuutta, joka voidaan sanoa luokista, vastaa jokin luokkien luokka³. Oliot, luokat ja

³ Joidenkin luokkien ominaisuus on, että niiden alkioilla on jokin laskennallinen lukumäärä. Esimerkiksi ihmisen päiden luokassa on alkioiden lukumäärä 1 ja ihmisen käsien luokassa 2. Luonnolliset luvut, joilla alkoiden lukumääriä luokissa lasketaan, muodostavat siten näiden luokkien luokan. (Wedberg 1947, 132.)

luokkien luokat edustavat kukin omaa loogista tyyppiään tässä hierarkiassa. Loogisten tyyppien välillä on epäjatkuvuus niin, että jotain loogista tyyppiä oleva ilmiö voi muodostaa suhteen vain samaa loogista tyyppiä oleviin muihin ilmiöihin. Se ei voisi muodostaa suhdetta muuhun loogiseen tyyppiin kuuluvaan ilmiöön aiheuttamatta samalla loogista paradoksia. Alkiot jossakin luokassa suhteutuvat siis toisiinsa mutta eivät itse luokkaan, eikä luokasta toisaalta voi tulla oman itsensä alkio. (Bateson 1987, 189, 280.)⁴



Kuvio 5.

Mutta eikö luokkien luokka ole itsekin luokka ja siten oma alkionsa (Wedberg 1947, 139)?

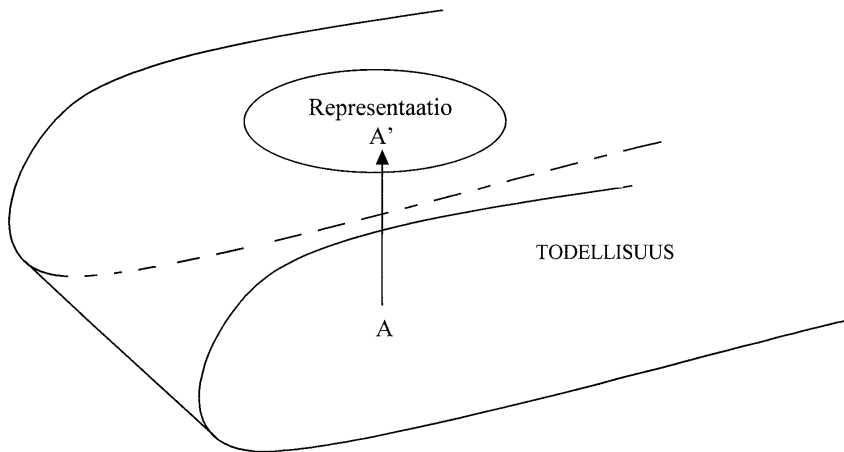
Jos ajatellaan, kuten edellä esitimme, että todellisuuden representaatio ei ole todellisuuden ulkopuolella vaan tämän osa, niin silloin todellisuuden representaatiot synnyttävät pakostakin loogisia paradokseja. Todellisuus on kaiken kattava luokka, joka siten sisältää myös itsestään muodostetut representaatiot. Kun todellisuus representoituu todellisuudessa, todellisuuden luokka tulee itsensä alkioksi ja representaatio oliona muodostaa suhteen siihen luokkaan, johon se itse kuuluu. Loogiset tyypit

⁴ Esimerkiksi ihmisen päiden luokka ei ole ihmisen pää, mikä tarkoittaa, että ihmisen päiden luokka ei voi olla oma alkionsa. Vastaavasti luonnolliset luvut eivät kuulu niihin luokan alkioihin, joita luonnollisin luvuin lasketaan.

sekoittuvat. Representaatio esiintyy todellisuutena, vaikka se onkin vain todellisuuden osa.

Kartan, suhteessa sen esittämään maastoon, voidaan ajatella olevan maaston osa, joka esiintyy itse maastona. Viivat kartalla esiintyvät taloina, mäkinä, puina ja teinä. Kun matkalainen kulkee kartta kädessään etsien kartan osoittamaa taloa, hän ajattelee, että kartta itse ei ole osa sitä maisemaa, jota se esittää. Matkalaisen ajattelussa kartta on eri loogista tyyppiä kuin talot, mäet, puut ja tiet, vaikka yhtäläillä myös kartta esineenä on maisemassa läsnä kuin ovat puut ja mäetkin. Representaatiotehtävänsä kautta kartta muodostaa esittämiensä maastoesineiden (talojen, mäkien, puiden, teiden ym.) luokan ja siten ikään kuin nousee eri loogiselle tasolle kuin esittämänsä esineet, vaikka se itsekin toisaalta on ”vain” yksi esine siinä maastossa, jossa matkalainen se kädessään kulkee.

Kieli toimii tällä tavoin. Se muodostaa todellisuuden olioiden välille suhteita, joissa jotkin oliot toimivat todellisuuden toisten olioiden representaatioina ja siten ”nousevat” eri loogiseen tyyppiin kuin esittämänsä oliot. Jokainen todellisuuden representaatio luokittelee todellisuutta ja muodostaa siten loogisten tyyppien hierarkian, jossa representaatio itse sijoittuu kohdettaan ”ylemmälle” loogiselle tasolle. (Wilden 1980, 183-86.) Mutta tätä loogisten tyyppien hierarkiaa ei voida muodostaa aiheuttamatta samalla loogista paradoksia. Kun todellisuus kielifunktionensa kautta representoi itseään, se ei muutu loogisesti hierarkkiseksi representaatioidensa ehdoin. Pikemminkin se **laskostuu**. Laskostuva todellisuus on samanaikaisesti sekä loogisiin tasoihin kerrostuva että loogiseksi tasoiksi jakamaton, jatkuva kokonaisuus – ja siten paradoksaalinen (ks. kuva 6; vrt. Mäntysalo 2000, 87-88, 179).



Kuvio 6.

Ihminen on kieltä käyttävä olento, ja kielen käyttö on ihmisen todellisuutta. Ihmisen todellisuutta on siis jatkuva todellisuuden muuntaminen kielellisesti representoiduksi todellisuudeksi. Emme pysty kuvaamaan 'ei-kielellistä' todellisuutta sellaisenaan, sillä kuvaaminen on itsessään todellisuuden muuntamista kielelliseksi. Voimme kuitenkin olettaa, että 'ei-kielellinen' todellisuus on koko ajan läsnä toiminnassamme ja että kielellinen todellisuus on suhteessa siihen – tosin paradoksaalisella tavalla.⁵

Kieltä käyttämällä pyrimme organisoimaan toimintaamme (Mead 1962, 268; Järvilehto 1995, 124). Toimintaa organisoidaan luomalla kielessä toiminnan osatekijöiden representaatioita. Itse toiminta, organisoitunakin, tapahtuu kuitenkin välittömässä todellisuudessa, ei representoidussa. Kun matkalainen etsii määrättyä taloa kartta apunaan, hän ei kulje kartalla vaan konkreettisesti maisemassa. Toisaalta matkalainen ei voisi toimia maisemassa niin kuin toimii, ellei hänellä olisi karttaa mukanaan. Kartan

⁵ Kysymys siitä, mitä voidaan pitää inhimillisenä kielenä, on vaikea. Tässä kirjassa kieli-sanaa käytetään suppeassa merkityksessä siten, että se edustaa todellisuuden tietoista representoimista pysyvin symbolein (sanoin, numeroin, kuvin...), jotka ovat transsubjektiivisesti tarkasteltavissa ja joista siten on mahdollista keskustella. Esim. "ruumiin kieli" ei ole tässä tarkoitettua kieltä.

avulla hän voi toimia organisoidusti. Vaikka matkalainen on seudulla ensimmäistä kertaa, hän tietää, että hänen on ensin ylitettävä edessään näkyvä mäki, jonka jälkeen hän odottaa kohtaavansa tiehaaran, josta hänen on käännettävä vasempaan, kuljettava tätä tietä noin kaksi kilometriä, kunnes hän ylittää sillan, jonka jälkeisistä taloista hänen etsimänsä talo on kolmas tien oikealla puolella.

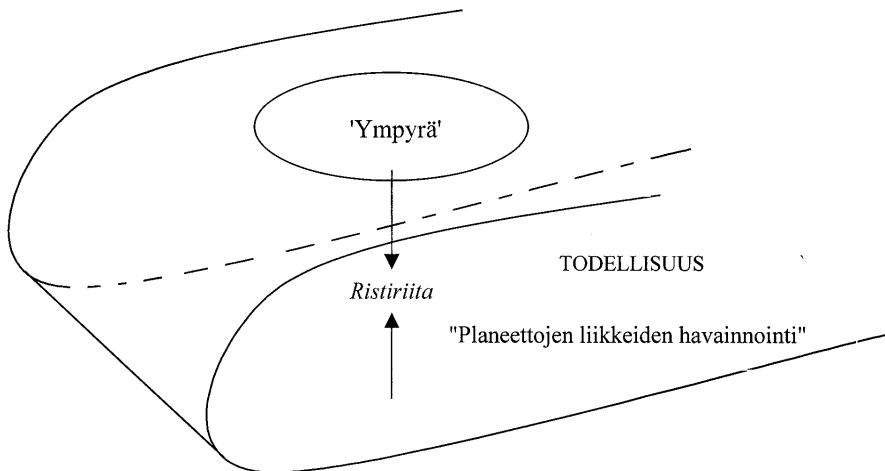
Ei pidä kysyä, vastaako representaatio kohdettaan vaan mahdollistaako representaatio jonkin toimintaorganisaation muodostumisen. Karttavertaus käyttäen voisi sanoa, että ei ole olennaista, vastaako kartta esittämäänsä maastoa, vaan olennaista on, mahdollistaako se asioiden löytämisen oudosta maastosta. Vastaavasti valmiilla kaavalla ei olisi paljon virkaa, jos se vain kuvaisi tulevaa ympäristöä ilman että sillä olisi käyttöä tehtäessä ympäristön rakentumista koskevia suunnitelmia, päätöksiä, sopimuksia ja kaupunkeja.

Pragmatistisen tarkastelun mukaan tiede ei ole todellisuuden jäljentämisestä eikä konstruomisesta vaan tieteen kutsutun toimintaorganisaation luomisesta ja ylläpitoa sosiaalisena käytäntönä. Tieteellinen tieto (esimerkiksi matemaattisia menetelmiä soveltava tähtitiede) on **tarkoituksenmukaista** silloin, kun se **todellistuu** organisoituna toimintana. Se ei ole tarkoituksenmukaista, jos toiminnan organisoituminen estyy. Ei ole 'oikeaa' tai 'väärää' tietoa todellisuudesta. On tiedoksi muunnettua todellisuutta, jolla pyritään aikaansaamaan organisoitua toimintaa, mikä itse, sikäli kuin todellisuus olemuksellisesti juuri on toimintaa, on **todellisuuden tapahtumista**. Jos tieto suhteessaan todellisuuteen muodostaa loogisen paradoksin, olennaista ei ole kysyä, onko se totta vai ei. Sen sijaan on kysyttävä, onko käytettävissä oleva tieto organisoidun toiminnan mahdollistava – siis onko todellisuuden tapahtuminen sen aikaansaamassa loogisesti paradoksaalisessa muodossa mahdollinen. Kun matkalainen kulkee maastossa kartta kädessään etsien taloa, hän toimii loogisesti paradoksaalisessa maailmassa, joka todellistuu hänen organisoidussa toiminnassaan – hänen kyvyssään löytää määränpäähänsä vieraassa maisemassa. Hänen löytäessään perille hänen karttansa osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi. On tarkoituksenmukaista, että kartta

matkalaisen ajattelussa muodostaa muusta maisemasta erillisen loogisen tyyppin.

Pragmatistinen tieteen tekeminen lähtee tieteen rajallisuuden oletuksesta: siitä, että tiede voi kuvata todellisuutta vain kielelleen muunnetussa muodossa ja että tämän muodon ympärillä on todellisuutta, joka on tieteen representaatioille tavoittamatonta, joskaan ei toimivalle ihmiselle. Tämän rajallisuuden hyväksyminen ei merkitse tieteen teosta luopumista vaan uudenlaisen asenteen omaksumista tieteen tekoon. Tiede, joka tällä tavoin on tietoinen omasta rajallisuudestaan, tarjoaa välineet myös inhimillisen toiminnan patologioiden tarkastelulle.

Vaikka representaatio muodostaa loogisten tyyppien paradoksin, se ei muodosta ristiriitaa, jos se mahdollistaa organisoidun toiminnan. Kun organisoitu toiminta estyy, toiminnan ja toiminnan representaation välillä on ristiriita. Kyse ei ole siitä, että representaatio 'ei vastaa' toimintaa, vaan että representaatiota ei pystytä käyttämään toiminnan organisoimiseksi. Esimerkiksi tähtitieteen kielessä luotu viittaussuhde 'ympyrän' ja planeettojen liikeratojen välillä ei mahdollista tyydyttävää taivaankappaleiden liikkeen selittämiseen tähtävää organisoitua toimintaa.



Kuvio 7.

Kohdatessaan toimintavaikeuksia tiede pyrkii luomaan uusia todellisuuden representaatioita, jotka paremmin mahdollistaisivat tieteellisen toiminnan. Sama koskee kaikkea kielen käyttöä. Pyrimme uudistamaan kieltämme, kun kykymme organisoida toimintaamme kielen avulla laskee. Kartat vanhentuvat ja niitä on korjattava, jotta löytäisimme paremmin etsimiämme asioita.

1.2 Patologinen toiminta

Patologisessa toiminnassa tällainen uusien kielellisten käsitteiden luominen estyy. Patologinen toiminta on representaatioiden ja toiminnan välisten ristiriitaisuuksien ylläpitoa niin, että kyky organisoitua toimintaan jää alhaiseksi. Samalla ristiriitaisuudet kielletään ja tuotetaan representaatioita, joilla oman toiminnan vaikeudet pyritään peittämään. Patologisessa toiminnassa ei siis kyetä luomaan ympäröivästä todellisuudesta sellaisia kielellisiä representaatioita, jotka tarjoaisivat kunnollisia välineitä toiminnan organisoimiseksi. Patologisuuteen kuuluu, että se kieltää oman olemassaolonsa (Wilden 1980, 210). Näin se kieltää sellaisen kielen käytön, joka paljastaisi toimintavaikeudet ja niitä peittelevän kielen käytön. Patologinen toiminta vangitsee itse itsensä epätarkoituksenmukaiseen kielen käyttöön.

Tämä kuvaus patologisesta toiminnasta voidaan yhdistää Gregory Batesonin (ym.) (1987) teoriaan skitsofreniasta. Bateson esittää, että lapsi voi altistua skitsofrenialle, jos hän jatkuvasti läheisimmissä sosiaalisissa suhteissaan joutuu tekemisiin patologisesti toimivien ihmisten kanssa. Bateson käyttää esimerkkinään äiti-lapsi -suhdetta. Patologisesti käyttäytyvä lapsen äiti voi olla kykenemätön muodostamaan läheistä, rakastavaa suhdetta lapseensa ja torjuu lapsensa syliintulopyrkimykset ja halaukset. Samalla äiti ei pysty käsittelemään tätä tosiseikkaa tietoisella tasolla. Hänen minäkuvansa ei kestä itsensä tiedostamista äitinä, joka ei kykene rakastamaan lastaan. Niinpä hän, itse sitä tiedostamatta, keksii verukkeita, joiden varjolla hän työntää lapsensa pois – ”Minulla on kiire”, ”Olet sottainen” jne. Hän on tekevinään jotain muuta kuin mitä todella tekee.

Hän torjuu omat ja lapsensa asianmukaiset kuvaukset omasta käyttäytymisestään ja rankaisee lastaan – tämänkin peiteltysti tehden – mikäli tämä toimii johdonmukaisesti ja vetäytyy äitinsä läheisyydestä. Lapsen on sanoin ja elein muodostettava äidilleen ilmauksia tästä rakastavana äitinä ja hänen on samalla pyrittävä luomaan tilanteita, joissa hän voi tulla ”rakastavasti torjutuksi” – tilanteita, joissa äidin ristiriitainen toiminta voi näyttäytyä ristiriidattomana niin, että äiti voi löytää torjunnalleen verukkeita. Vuosien saatossa lapsi sopeutuu näihin olosuhteisiin sairastumalla skitsofreniaan. Hän oppii käyttäytymään ristiriitaisesti, jatkuvassa itsetorjunnassa. Lapsen persoonan jakautuminen on seuraus hänen kyvyttömyydestään tunnistaa oman toiminnan ristiriitaisuutta. Persoonan sisäinen ristiriitaisuus näyttäytyy itselle ’minän’ ja ’toisen’ vastakkainasetteluna. (Bateson 1987, 206-21.)

Äiti on olevinaan kuin ei olisi olevinaan rakastava äiti. Omalla käyttäytymisellään äiti kommunikoi kaksinkertaista teeskentelyä. Hän teeskentelee äidinrakkautta ja samalla teeskentelee, ettei teeskentele⁶. Monimutkaisuudestaan huolimatta tämä käyttäytymiskuvio tapahtuu ei-tietoisesti. Äidin on omaa minäkuvaansa varjellessaan liian tuskallista tiedostaa, että sekä lapsen että itsen kannalta olisi parempi, jos hän rehellisesti näyttäisi, lapselleen ja itselleen, kykenemättömyytensä rakastaa tätä.

Juuri teeskentelyn kieltävä teeskentely estää tietoisuuden ja siten kielen käytön kehittämisen ja oppimisen. Kieltä käytetään epätarkoituksenmukaisesti, mutta samalla ollaan olevinaan kuin näin ei tehtäisi. On muodostunut ei-tietoinen tapa toimia ristiriitaisesti ja samalla kuvata tätä toimintaa niin kuin ristiriitaa ei olisi.

Bateson näki yksilöiden psyykkisten ongelmien, kuten skitsofrenian ja alkoholismien, taustalla sosiaaliset syyt – patologisuudet yksilön ja hänen sosiaalisen ympäristönsä välisissä suhteissa tai jopa länsimaisen kulttuurin ajattelutavoissa. Hän itse oli ensi sijassa kiinnostunut siitä, miten psyko-sosiaaliset patologiat ilmenevät yksilöissä, mutta hänen teoriansa on laajennettavissa niin, että tarkasteluyksiköksi yksittäisten ihmisten sijaan

⁶ Wildenin mukaan vain ihminen voi teeskennellä teeskentelevänsä (Wilden 1980, 173). Sama otaksuttavasti koskee myös teeskentelemättömyyden teeskentelyä.

otetaan yhteisöt ja organisaatiot. Erityisesti Chris Argyris (1993) ja Yrjö Engeström (1987, 1995) ovat soveltaneet hänen teoriaansa tällä alueella.

Argyriksen mukaan organisaatioille on ominaista, että niissä kehitetään yhteisesti taitoja suojautua häpeän, uhan ja kielteisten yllätysten kokemiselta. Tämä tehdään sellaisilla peiteltyillä tavoilla, jotka samalla eliminoivat organisaation kyvyn poistaa häpeän, uhan ja kielteisten kokemusten potentiaalinen läsnäolo. (Argyris 1993, 40, 102-03.) Häpeän torjunta on itsessään häpeällistä (emt., 135, 165). Siksi häpeän torjunta on saatava näyttämään joltakin muulta toiminnalta. Näin häpeän uhan muodostavaan ristiriitaisuuteen ei omassa toiminnassa tartuta, vaan ollaan olevinaan kuin ristiriitaa ei olisi. Organisaatioiden patologinen toiminta on ristiriidan tunnistamisen peittelyä. Sen sijaan, että kohdistettaisiin päähuomio tuloksellisen toiminnan edellytysten luomiseen, keskitytäänkin suojaamaan organisaation yksittäiset jäsenet (erityisesti johtohenkilöt) vallitsevan tuloksettomuuden kielteisiltä vaikutuksilta. Organisaatiokulttuureissa yksilöt oppivat monimutkaisen mutta silti ei-tietoisien tavan toimia ristiriitaisesti niin, että tähän tapaan samalla sisältyy ristiriitaisuuden torjunta. Ollaan taitavia toimimaan ristiriitaisesti. (Emt., 42, 144, 159.) Tätä Argyris kutsuu taitavaksi pätemättömyydeksi (*skilled incompetence*) (emt., 100). Organisaation jäsenet vaihtuvat, mutta patologinen organisaatiokulttuuri pysyy (emt., 103).

Epäonnistumisilla on organisaatioissa taipumus personifioitua; etsitään syntipukki. Patologisessa toiminnassa syntipukiksi tulemiselta suojautuminen nousee pääasiaksi. Samalla estetään mahdollisuus oppia kielteisistä kokemuksista ja estetään sellaisen analyysin teko, jossa asianmukaisemmin tunnistettaisiin eri toimijoiden keskinäiset vaikutukset kielteisiin tuloksiin. Syntipukki-ajattelua ei korjata; keskitytään vain syntipukiksi tulemiselta välttymiseen.

Patologisessa toiminnassa paradoksaalisesti **opitaan olemaan oppimatta**.

Argyriksen mukaan organisaatioissa ollaan harjaannuttu kommunikoidaan **sekoitetuin viestein**. Sekoitetussa viestinnässä omaa toimintaa kuvataan systemaattisesti väärin tavaksi muodostuneena käytäntönä. Tällainen kommunikointi noudattaa neljää sääntöä (emt., 134):

1. Suunnittele epäjohdonmukainen viesti;
2. Käyttäydy niin kuin se ei olisi epäjohdonmukainen;
3. Torju keskustelu epäjohdonmukaisesta viestistä ja käyttäytymisestä joka kieltää epäjohdonmukaisuuden;
4. Torju myös keskustelu keskustelun torjunnasta.

Organisaatiokulttuureissa vallitsisivat näin moninkertaiset torjuntamekanismit, jotka tehokkaasti estäisivät mahdollisuudet ongelmien tunnistamiselle, niiden kritiikille ja korjaamiselle.

Pragmatistinen tapa lähestyä tieteen tutkimia ilmiöitä selittää mielestämme hyvin, miten inhimillinen kieli toimii ja miksi organisaatiot kielenkäytössään ajautuvat patologisuuteen. Maankäytön suunnittelussa ilmenee patologisia piirteitä niin säännönmukaisesti, että voidaan pitää sitä tälle organisoinnin lajille tyypillisenä.

1.3 Patologinen toiminta maankäytön suunnittelussa

Maankäytön suunnittelusta voidaan löytää monia esimerkkejä patologisista toimintatavoista. Kunta voi esimerkiksi samanaikaisesti käyttää suuria voimavaroja kunnan maankäytön strategiseen suunnitteluun ja silti toistuvasti jättää yksittäisiä hankkeita koskevissa päätöksissään omat strategiansa huomiotta. Silti ei kyseenalaisteta strategisen suunnittelun mielekkyyttä⁷. Legitimoidakseen itsensä kunnallispolitiikan on näytettävä siltä kuin se ei olisi lyhytnäköistä vaan strategioihin nojaavaa. Kuitenkin politiikan toimintalogiikkaan luonteenomaisesti kuuluu juuri lyhytnäköisyys: nopeasti todennettavissa olevat poliittiset voitot ja saavutukset. Näyttääkseen legitiimiltä, mitä politiikalta aina edellytetään, kunnallispolitiikan on teeskenneltävä strategisuutta ja vieläpä teeskenneltävä, ettei se teeskentele, sillä teeskentely kunnallispolitiikassa

⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki lähtee siitä, että maankäytön suunnittelu on (myös) strategista suunnittelua: ”Suunnittelujärjestelmään kuuluu oikeudellisia vaikutuksia omaavien kaavojen lisäksi myös strategisia maankäyttöön liittyviä suunnitelmia” (HE 101/1998, 102).

ei ole legitiimiä. Siksi keskustelu näennäisstrategisuudesta torjutaan (ja, Argyristä soveltaen, torjutaan keskustelu torjunnan olemassaolosta). Sakari Möttönen on esittänyt, että kunnallispoliitikkojen kannalta strategiat, silloin kun niillä on riittävän ylimalkainen ja abstrakti muoto, tarjoavat ennemminkin retorisen välineen perustella jo valittuja toimintalinjoja kuin antaa kriteerejä, joiden mukaan toimintalinjat tulisi valita (Möttönen 1997, 158-59, 183, 363-74). Annetun strategian funktioksi ei tästä näkökulmasta tulisikaan kunnan pitkäjänteinen suunnitelmallinen hallinnointi vaan kunnallispolitiikan lyhytjänteisyyden ja sattumanvaraisuuden legitimointi näennäisstrategisuuden ilmenemis-
muodoin (emt.).

Legitiimisyysvaatimus vastaavasti edellyttää, että kunnan poliittisten päätöksentekijöiden on näyttyädyttävä elimenä, joka kuntaorganisaatiossa käyttää valtaa, vaikka erityisesti maankäyttökysymyksissä viranhaltijoiden määrittelyvalta nousee usein merkittävämmäksi kuin kunnallispoliitikkojen muodollinen valta. Kunnallispoliitikoilla on harvoin riittävää asiantuntemusta tai aikaa paneutua maankäytön suunnittelun problematiikkaan, jolloin he käytännössä joutuvat nojaamaan kaavoittajan ongelmanmäärittelyihin ja päätösesityksiin (Valanta 1997, 3-4, 76, 105). Kaikki osapuolet ovat kuitenkin yhteisestä sopimuksesta olevinaan kuin todellinen päätösvalta olisi poliitikoilla, ja lisäksi olevinaan kuin tällaista sopimusta ei olisi olemassa.

Viranhaltijoiden suunnitteluvallasta ei kuitenkaan seuraa, että heidän suunnitelmansa toteutuisivat. Sangen usein tulos on vastakohta sille, mihin on tähdätty. Tehdään esimerkiksi investointeja liikenneongelmien helpottamiseksi, mutta tuloksena on liikenteen lisääntyminen entisestään.

Maankäytön suunnittelun legitiimisyys edellyttää, että suunnittelun on oltava vuorovaikutteista. Tämä vaatimus on kirjattu myös vuoden 2000 alusta voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maanomistajien, asukkaiden, paikallisjärjestöjen ym. osallisiksi katsottujen tahojen mukaantulo suunnitteluprosessiin on lain mukaan turvattava laatimalla nk. osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §). Todelliseen vaikuttavaan osallistumiseen pääseminen on kuitenkin tavattoman vaikeaa. Useimmiten suunnitteluprosessiin osallistuvat kuntalaiset jäävät

kuunteluoppilaan asemaan. Kaavoittaja voi vilpittömästi yrittää parhaansa tehäkseen suunnittelumenetelmiä ymmärrettävämmiksi ”maallikoiden” kannalta. Samalla hän voi kuitenkin omalla käyttäytymisellään epäsuorasti torjua näihin ponnisteluihinsa kohdistuvan kritiikin. Muut osanottajat saattavat mukautua kaavoittajan, osallistumisprosessin ”johtajan”, odotuksiin ja olla olevinaan kuin eivät olisi osallistuvinaan suunnitteluun.

Voidaan siis vilpittömästi pyrkiä laatimaan kunnalle strategioita, vahvistamaan luottamushenkilöiden asemaa päätöksentekijöinä, tekemään hyvää tarkoittavia suunnitelmia ja edesauttamaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, mutta jos kehitystyön ”logiikkaan” jo sisältyy legitiimin tarinan ja toteutetun toiminnan välisen ristiriidan olemassaolon torjunta, ei voida luoda välineitä strategisuuden, luottamushenkilöiden vallan, suunnitelmallisuuden ja kuntalaisten osallistuvuuden parantamiseksi. Luodaan vain keinoja ylläpitää näennäinen legitiimisyys ja näennäinen arvovalta olosuhteissa, joissa strategiat tulevat yhdentekeviksi, luottamushenkilöt jäävät kumileimasimiksi, suunnittelu kääntyy päällelleen ja osallistuvat kuntalaiset muuttuvat kuunteluoppilaiksi.

Suunnittelun toimintaympäristö on siten täynnä ristiriitaisia viestejä, jolloin toiminta on altis patologisoitumiselle.

REPRESENTOITU TOIMINTA	TOTEUTETTU TOIMINTA
Maankäyttöpäätökset toteuttavat annettua strategiaa	Maankäyttöpäätöksiä tehdään hanke-lähtöisesti ilman strategista suuntaa
Viranhaltijat valmistelevat ja luottamushenkilöt päättävät	Viranhaltijat hallitsevat ja luottamushenkilöt luottavat
Suunnittelu tuottaa haluttuja tuloksia	Kehitys kehittyy ennakoimattomalla tavalla suunnittelun tuloksena
Kuntalaiset osallistuvat suunnitteluun	Asiantuntijasuunnittelua valikoidun kuntalaisyleisön läsnäollessa
LEGITIIMI TARINA	EPÄLEGITIIMISTÄ TOIMINNASTA

Kuvio 8.

2 Kytkeä maankäyttö- ja rakennuslakiin

Lait ovat ihmisten toimintoja koskevia eksplisiittisiä sääntöjä. Itsessään lait eivät ole toimintaa. Siksi huonoimpiakaan niistä ei voida kutsua patologisiksi, sillä patologisuus on toimintaan liittyvä käsite. Eri laeissa on kuitenkin eroja sen mukaan, miten ne altistavat toiminnan patologisoitumiselle. Epämääräisyyksiä sisältävät ja epäjohdonmukaiset lait aikaansaavat herkemmin patologisia toimintamuotoja kuin sellaiset lait, jotka ovat sisällöltään johdonmukaisia ja selkeitä. Laki on selkeä, jos sen normit eivät jää yleisten periaatteiden tasolle, vaan ne kytketään menettelytapoihin. Siis kerrotaan, mitä laissa ilmaistu tavoite merkitsee toiminnan kannalta ja millaisia menettelytapoja se edellyttää. Laki on johdonmukainen, jos yhden lainkohdan noudattaminen ei johda toisessa lainkohdassa ilmaistujen periaatteiden kyseenalaistamiseen tai suoranaiseen rikkomiseen. Epämääräiset ja epäjohdonmukaiset lait hämärtävät laillisen ja laittoman toiminnan välistä rajaa. Epämääräistä lakia voidaan noudattaa toimimalla sen periaatteita vastaan; epäjohdonmukaista lakia voidaan samanaikaisesti sekä noudattaa että rikkoa. Nämä sekavuudet ovat otollista maaperää patologisille toimintamuodoille.

Tartumme tässä kirjassa uuden maankäyttö- ja rakennuslain eräisiin keskeisiin epäjohdonmukaisuuksiin ja epämääräisyyksiin ja pyrimme havainnollistamaan kuvitteellisen esimerkin avulla, miten lakia toteuttavat

suunnittelukäytännöt saattavat saada patologisia muotoja. Aloitamme esimerkin tarkastelun tuonnempana tässä luvussa.

Lisäksi tarkastelemme yleisemmin mahdollisia patologisuuksia, jotka liittyvät maankäytön suunnitteluun ylipäätään oikeudellisena toimintana. Maankäyttö on muutakin kuin maahan ja kiinteistöihin liittyvien oikeuksien hallintaa, ja maankäytön suunnittelu on muutakin kuin oikeudellisin perustein tehtyjen ympäristön käyttöä koskevien päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa.

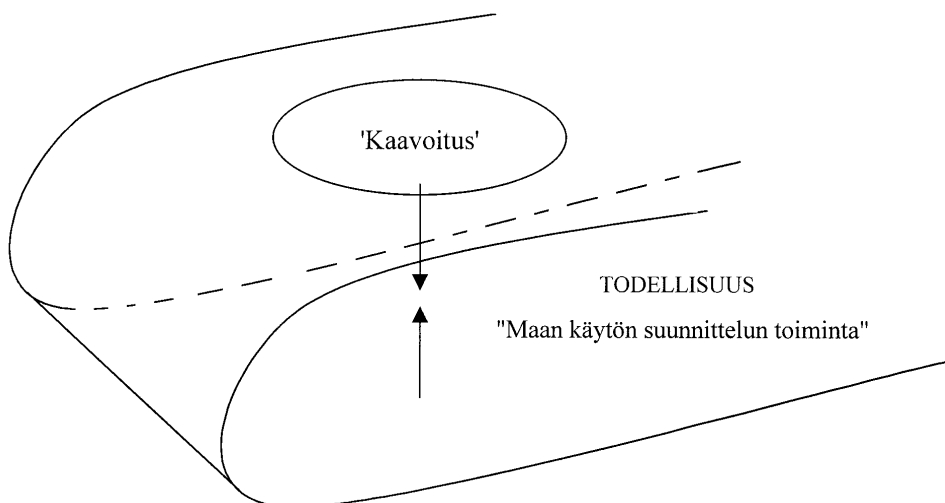
Yleisesti ottaen suunnittelun perustehtävä on **organisoida tulevaa toimintaa** (vrt. kielen määritelmä edellä). Suunnitelmat ovat representaatioita, joita käytetään tämän organisoinnin välineinä. Näin ajatellen maankäyttösuunnitelman pitäisi toimia **välineenä**, jonka avulla maankäyttöä voidaan organisoida. Maankäytön organisoinnin välineenä maankäyttösuunnitelma voidaan nähdä analogisena karttaan, jota matkalainen käyttää pyrkimyksessään organisoida matkantekoaan oudolla seudulla.

Maankäytön suunnittelun tulee kuitenkin toimia välineenä myös ympäristön hallintaan liittyvien oikeudellisten prosessien toteuttamisessa. Maankäytön suunnittelua tällaisena välineenä kutsumme **kaavoitukseksi**.

Suunnittelu kaavoituksena – ympäristön hallinto-oikeuksien järjestelynä – on maankäytön suunnittelua vain sen maankäytön osalta, joka on maan ja kiinteistöjen hallintaa. Kaavoitus on väline, joka ohjaa suunnittelijoita keskittymään maa-alojen ja kiinteistöjen hallintasuhteiden muutoksiin, ei muutoksiin siinä, miten asumme, työskentelemme ja liikumme ympäristössä. Välineenä kaavoitus palvelee rakennusoikeuksien yksiselitteisyyden ja rahassa mitattavuuden vaatimuksia, ja juuri siksi se soveltuu huonosti maan **käytön** suunnitteluun, missä ympäristöön liitetyt arvot ja merkitykset ovat monitahoisia ja missä laatu ei useinkaan ole rahalla mitattavissa. Kaavoitus muodostuu hyvän suunnittelun esteeksi silloin, kun hallintasuhteiden mukaiset maankäyttöpäätökset johtavat ongelmiin ympäristön käytössä.

Onko kaavoitus suunnitteluna patologista siten, että siinä joudutaan suunnittelemaan maan käyttöä epätarkoituksenmukaisin representaatioin – kaavoin? Maankäytön suunnittelu on lain mukaan operationaalistettava

kaavoiksi. Patologisesta suunnittelusta voidaan puhua silloin, kun kaavojen aikaansaaminen tulee suunnittelun konkreettiseksi todellisuudeksi ja ”hyvä elämä” (jonka aikaansaamiseen suunnittelun piti olla välineenä) muuttuu abstraktioksi.



Kuvio 9.

Onko mahdollista tunnistaa ja eristää kaavoitus muusta maankäytön suunnittelusta erottuvaksi suunnittelutoiminnaksi, joka palvelee maankäytön organisointia vain sen sektorin osalta, joka liittyy maan ja kiinteistöjen hallintasuhteiden organisointiin, kuten yllä on esitetty? Jos on, niin voisivatko maankäytön suunnittelua koskevat lait olla juuri kaavoitukseen kohdistuvia – **kaavoituslakeja**? Tällöin lainsäädännöllä pyrittäisiin puuttumaan vain suunnittelun oikeudellisiin osiin, ei itse suunnittelun ominaislaatuun. Vaikka suunnitteluun aina liittyykin oikeudellisia kysymyksiä, ei tämän tarvitse merkitä sitä, että oikeudelliset näkökohdat muodostuvat suunnittelun pääsisällöksi. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, kuten edeltäjänsäkin, pyrkii kuitenkin toimimaan suunnittelulakina ilman, että siinä tehtäisiin eroa suunnittelun oikeusprosesseja palvelevan tehtävän ja maankäytön organisointitehtävän

välillä⁸. Tästä aiheutuu sekaannuksia, jotka voivat toimia patologisuuksien lähteenä, kuten jatkossa osoitamme.

2.1 Kaavan kaksi tehtävää

Rakennuslain uudistuksen ajoitus on kuntien kannalta ongelmallinen. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä kaavoitusvalta on siirtynyt lähes kokonaisuudessaan valtiolta kunnille tilanteessa, jossa kuntien talous on kurjistunut ja niiden välinen kilpailu kiristynyt. Tämän vallansiirron voi ymmärtää seuraavasti. Ennen yhteiskunta katsoi tärkeäksi säädellä elinkeinotoimintaa "yleisen edun" nimissä, jolloin oli luonnollista, että valtiollakin oli rooli maankäytön järjestämisessä. Nykyään katsotaan

⁸ Kirjassaan *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen – käytännön käsikirja* Lauri Jääskeläinen ja Olavi Syrjänen tunnustavat tähän liittyvät vaikeudet:

”Arvoperustaiset, joustavat normit ja tulevaisuuteen suuntautuva, tarkentuva suunnittelu korostavat laajaa harkintaa maankäyttöä ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa. Lupien suuri taloudellinen merkitys ja maanomistajiin kohdistuvat oikeusvaikutukset taas painottavat tarvetta normisidonnaiseen, täsmälliseen sääntelyyn. Rakennuslainsäädännössä vaikeutena on ollut ja on edelleen tasapainoilu näiden elementtien välillä.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 39.)

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa esiintyy lauseita, jotka osoittavat, että valmistelussa on ollut esillä myös realistisia käsityksiä siitä, minkälaista suunnittelua moderni yhteiskunta tarvitsee: ”Maankäytön suunnittelun tulee perustua nykyistä enemmän kokonaisvaltaiseen näkemykseen. Tämä edellyttää suunnittelun ymmärtämistä aiempaa laajempaa prosessina, jossa kaavoitus muuttuu alueiden varaamisesta eri tarkoituksiin yhdyskuntien kehittämisen ja ympäristöpolitiikan välineeksi[...].” (HE 101/1998, 102.) Mainitut lauseet jäävät kuitenkin irrallisiksi. Laki jatkaa rakennuslain jäykkää kaavoitusjärjestelmää korostaen oikeudellisia näkökohtia rakennuslakiakin enemmän, kuten jäljempänä tässä kirjassa osoitetaan. Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu tapahtuu staattisessa maailmassa. Vain yhdessä kohdassa esiintyy viittaus siihen, että yhteiskunta on muutosta: ”Yleiskaavassa voidaan erityisellä määräyksellä kieltää käyttämästä rakennustoimintaan tarkoitettua aluetta enintään viiden vuoden aikana muuhun rakentamiseen kuin maatalouden ja muiden siihen verrattavien elinkeinojen tarpeita varten [...]” (MRL 43 §). Pykälän perustelut kuitenkin osoittavat, että kyse ei ole strategisesta ajattelusta: ”Säännöksessä mainitun kiellon avulla on mahdollista ajoittaa yleiskaavan toteuttamista” (HE 101/1998, 144). Itse muuttumista ei suunnitella. Mutta strateginen suunnittelu on nimenomaan muuttumisen suunnittelua.

yhteiskunnan ja elinkeinoelämän olevan samalla puolella. Silloin on rationaalista, että kunta yksin edustaa yhteiskuntaa, koska näin voidaan nopeasti reagoida, kun yritykset keskenään kilpaillen tarvitsevat maankäyttöön muutoksia.

Samalla on maankäytön suunnittelun tehtävämääritys muuttunut. Pyrkimys kokonaisvaltaiseen tulevien ympäristömuutosten hallintaan (joka ainakin muodollisesti oli ennen vallalla) on saanut väistyä ja tilalle on tullut maankäytön suunnittelun välineellistyminen kunnan taloudellisen toiminnan aktivoijaksi. (Poliittisen retoriikan mukaan tämä tapahtuu kuitenkin vain kuntalaisten eduksi.) Kunnan on osoitettava olevansa yksityisten yritysten hyvä yhteistyökumppani. Selkeimmin tämä ilmenee kaavoitukseen liittyvässä maapolitiikassa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa maanomistuksesta ei ole tehty ongelmaa: maanomistus on keskeinen kaavoituksen sisältöön vaikuttava seikka⁹. Tämä on ymmärrettävää kun otetaan huomioon, että maamme vielä äskettäin oli maatalousvaltio. Patologisuuteen kuitenkin saattaa johtaa se, että maanomistuksen tärkeydestä huolimatta sitä ei lainkaan mainita lain tavoitepykälissä¹⁰.

⁹ Esimerkiksi vanhaa kiistakysymystä ansiottoman arvonnousun leikkaamisesta ei otettu maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa edes esille (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 240). KHO on myös toiminut varsin omistajamyönteisesti (emt., 65). Jääskeläisen ja Syrjäsen ehdotus kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteiksi sisältää seuraavaa: ”Neljäntenä periaatteena on kaavoituksessa ja rakentamisessa vanhastaan keskeinen maanomistajan asemaa kuvaava omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate” (emt., 57). Kirjoittajat eivät mainitse sitä, että maanomistuksella usein on ratkaiseva vaikutus kaavoituksen sisältöön. Päinvastoin he katsovat, että ”[t]ämän perustuslain omaisuudensuojasäännökseen perustuvan periaatteen asemaa ja painoarvoa horjuttaa perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin lisätty oikeus ympäristöön” (emt.).

¹⁰ ”Kaavajärjestelmän oikeusvaikutuksineen ja kaavamääräyksineen sekä rakennuskiellon antamiseen liittyvän norminantovallan ja lupajärjestelmän on yleisesti katsottu sopeutuvan kokonaisuutena perustuslain omaisuudensuojaan” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 174-45). Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan elinympäristön heikentämiskielto ja maanomistuksen huomioonottaminen ovat laissa vastakkain siten, että ”[a]semakaavaa laadittaessa sen sosiaalifunktio on ensisijainen ja vasta toissijaisesti kiinnitetään huomiota maanomistajalle aiheutuviin rajoituksiin” (emt., 171). Jos näin olisi myös käytännössä, elettäisiin sangen ihanteellisessa maailmassa.

Totunnaisesti pidämme kaavaa maankäyttösuunnitelmana. Kaava on kuitenkin myös juridinen dokumentti, jota käytetään kiinteistöihin sidottujen taloudellisten pääomasijoitusten turvaamiseen. Kaava on siten muutakin kuin maankäyttösuunnitelma. Tämä eroavuus suunnitelman ja kaavan välillä käy ilmi, kun tarkastellaan kysymystä kaavojen vanhenemisesta ja muistellaan niitä intohimoja, joita tähän kysymykseen liitettiin uutta maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa. Ruotsin mallin mukaisesti piti laissa määrätä asemakaavojen voimassaololle jokin ehdoton kesto. Rakennusalan keskeiset järjestöt (mm. Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto, Suomen Kiinteistöliitto ja Rakennusteollisuuden keskusliitto) vastustivat tätä pykälää voimakkaasti (ks. esim. *Aamulehti* 22.9.1997, s.10; Kuronen 1998, s.13). Lopulta päädyttiin pykälään, jossa edellytetään kuntaa vain arvioimaan vanhojen asemakaavojensa ajanmukaisuutta. Ruotsin rakennuslain mukaan toteutumaton rakennusoikeus lakkaa olemasta voimassa 5 – 15 vuoden jälkeen detaljikaavalle (*detaljplan*) määrätyn toteuttamisajan mukaan (HE 101/1998, 85). Meidän lakimme mukaan tarvitaan vain valtuustossa (tai kunnanhallituksessa tai lautakunnassa) enemmistö aina 13 vuoden välein, jotta rakennusoikeus säilyisi (MRL 60 §). Rakennusoikeus annetaan siis yhä ikuisiksi ajoiksi. Ruotsiin verrattuna rakennusoikeus onkin meillä enemmän varallisuutta kuin yhteiskunnan kehittämisen resurssi.¹¹

Maankäyttösuunnitelman vanhenemisen **suunnitelmana** voidaan sanoa tarkoittavan sitä, että suunnitelmaa ei enää voida käyttää maankäytön organisoimiseksi todellisten tarpeiden kehitystä vastaavasti. Suunnitelmaa laadittaessa vallinneet odotukset tulevasta maankäyttötarpeiden kehityksestä eivät tällöin ole toteutuneet ja suunnitelma muodostuu myönteisen muutoskehityksen esteeksi. Suunnitelma vanhenee, kun se menettää muutosvoimansa. Tällöin olosuhteet suunnitelman laatimisaikajakohtaa myöhemmässä kehityksessä poikkeavat liikaa niistä olosuhteista, joita varten suunnitelma on laadittu. Maankäyttö-

¹¹ ”Määräaika on pidentynyt 13 vuoteen maanomistajien intressissä” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 194). Eiköhän ole maanomistajan intressissä sekin, että lain mukaan kaavan toteutamisesta ajanmukaiseksi ei voi valittaa (MRL 60 §) ja että tällaista päätöstä ei ole lain perustelujen mukaan tarpeen käsitellä valtuustossa (HE 101/1998, 150).

suunnitelman vanheneminen ei välttämättä kuitenkaan tarkoita, että suunnitelman sisältävää kaavaa pidettäisiin olennaisilta osiltaan vanhentuneena. Tämä johtuu kaavan taloudellisista vaikutuksista. Kaavat ovat ristiriitaisia dokumentteja sikäli, että niihin sisällytetään sekä suunnitelmanomaisia tulevan maankäytön tavoiteltuihin **muutoksiin** tähtääviä pyrkimyksiä että kiinteistöomaisuuden vallitsevan arvokehityksen **ylläpitoon** tähtääviä pyrkimyksiä. Ensin mainitut ovat ilmipyrkimyksiä, jälkimmäiset (usein ratkaisevia) piilopyrkimyksiä. Ääneen puhutaan maankäytön kehittämistä, vaikka vaietut maaomaisuuden arvokehityksen turvaamistavoitteet muodostaisivat kehittämistyön todelliset reunaehdot.

Kiinteistön omistajan pyrkimys maksimoida rakennusoikeus on ymmärrettävä ja sinänsä legitiimi tavoite. Se voisi aivan hyvin olla julkinen, jolloin syntyisi keskustelua tämän tavoitteen suhteesta muihin rakennusoikeuteen vaikuttaviin tavoitteisiin. Ongelmana on, että maanomistajalle on edullisempaa hänen tavoitteidensa kannalta, jos hänen pyrkimyksensä pysyy "liikesalaisuutena". Myös kunnan politiikan kannalta maaomistajan tavoitteiden pitäminen liikesalaisuutena on houkuttelevaa, jos kunta on riippuvainen maanomistajalta saamistaan verotuloista ja siten päätyy myötäilemään tämän tavoitteita – yksityisen maanomistajan rakennusoikeuden maksimointi ei näet ole legitiimi poliittisena tavoitteena. Kun tämä tavoite ei näy julkisuudessa kunnan poliittisen päätöksenteon motiivina, poliittiset päätöksentekijät voivat näin koettaa välttää toimintansa legitiimisyuden asettamisen kyseenalaiseksi.

Taloudellisen sijoitustoiminnan kohteena rakennettua ympäristöä voidaan käyttää varallisuuden pitkäkestoiseen turvaamiseen parhaalla mahdollisella korolla (ks. Harvey 1985, 3-8). Kaavassa ilmaistu rakennusoikeus on keskeinen kiinteistön taloudellisen arvon määrittäjä. Kiinteistön taloudellinen arvo määrittyy siitä, mihin käyttöön se voidaan rakentaa ja millä tehokkuudella. Pitkäkestoisen sijoitustoiminnan näkökulmasta kaavat saavat siis **kiinteistöomaisuuden turvaamistehtävän**. Tämä tarkoittaa melkein aina sitä, että kiinteistölle joskus

määrätyn rakennusoikeuden ei anneta vanhentua niin, että käyttötarkoitus muuttuisi taloudellisesti vähempiarvoiseksi tai tehokkuus pieneneisi¹².

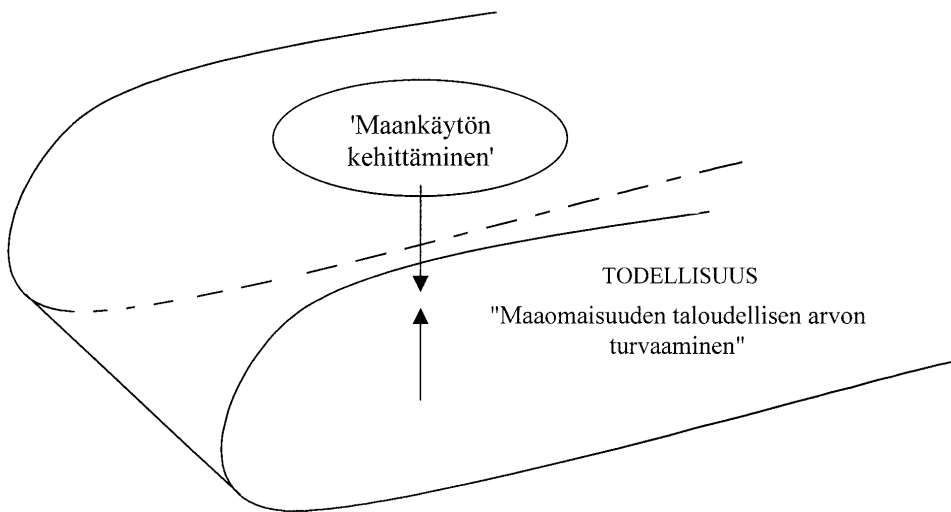
Tässä tullaan ristiriitaan kaavojen suunnittelutehtävän ja varallisuuden pitkäkestoisen turvaamistehtävän välillä. Ristiriita ilmenee yhä uudelleen pyrittäessä ajanmukaistamaan 60-luvulla ja 70-luvun alussa laadittuja ylimitoitettuja kaavoja. Maanomistajan taloudellinen intressi on niin hallitseva, että vain erittäin harvoin kaavojen annetaan uudistua niin, että rakennusoikeudet pienenevät ja käyttötarkoitukset muuttuvat taloudellisesti vähempiarvoisiksi. Kaavan ei anneta vanhentua, vaikka on ilmeistä, että juuri ylimitoitettu tehokkuus (ja siten ylimitoitettut tonttihinnat) ja vanhentunein perustein määritetyt alueenosien käytöt ovat maankäytön mielekkään kehittämisen este.

Annetaan esimerkiksi uusien yritysten sijoittua keskustan ulkopuolelle sisääntuloteille, missä tonttimaan on halvempaa, ja sallitaan asuinalueiden rakentua hajalleen, koska ylimitoitettujen kaavojen mukaan määräytyvät korkeat tonttihinnat keskeisemmällä alueella estävät tarkoituksenmukaisen maankäytön kehityksen.

Miksi annetaan kaavan tehtävälle sijoitetun pääoman kasvun turvaajana niin määräävä asema, että ollaan valmiit tarvittaessa jopa uhraamaan kaavan suunnittelutehtävä? Vastauksen voi löytää poliittisesta kulttuuristamme. Taustalla on varsin usein kytköksiä kunnallisten päättäjien ja vaikutusvaltaisten maanomistajien (pankit, rakennusliikkeet, valtio – myös kunta itse) välillä. Mutta kysymys on myös perustavammista kulttuurisista arvoista, joita kunnallispoliitikotkin toiminnallaan ilmentävät. Se mikä on jonkun omaa on pyhää. Omaisuus on todellista, suunnitelmat haaveita.

¹² Jääskeläinen ja Syrjänen eivät lainkaan mainitse sitä seikkaa, että ns. ajantasa-
asemakaava (MRL 51 §) muodostaa maanomistajalle olennaisen oikeusturvan. He pitävät
asemakaavaa ensisijaisesti yleiskaavaa toteuttavana hankekaavana (vrt. viite 13) ja voivat
siksi sanoa: ”Jos asemakaava ei toteudu nopeasti, kaavan mukaisesti toteutettava hanke
saattaa olla vanhentunut ja yhteensopimaton kunnan kehityksen ja maankäytön
ohjaustarpeen kanssa. Sen vuoksi asemakaavalle ei ole kunnan näkökulmasta tarpeen
antaa pitkäaikaista suojaa.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 156.) Käytännössä
asemakaavoja uudistettaessa kuitenkin suojataan varsin tehokkaasti kiinteistöille
aiempien kaavojen myötä joskus muodostuneita taloudellisia arvoja.

Nämä ovat kuitenkin päätöserusteita, joita ei lausuta ääneen. Poliittinen legitimaatio edellyttää, että maankäytön suunnittelussa toimitaan yhteisen intressin nimissä eikä yksityisten toimijoiden maaomaisuuteensa liittämien intressien ehdoilla. Näin torjutaan keskustelu kaavan ristiriitaisesta tehtävästä sekä maaomaisuuden turvaamisen että maankäytön kehittämisen välineenä. Torjutulla ristiriidalla on aikaa myöten taipumus muuttua tiedostamattomaksi. Tällöin ei enää kyetä tunnistamaan, että puhe 'maankäytön kehittämisestä' on epätarkoituksenmukainen kuvaus omasta toiminnasta maaomaisuuden turvaamisena. Tässä piilee patologisuuden siemen.



Kuvio 10.

Tarkasteluamme havainnollistaaksemme otamme nyt avuksi esimerkin kaavahankkeesta, jonka etenemiseen liittyvien ongelmien, kiistojen ja päätösten kautta valotamme mahdollisia patologisuuksia eri suunnittelutilanteissa, joissa maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan. Esimerkkitapaus on kuviteltu, mutta olemme pyrkineet tekemään siitä mahdollisimman tyypillisen.

Paikkana on keskisuuri suomalainen kaupunki, sen keskustan laita. Siinä kuvitellaan olevan vajaasti rakennettu kortteli, joka äskettäin on

siirtynyt kaupungin omistukseen, mikä on luonnollisesti kaikkien tiedossa. Voidaan lisäksi kuvitella, että vuotuinen "kehittämiskeskustelu" ympäristökeskuksen kanssa (MRL 8 §) on käyty, ja että siinä yhteydessä kaupungilla ei ole ollut mitään "konkreettista esittä" tästä korttelista.

Ei ole kuitenkaan mitenkään epärealistista olettaa, että samanaikaisesti käydään keskusteluja erään rakennusliikkeen kanssa korttelin myymisestä asuntotuotantokohteeksi. Sekä kaupunki että rakennusliike ovat siten esimerkissämme maanomistajan roolissa.

Keskeinen neuvottelukysymys on luonnollisesti rakennusoikeus, koska sen mukaan määräytyy sekä myyntihinta että paikan kiinnostavuus rakennuskohteena. Neuvotteluihin voidaan olettaa ottavan osaa kaupungin puolelta kaupunginjohtajan, joka edustaa kaupungin poliittista tahtoa, ja kaavapäällikön, jonka rooli on suunnittelijan. Tarinan edetessä tulevat mukaan myös kaavoitusjuristi ja kansalainen.

Esimerkkitapauksessamme oletamme, että voimassa oleva asemakaava on yli 13 vuotta vanha. Siten sen ajanmukaisuus olisi arvioitava ennen rakennusluvan myöntämistä (MRL 60 §). Asialla ei kuitenkaan katsota olevan kiire, ja kun käsittely veisi neuvottelut julkisuuteen, sitä lykätään. Lisäksi nykyinen kaava on korttelin ostoa rahoittavalle pankille parempi vakuus kuin kumottu kaava.

Suunnitelmana kaava on kuitenkin vanhentunut. Tällaisessa tapauksessa on normaalia, että neuvottelijoilla on mielessään melko tehokkaasti rakennettu kerrostalokohde. Korttelin suuri rakennusoikeus on kaikkien osapuolten etu: rakennusliike saa edullisen kohteen, kaupunki suuria myyntituloja, asunnontarvitsijat asuntoja, kunnallistekniikka tulee edulliseksi – ja keskusta kehittyä, mikä on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista.

Tuskin voidaan neuvotteluissa sivuuttaa sitä tosiasiaa, että uuden lain hengen mukaisesti on tällaisessa tapauksessa, kun maankäyttöön on tulossa merkittävä muutos, käynnistettävä julkinen keskustelu. Rakennusliike pitää kuitenkin neuvotteluja liikesalaisuutena. Maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaan kansalaisten ”osallisina” on voitava osallistua kaavan valmisteluun alusta saakka. Lain kirjain kuitenkin kytkee osallistumisen ”kaavoituksen vireilletuloon” (MRL 63 §). Onko kaavoitus

vireillä, kun käydään keskustelua rakennusoikeudesta? Ei liene poikkeuksellista, että kunnassa omaksutaan kanta, jonka mukaan kaavoitusperiaatteiden selvittäminen edellyttää ”työrauhaa”.

2.2 Hierarkkinen kaavajärjestelmä

Esimerkkitapauksessamme päätetään siis selvittää tehokkaasti rakennettavan kerrostalokohteen mahdollisuutta. Miten edetä? Suomalaiseen kaavajärjestelmään tottunut suunnittelija varmasti ehdottaa yleiskaavan muuttamista keskustan tämän laidan osalta, jotta saataisiin pitävät perustelut rakentamistehokkuuden nostamiselle, mutta myös jotta edettäisiin lain suunnittelujärjestelmän mukaisesti ”asteittain tarkentaen”. Ongelmaksi muodostuu nyt, että yleiskaavaa ei voida tehdä ilman julkista keskustelua, ja sitä rakennusliike vastustaa liikesalaisuuteensa vedoten. Toiselta puolen voitaisiin yleiskaava laatia melko yleispiirteiseksi ja rajoittaa julkinen keskustelu yleisiin kehittämisperiaatteisiin. Asemakaava voitaisiin sitten laatia ns. hankekaavana¹³ ja jättää julkinen keskustelu sen osalta vähiin. (Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa todetaan, että ”erityisesti tavoitevaiheen keskustelu ja yhteinen työskentely on tarpeen” (HE 101/1998, 106).)¹⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain laatijoilla näyttää olleen mielessään sellainen suunnittelun tapa, jossa osallisten kannalta tärkeimmät ratkaisut tehdään yleispiirteisellä suunnittelun tasolla ja yksityiskohtaiset ratkaisut voidaan tehdä ”teknisesti”¹⁵. Tämä kuulostaa loogiselta. Oikeus-

¹³ ”Kaava laaditaan kunnan näkökulmasta senhetkisen kehitysvaiheen ja maankäytön ohjaustarpeen mukaisesti. Lähtökohtana on asemakaavan toteutuminen lyhyessä ajassa.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 156.)

¹⁴ ”Laaja-alaisessa kaavoituksessa suoritettu vaikutusten selvittäminen voidaan ottaa lähtökohdaksi yksityiskohtaisempaa kaavaa laadittaessa ja siinä tarpeen mukaan tarkentaa selvityksiä” (HE 101/1998, 131). ”Keskustelua kanavoidaan oikeisiin yhteyksiin siten, että yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön laajemmin liittyvistä perusratkaisuista keskustellaan jo yleispiirteisen suunnittelun yhteydessä” (HE 101/1998, 104).

¹⁵ Jääskeläisen ja Syrjäsen määritelmän mukaan ”[t]arkentuvaan suunnitteluun sisältyy hierarkkinen oikeusvaikutus, jonka lähtökohtana on ajatus, että tietyn alueen suunnittelun

järjestelmämme nojautunee laajemminkin tällaiseen ”asteittain tarkentumisen” periaatteeseen.

Maankäytön suunnitteluun liittyy tässä suhteessa kaksi ongelmaa. Toinen on siinä, että kansalainen ei ole kiinnostunut yleisistä periaatteista vaan siitä, miten ne ilmenevät hänen omassa arkielämässään. Yleispiirteiset ratkaisut joudutaan sen vuoksi selittämään kansalaisille yksityiskohtaistettuina esimerkkeinä. Tässä tullaan toiseen ongelmaan: siinä vaiheessa kun yleiskaava tehdään, tiedetään sangen vähän siitä, miten yleiskaavaa joskus tulevaisuudessa toteutetaan. Tämä ei johdu suunnittelijoiden heikosta taidosta vaan siitä, että tulevaisuutta määritelmän mukaan ei tunneta.¹⁶ Vaikeutta yritetään kiertää kahdella tavalla: joko tekemällä yleiskaava niin yleispiirteiseksi, että mikä tahansa mahtuu sen puitteisiin (jolloin se ei ohjaa mitään) tai laatimalla yleiskaava vasta kun tiedetään, mitä tullaan todellisuudessa rakentamaan (jolloin se ei myöskään ohjaa mitään).

Kaikki tämä osoittaa, että kuvitelmassa hierarkkisesta suunnittelu-järjestelmästä loogiset tyypit sekoittuvat epätarkoituksenmukaisella tavalla. Suhteessaan todellisuuteen yleiskaava ei ole eikä voi olla eri loogisella tasolla kuin asemakaava. Yleiskaava ei ole elävän elämän

on mukauduttava sitä suuremman kokonaisuuden asettamiin vaatimuksiin” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 20-21). ”Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohtana on suunnitelmallisuus, jonka toteuttamiseksi on luotu hierarkkinen kaavoitusjärjestelmä” (emt., 40). Jos Jääskeläinen ja Syrjänen ovat oikeassa (ja todennäköisesti he ovat), ajetaan MRL:ssa takaa sellaista ”suunnitelmallisuutta”, joka perustuu kuvitelmaan tulevaisuuden ennakoitavuudesta niin, että syntyvät maankäyttötarpeet muodostuvat ennakkoon kiinni lyötyjen yleisten periaatteiden tarkennuksiksi. Tätä ajattelua vastaava ns. *blueprint*-suunnittelun teoria esitettiinkin 1950-luvulla (Banfield 1959). Andreas Faludi määrittelee *blueprint*-suunnittelun lähestymistavaksi, jossa toteutettavan suunnitteluohjelman ajatellaan **varmuudella** saavuttavan siinä asetetut tavoitteet (Faludi 1976, 131).

¹⁶ *Blueprint*-ajattelu hylättiin pian mahdottomana (ks. Lindblom 1959, Etzioni 1967, Faludi 1976). Jääskeläinen ja Syrjänen samoin kuin lain laatijat uskovat kuitenkin mahdottomaan: ”Toinen periaate on tarkentuvan suunnittelun periaate, jolla tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää. Sen mukaan yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 57.) Kuitenkin todellisessa maailmassa maankäyttötarpeet voivat syntyä vain yksityiskohtaisimmalla, elävän elämän tasolla. Tästä syystä ”kaavajärjestelmä” tavan takaa kääntyy päällelleen (ks. esim. Pakarinen 1992, 124; Fassbinder 1996, 72-73).

todellisuutta yhtään sen enempää eikä vähempää kuin asemakaavakaan. Molemmat ovat todellisuuden representaatioita; ne vain viittaavat erilaisiin todellisuuden tilanteisiin. Asemakaava ilman yleiskaavaa merkitsee suunnittelun problematiikan rajaamista epätarkoituksen-mukaisen ahtaaksi. Yleiskaava ilman asemakaavaa taas merkitsee suunnittelun loitontumista tavanomaisen ympäristön käytön arjesta. Asemakaava kykenee vain reagoimaan välittömiin maankäyttötarpeisiin näkemättä reagointinsa vaikutuksia ympäröiviin alueisiin ja tulevaisuuden maankäyttömahdollisuuksiin laajemmin – yleiskaava taas kadottaa itse välittömyyden. Hyvä suunnittelu on puolestaan sellaista, jossa yleiskaava- ja asemakaavasuunnittelun näkökulmat ovat läsnä samanaikaisesti, eivät hierarkkisesti. Jokainen esitetty maankäyttötarve tarvitsee keskustelua ja suunnittelua yleiseltä kannalta, mutta tämä on aivan eri asia kuin että sen pitää noudattaa ennalta määrättyä yleistä periaatetta.

Sekä yleis- että asemakaavasuunnittelussa muodostetaan representaatioita, jotka on sovitettu suunnittelun käytäntöön ja siinä tavoiteltuun ympäristömuutosten organisointiin. Myös arkiseen asumiseen ja muuhun ympäristön käyttöön sisältyy suunnittelua. Saatamme suunnitella esimerkiksi työmatkan yhteensovittamista kauppareissun ja muiden perheenjäsenten liikkumistarpeiden ja aikataulujen kanssa. Pyrkinessämme asumisemme arjen tilanteiden organisointiin muodostamme näistä tilanteista representaatioita. Arkielämän representaatiot mahdollistavat tulevien tilanteiden kuvittelun ja järjestelyn toimintasuunnitelmiksi: ”Jos lähden töistä klo 16.15, ehdin hakea kaupasta ostoslistaan merkityt tavarat ja saapua kotiin juuri sopivasti viedäkseni Tiinan klo 17 alkaviin balettiharjoituksiin.” Yleiskaavasuunnittelun representaatiot ovat ongelmallisia siksi, että ne ovat eriytyneitä niistä representaatioista, jotka liittyvät tavanomaiseen ympäristön käyttöön. Yleiskaavasuunnittelun representaatiot – kuten asumisväljyys- ja tehokkuusluvut, ikärakenne- ja muuttotilastot sekä pienimittakaavaiset karttaotteet ja näihin sovitetut pelkistetyt maankäyttötarkoitusten tunnuksset – ovat suunnittelijan käytännön arkea mutta eivät enää asukkaan. Asukas ei kykene tunnistamaan tällaisissa representaatioissa oman arkensa tilanteita. Ne eivät jäsenny

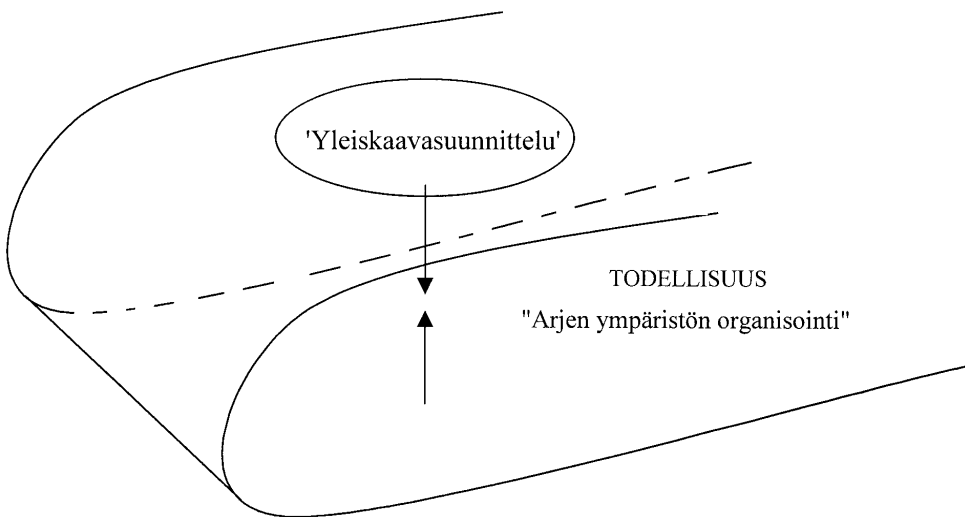
tarkoituksenmukaisiksi välineiksi hänen pyrkimyksissään organisoida ympäristönsä käyttöä.

Asemakaavasuunnittelun kaavoitustekniset representaatiot ovat suurimmalta osin yhdenmukaisia yleiskaavasuunnittelun kanssa. Kuitenkin asemakaavasuunnittelun suurempi tarkastelumittakaava ja siinä käsiteltävien maankäyttöongelmien täsmällisempi muoto suo mahdollisuuden sellaiseen ympäristön yksityiskohtaisempaan havainnollistamiseen, jossa asukas ainakin asiantuntijan avulla voi tunnistaa myös omaan asumisensa arkeen liittyviä tilanteita ja niissä aktualisoituvia ongelmia.

Suunnittelija pyrkii kokonaisvaltaiseen ympäristömuutosten organisointiin, ja tämän tavoitteen kannalta asemakaavasuunnittelu tarjoaa puutteelliset välineet; tarvitaan lisäksi yleiskaavasuunnittelun tarjoamia välineitä. Mutta asemakaavasuunnittelun erityinen ansio yleiskaavasuunnitteluun verrattuna on, että se voi joiltain osin muodostua myös asukkaan kannalta mielekkääksi välineeksi hänen pyrkimyksissään organisoida omaa arkielämäänsä. Asemakaavasuunnittelu ei siten ole ”lähempänä todellisuutta” kuin yleiskaavasuunnittelu, mutta sen on mahdollista olla lähempänä sitä suunnittelua, joka sisältyy kansalaisten tavanomaiseen ympäristön käyttöön. Asemakaavasuunnittelun on mahdollista toimia eri suunnittelukäytäntöjen leikkauskohtana; ”siltana”, jossa sekä asiantuntija- että ”maallikkosuunnittelu” etsivät keinoja representoida tavoitteitaan toisen osapuolen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jos osallistumisprosessi rajataan pääosiltaan yleiskaavan ”tasolle”, saatetaan luoda osallisen kannalta patologisia suunnittelutilanteita. Osallinen voi tällöin joutua osallistumaan sellaiseen suunnitteluun, jonka yhteyttä hänen oman arkensa järjestämisen ongelmiin hänen on liian vaikea mieltää. Yleiskaavasuunnittelussa hän joutuu mukautumaan representaatioihin, joiden avulla hän ei pysty kuvaamaan tärkeiksi kokemiaan ympäristönsä ongelmia. Ne huolet ja kysymykset, joita hän omaehtoisesti pyrkii tuomaan esille, torjutaan epäajankohtaisina ja ”tarkastelutason” kannalta epäolennaisina. Yleiskaavasuunnittelu ilman asemakaavasuunnittelulle ominaisen problematiikan ja esitystapojen

mukaanottoa on epätarkoituksenmukaista ympäristön käyttäjän suunnittelupyrkimysten kannalta. Yleiskaavasuunnittelun ongelma ei tällöin ole se, että käyttäjät tuovat esiin ”väärän tason” suunnitteluongelmia, vaan että yleiskaavasuunnittelu on liian eriytynyttä käyttäjille ominaisesta ympäristösuunnittelusta.



Kuvio 11.

Siten lähes pahin mitä suunnittelussa voidaan tehdä on vetäytyä kaavajärjestelmän hierarkkisuuden taakse ja selittää, että maailma on kunnossa, kun asemakaava noudattaa yleiskaavaa, joka noudattaa maakuntakaavaa, joka on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen¹⁷. Ympäristön muutokset syntyvät ”alhaalla”, ihmisten

¹⁷ ”[...]lain suunnittelujärjestelmä toimii eli tarkentuvan suunnittelujärjestelmän mukaisesti asemakaavoitettavan alueen käytön pääpiirteet, jotka otetaan asemakaavaan, on jo ennen asemakaavan laatimista osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, jossa voi olla vaikutteita valtakunnallisista ja maakunnallisista tavoitteista” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 159). Hämmästyttävästi Jääskeläinen ja Syrjänen sanovat sitten toisaalla kirjassaan – sitä kummemmin kommentoimatta – että ”[k]aavajärjestelmän ja yksittäisten kaavojen luonteeseen ei kuulu pysyvyys eikä suuressa määrin ennakoitavuuskaan vaan muutostarpeista johdettava tapauskohtainen harkinta” (emt., 155).

pyrkimyksissä järjestää ympäristöönsä. Vain niistä on maankäytön suunnittelussa kyse; kaikki muu on välineitä joilla varmistetaan, että tiedetään mistä päätetään. Arjen organisoinnille ei yksinkertaisesti ole ominaista ”asteittain tarkentuva suunnittelu”. Itse asiassa mikään suunnittelu ei etene lineaarisesti asteittain tarkentuen vaan hyppäyksiä eteen- ja taaksepäin – vuorotellen eri näkökulmien sekä perus- ja detaljikysymysten välillä ja yhteensovittaen niitä luovasti (ks. Faludi 1976, 116-22; Lehti & Ristola 1990, 72-74). Hierarkkinen kaavajärjestelmä syrjäyttää kaavoituksesta suunnittelun. Suunnitteluprosessi representoituu epätarkoituksenmukaisella tavalla, kun se eriytetään eri abstraktiotasojen edustavien ja eri vaiheissa ratkaistavien maankäytön ongelmien käsitteilyksi.

2.3 Kehittämisalueet: vuorovaikutusta ”soveltuvien osien”

Esimerkkitapauksessamme kunta ja rakennusliike valmistelevat hanketta kumppanuuden hengessä. On luonnollista, että neuvotteluissa nousevat esille uuden lain säännökset ”kehittämisalueista”.

Tarkoittavatko nämä säännökset, että voidaan tinkiä mm. osallistumisen laajuudesta maankäyttöä kehitettäessä? Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jolla ”erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen” (MRL 110 §). Päätös alueen nimeämisestä kehittämisalueeksi voidaan tehdä yleis- tai asemakaavaa koskevan päätöksen yhteydessä mutta myös erillisenä. Tällöin on päätöstä valmisteltaessa ”soveltuvien osien noudatettava, mitä 62 §:ssä säädetään vuorovaikutuksesta” (MRL 111 §).

Olisiko esimerkkitapauksessamme kohdealueen nimeäminen kehittämisalueeksi edullista hankkeen eteenpäin viemisen kannalta?

Kehittämisaluejärjestely tarkoittaisi normaalitapauksessa, että kunta ja yksityinen yritys muodostavat ”partnershipin” (MRL 112 §). Malli tällaisille julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisille liike- ja hallinnointikumppanuuksille on omaksuttu Britanniaasta. Britanniaassa tätä

tarkoitusta varten perustettiin erityisiä kaupunkien **kehitysyhtiöitä** (*Urban Development Corporation*), joita 1980-luvulla muodostettiin useita ja joista viimeinen, *London Docklands Development Corporation*, lopetti toimintansa vuonna 1998. Kehitysyhtiöillä oli paljon julkista valtaa, mutta niille ei asetettu normaaleja julkisen sektorin vaatimuksia. Ne eivät joutuneet järjestämään avoimia yleisötilaisuuksia, laatimaan mittavia raportteja toimenpiteistään, järjestämään asukkaille osallistumismahdollisuuksia eivätkä alistumaan julkisen palvelutuotannon sääntöihin. Vaikkakin ne viime kädessä olivat vastuullisia vaaleilla valituille luottamuselimille, ne toimivat paljolti yksityisten yritysten tavoin. Tyypillisimpiä kehitysyhtiöiden hankkeita olivat sellaiset, joissa asuntoja, toimistotiloja ja ravintoloita ym. vapaa-ajanviettotiloja suunniteltiin tyhjillään oleville teollisuus- tai satama-alueille, jotka olivat lähellä kaupunkikeskustoja ja omasivat siten potentiaalia maan arvon nousulle. Yleensä hanke ei pitänyt sisällään vain määrättyä tonttia, vaan siihen sisältyi myös julkisia tiloja ja alueellista yhdyskuntatekniikkaa. (Brindley, Rydin & Stoker 1989, 96-120; Squires 1996, 266-790; Mayer 1997, 237-38; Thornley 1991, 165-68.)

Britanniassa kehitysyhtiöt osoittautuivat tehottomiksi juuri niiden perustavoitteen, annetun maa-alan taloudellisen arvon kehittämisen, kannalta (Jauhiainen 1995, 186; Fainstein 1997, 134-37). Samalla synnyttiin poliittisia jännitteitä, jotka aiheutuivat paikallisdemokratian ja kansalaisosallistumisen syrjäyttämisestä. Meidän maankäyttö- ja rakennuslaissamme on kuitenkin otettu harppaus suuntaan, josta Britanniassa on jo käännetty.

Laki on hyvin väljä säädöksissään siitä, mitkä alueet ovat osoitettavissa kehittämisalueiksi. Periaatteessa tämä mahdollistaa kunnan suunnittelukäytännön, joka suurelta osin nojaa juuri kehittämisaluesuunnitteluun taloudellisen intressin kannalta tärkeillä alueilla. Käykö peräti niin, että jokin kunta löytää tästä kilpailuvaltin uusia yrityksiä havitellessaan? Yritysten hankkeisiin liittyvän kaavoituksen voi tällöin

mainostaa sujuvan nopeasti ja mutkattomasti kehittämisalue-suunnitteluna.¹⁸

Partnershipit turvautuvat ensi sijassa markkinakriteeristöön. Ne pyrkivät muodostamaan tilanteita, joissa jokainen osapuoli saa voittoa investoinnilleen, olipa se sijoitettu rahan tai maaomaisuuden muodossa. Pääasiallinen panos, jonka julkinen sektori sijoittaa peliin, on sen kaavoitusmonopoli. (Ks. Vuorela 1991:140-41.) Kaavoitusmonopolista voi kuntaorganisaatiolle tulla taloudellisen vaihdon väline esimerkiksi silloin, kun rakennuslupa myönnetään palkkiona matalahintaisten asuntojen rakentamisesta – tai kun rakennusoikeutta lisätään palkkiona julkisten tilojen tai yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Yhtenä sijoittajana peliin kuntaorganisaatiolla on samoja voitontekointressejä kuin yksityisilläkin sijoittajilla, ja on vaarana, että se turvautuu omassa suunnittelussaan salailuun kilpailun välttämiseksi; mutta toisaalta sen asema

¹⁸ Laissa sanotaan, että

”[k]ehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jonka uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis-tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. [...] Kehittämisalueeksi voidaan nimetä myös rakentamaton alue, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä tarpeen ja sen toteuttaminen maanomistuksen pirstoutuneisuudesta, kiinteistöjaotuksen hajanaisuudesta tai muusta vastaavasta syystä edellyttää erityisiä kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteitä.” (MRL 110.)

Kimmo Kurunmäki toteaa, että ”tänä päivänä mikä tahansa suunnitteluhanke voidaan perustella elinympäristön parantamisella tai asunto- ja elinkeinopoliittisella tarpeellisuudella. Tällöin on mahdollista, että kyseessä olevan määritelmän mahdollistamista suunnitteluelimistä tulee erityisjärjestelyn sijaan paikallisen suunnittelun peruspilareita, niin kuin UDC:stä Britanniassa.” (Kurunmäki 1999, 54.) Näin lainsäädäntö olisi kehittämisaluepykälien myötä ”normaalistamassa uusia suunnittelun hallinnoinnin muotoja, jotka osoittavat [...] sitä, että kaupunkien fyysistä ympäristöä ollaan muokkaamassa perinteisten demokraattisten prosessien, ’normaalin politiikan’ kontrollin ulkopuolella” (emt., 59). Jääskeläinen ja Syrjänen näkevät asian toisin: ”Kysymys voi olla ennen kaikkea saneerausalueista tai täydennys-rakentamisalueista, joissa esiintyy vaikeasti yhteen sovittavia ongelmia” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 239). ”Säännös painottuu kehittämistoimenpiteisiin, jotka koskevat jo rakennettuja alueita. Siten pääpaino ei ole rakentamattomia alueita koskevien projektien edistämisessä.” (Emt., 241.) Tulevaisuus näyttää, ovatko Jääskeläinen ja Syrjänen oikeassa vai Kurunmäki.

demokraattisesti hallittuna julkisorganisaationa edellyttää sen suunnittelutoiminnan julkisuutta. Kunnalla on partnershipeissä siten vaikeuksia löytää sisäistä tasapainoa liikesalaisuusnäkökulman ja julkisuusnäkökulman välillä. Se kohtaa saman ongelman pyrkiessään erottamaan toisistaan suunnitelmien julkistamismenettelyn ja markkinoinnin.¹⁹

Lain tulkinnan kannalta tulee tilanne erityisen ongelmalliseksi silloin, kun kunta ja yksityinen yritys muodostavat yhteisen osakeyhtiön kehittämisaluetta rakennuttamaan. Markkinaoikeudellisessa lainsäädännössähän lähdetään periaatteesta, että yrityksellä on salassapitointressi tietojen osalta, joilla on merkitystä yrityksen elinkeinotoiminnalle ja joiden julkitulo voi johtaa kilpailuedun menettämiseen tai muulla tavoin vahingollisiin seurauksiin sen kannalta. Tällaiset tiedot ovat liikesalaisuuksia, ja niiden suojasta on säädetty laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (SopMenL 4 §). (Rissanen, Tiili & Mäkinen 1999, 242.) Yleisesti on nähtävissä, että kun kuntien toimintoja on yhtiötetty, on tämä johtanut erittäin vaihteleviin ja ristiriitaisiin tulkintoihin yhtiön toiminnan julkisen tiedottamisen velvoitteista. Sellaisissa osakeyhtiöissä, joissa kunta on osapuolena, voidaan tiedottamisessa eri puolilla maata vetää täysin erilaista ja silti lakiin perustuvaa linjaa, riippuen yhtiön johdosta, toimialasta ja taustasta (Vallivaara 1996, s.2). Kuten Pasi Vallivaara toteaa,

¹⁹ Maankäyttö- ja rakennuslain perustelut tunnustavat epäsuorasti tämän ristiriidan:

”Sopimusmenettelyllä ei tule heikentää maankäyttöön liittyvää julkisuutta eikä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. [...] M]aankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä. Sopimusoikeudelliset periaatteet osaltaan vaikuttavat sopimuksista tiedottamiseen. Jos kaavoituskatsausta laadittaessa tai kaavaa käsiteltäessä sopimuksen valmistelu on vireillä, tiedottaminen voi lähinnä koskea sitä, että tarkoituksena on tehdä alueen kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen liittyvä sopimus. Jo tehdyn sopimuksen osalta tiedottamisvelvollisuuden on katsottava koskevan kaavaan tai sen toteuttamiseen vaikuttavia olennaisia tietoja. Liikesalaisuuksina pidettävistä seikoista ei luonnollisestikaan voida tiedottaa.” (HE 101/1998, 132.)

Tekeillä olevan sopimuksen sisällöstä ei siis pidä tiedottaa, vaikka siinä sovittaisiin suunnittelun kannalta perustavaa laatua olevista seikoista (vrt. tämän kirjan esimerkkitapaus).

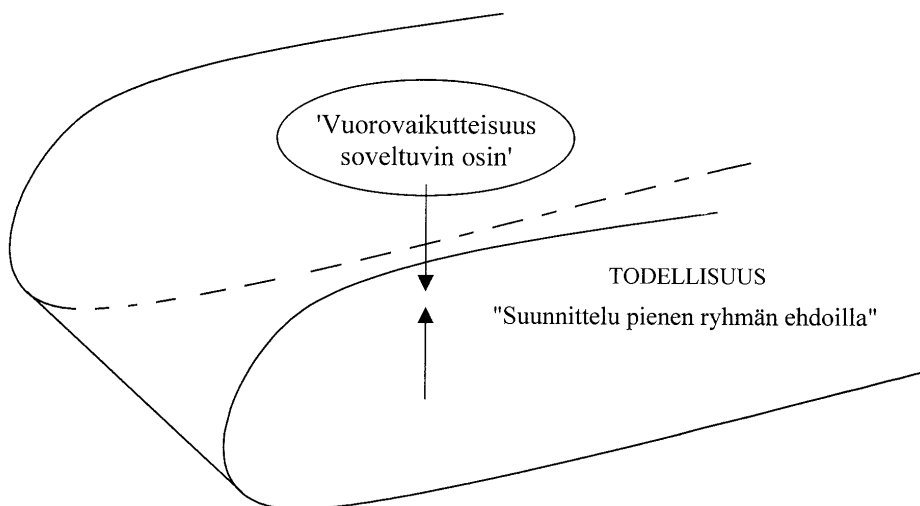
”[y]leinen vaikeus tulee rajan vetämisessä sen osalta, mikä milloinkin on mahdollista kilpailijoilta salassa pidettävää yritystietoa ja mitä informaatiota annetaan omistajille – eli kunnallispäättäjäille ja edelleen valtuustoille, joiden kokoukset ovat taas julkisia. Hämminkiä tuottaa myös, kuinka itse veronmaksaja eli kuntalainen saa tietoa välillisesti omistamastaan yhtiöstä, jossa kunta on hänen rahoillaan mukana.” (Emt.)

Tällaisissa tilanteissa törmätään ristiriitaan yhtäältä lain sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa ja toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain (sekä laajemmin kuntalain) välillä. Lakien nojalla on oikeus vaatia kuntaosapuolen sisältäviltä yrityksiltä samanaikaisesti sekä niiden toiminnan julkisuutta että salassapitoa. Kun kunnallispoliitikko tai kunnan kaavoittaja on palvelussuhteessa julkis-yksityiseen kehittämissuhteeseen, hän tekee kuntalaisia yhteisesti koskevia ja julkisuutta edellyttäviä päätöksiä. Mutta samanaikaisesti nämä päätökset voidaan määrittellä liikesalaisuuksiksi muihin samoilla markkinoilla toimiviin rakennuttajayhtiöihin nähden. Tällöin laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa kieltää tätä henkilöä palvelusaikanaan liikesalaisuutta ”oikeudettomasti käyttämästä ja ilmaisemasta hankkiakseen itselle tai toiselle etua tai toista vahingoittaakseen” (Rissanen, Tiili & Mäkinen 1999, 242).

Maankäytön suunnittelussa ristiriita kilpailu- ja julkisuusnäkökulmien välillä on osittain kätkevässä kehittämisaluepykälän avulla. ’Kaavoitus’ voi näyttäytyä julkisena toimintana, kun monet taloudellisen intressin kannalta tärkeät suunnittelupäätökset tehdään pienen piirin kesken kaavoituksen ”ulkopuoliseksi” määrittelyssä kehittämisaluesuunnittelussa. Kehittämisaluesuunnitteluksi nimettynä voidaan maankäytön suunnittelua toteuttaa mukauttaen sitä yritystoiminnan menettelytapoihin ja yrityslainsäädäntöön, jolloin suunnittelu ei voi olla maankäyttö- ja rakennuslain hengen tarkoittamalla tavalla avointa.

Se, että maankäytön suunnitteluun tällä tavoin liittyy ristiriitaisia päämääriä, ei sinänsä vielä ole suunnittelun patologisuutta. On tunnustettava, että yhteiskunnan toiminta koostuu monista keskenään yhteensovittamattomista pyrkimyksistä ja että tämä välttämättä heijastuu

myös maankäytön suunnitteluun ja tätä koskevaan lainsäädäntöön²⁰. Kysymys onkin siitä, pystymmekö tunnustamaan ristiriitaisuudet avoimesti vai pyritäänkö ne kätkemään. Vasta ristiriidan olemassaolon kätkeminen johtaa patologiseen toimintaan.



Kuvio 12.

Esimerkkitapauksessamme kohdealueen kehittämisalueeksi nimeäminen tuskin toisi toivottuja helpotuksia, koska asemakaavaa on joka tapauksessa muutettava, ja ”päättös kehittämisalueeksi nimeämisestä ei syrjäytä kaavan laatimiselle tai sen sisällölle [...] asetettuja vaatimuksia” (MRL 111 §).

Olisiko sitten yleiskaavan muuttaminen sopiva etenemistie? Tuskin sekään, jos tavoitteena on ”liikesalaisuuden” säilyttäminen mahdollisimman pitkään ja suunnitteluajan supistaminen mahdollisimman lyhyeksi, mikä lienee normaalia. Saattaisihan yleiskaavoituksessa välttämättömän julkisen keskustelun avaaminen venyttää suunnittelu-aikaa arvaamattomalla tavalla.

²⁰ Tämän tunnustaa myös hallituksen esitys: ”Yleiskaavassa tulee sovittaa yhteen nämä vaatimukset ja pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun näiden tekijöiden suhteen, jotka voivat olla osittain ristiriitaisiakin” (HE 101/1998, 142). ”Asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun näiden erilaisten ja osittain ristiriitaisienkin vaatimusten suhteen” (HE 101/1998, 147).

Jäljelle jää ns. postimerkkikaavan laatiminen. Sitä jokainen kaavoittaja vastustaa (ellei ole kyse yleispiirteisempään suunnitteluun perustuvasta hankekaavasta), mutta usein sille tielle kuitenkin lähdetään, edellä mainituista syistä. Kun alistamisvelvollisuus on poistunut, postimerkki-kaavoitus muodostuu entistään houkuttelevammaksi. Menettelyä saattaa valtuustossa joku arvostella, mutta riittävä enemmistö on aina varmistettavissa etukäteen.²¹

2.4 Osallistumisen ”riittävän aikainen vaihe”

Eräs keskeisimpiä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita on pyrkimys suunnitteluprosessin avoimuuteen (MRL 1 §). Laissa todetaan: ”Kaavoitusmenettely tulee järjestää [...] niin, että [...] [osallisella] on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta” (MRL 62§). Tavoitepykälässä (MRL 6 §) puhutaan jopa kaavoitukseen vaikuttamisesta²². Käytännössä laki sisältää kuitenkin vain yhden uuden

²¹ ”Kun yleiskaavan laatiminen kaupungissakaan ei ole enää pakollista, laatimiseen ryhtyminen riippuu kunnan harkinnasta” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 137).

²² Kaavojen sisällön muuttuminen laillisuuskysymyksiksi edellyttää hallituksen esityksen mukaan ”vuorovaikutuksen todellista lisäämistä” (HE 101/1998, 104). Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan on kyse tosiasiallisista vaikuttamismahdollisuuksista (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 79). Hämmästyttävästi he sitten esittävät, että ”[v]uorovaikutuksen kannalta keskeinen on kaavoituskatsausta koskeva säännös [...]” (emt.). Mutta kaavoituskatsaus on pelkkä kerran vuodessa julkaistava luettelo käynnissä olevista merkittävistä kaavoitusprojekteista eikä sano mitään niiden vaikutuksista yksittäisen osallisen oloihin tai etuihin. Vai lähdetäänkö siitä, että heti, kun osallinen huomaa kaavoituksen olevan vireillä, hän aktivoituu? Yritys-osallinen ehkä aktivoituu. Entä tavallinen kuntalainen? Avoimuusperiaatteen edellyttämät käytännöt muotoutuvat kunnissa par’ aikaa. Esimerkiksi Oulussa tämä on pienten kaavojen kohdalla johtanut siihen, että samaan lehti-ilmoitukseen on yhdistetty ilmoitus vireilletulosta, ilmoitus nähtävillöpanosta, ilmoitus mahdollisuudesta osallistua kaavan valmisteluun ja lausua siitä mielipiteensä nähtävilläolon aikana (14 päivää) sekä ilmoitus siitä, että kaavasta on laadittu osallistumis- ja arviointisuunnitelma (vrt. viite 28). Tämä on varmaankin tarkoituksenmukaista turhan byrokratian välttämiseksi. Miten isompien asemakaavojen kohdalla Oulussa järjestetään esim. ilmoitus kaavoituksen vireilletulosta, ei ole vielä selvillä. Ns. Caritas-hanke (käynnistetty vanhan lain aikana), missä julkinen keskustelu

velvoitteen: osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen, ”riittävän aikaisessa vaiheessa” (MRL 63 §).²³

Milloin tämä vaihe on? Lain mukaan ”kaavoituksen vireilletulosta” ja osallistumis- ja arviointimenettelystä ilmoittaminen kytkeytyvät toisiinsa. On siis kyse ajankohdasta, jonka jälkeen suunnitteluhanketta ei enää voida pitää salassa.²⁴

alkoi valituksen perusteella vasta valitusajan mentyä umpeen, on esimerkki siitä, mihin uuden lain odottaisi tuovan parannusta. – Savonlinnassa on huoneistohotellin suunnittelu Kasinosaarelle käynnistetty esimerkillisen avoimesti julkisine maastokatselmuksineen.

²³ Osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja siinä laadittavan vuorovaikutusmenettelyn tarkoitus on moitteeton:

”Menettelyn tarkoituksena on selvittää, mitä asioita suunnittelussa kulloinkin käsitellään ja ratkaistaan. Suunnitelmassa mietitään myös niitä tapoja, joilla yhteistä keskustelua tulisi käydä kussakin kaavatilanteessa. Tarkoituksena on tuoda suunnitteluprosessiin entistä enemmän läpinäkyvyyttä heti suunnittelun alkuvaiheessa yhteisen keskustelun helpottamiseksi ja huomion suuntaamiseksi oikeisiin kysymyksiin.” (HE 101/1998, 121.)

Ongelmana on, kuten jäljempänä tulemme huomaamaan, lain epämääräinen sanonta ”riittävän aikaisessa vaiheessa”.

²⁴ Jääskeläisellä ja Syrjäsellä on sängen idealistinen käsitys kaavoitusmenettelystä:

”Kaavoitusprosessia käynnistettäessä tehdään osallistumis- ja arviointisuunnitelma, joka sisältää suunnitelman kaavaa laadittaessa noudatettavista osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista (MRL 62-64 §). Osallisille ilmoitetaan kaavoituksen vireilletulosta. Kaavoitusprosessi etenee siten, että hankitaan ja tehdään tarpeelliset selvitykset ja tutkimukset. Niitä voidaan joutua täsmentämään tai hankkimaan lisää silloin, kun esim. muistutukset osoittavat ne puutteellisiksi. Suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedotetaan osallisille. Niiden jälkeen laaditaan kaavaehdotus ja mahdolliset vaihtoehtoiset ehdotukset. Tavallisesti kunnan asianomaisessa lautakunnassa päätetään, millainen kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville (MRL 65 § ja MRA 27 §). Tarvittaessa ehdotuksesta hankitaan MRA 28 §:n mukaiset lausunnot. Kaavapäätös syntyy, kun on tulkittu tapaukseen sopivia lain säännöksiä ja harkittu kaavapäätöksen sisältö.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 81.)

Vireilletuloilmoituksen ajankohtaa Jääskeläinen ja Syrjänen eivät problematisoi. He ilmeisesti edellyttävät, että vireilletuloilmoitus tehdään ennen kuin suunnittelu on alkanut ja samalla olettavat, että suunnittelun alkamisajankohta on yksiselitteinen. Kuitenkin on selvää, että ”kiperissä tilanteissa” (emt., 17) – eli merkittävän taloudellisen intressin ollessa kyseessä – paine julkistamisajankohdan lykkäämiseen on suuri. Perusteluksi kelpaa vaikkapa ”työrauha”.

Kaavan julkistamisajankohta on laissa ja asetuksessa kytketty kaavan nähtäville asettamiseen seuraavalla tavalla. Jos joku osallinen tutustuttuaan julkistettuun osallistumissuunnitelmaan pitää sitä riittämättömänä ”kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden” (MRL 63 §), hän voi esittää ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä kunnan kanssa asiasta (MRL 64 §). Ympäristökeskus kirjoittaa neuvottelusta muistion ja lähettää sen asianosaisille (MRA 31 §)²⁵. Tämän jälkeen kaava saadaan asettaa nähtäville. Voidaan arvioida, että kiireellisessä tapauksessa tämä prosessi on suoritettavissa noin kuukaudessa. Tämä vaihe on samalla maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittama ”vuorovaikutteisen suunnittelun” (MRL 6 §) vaihe.

Ehditäänkö esimerkkitapauksessamme suorittaa lain tarkoittama osallistuminen ja arviointi kuukaudessa? Ensinnäkään laki ei sano mitään siitä, että osallistuminen suunnitteluun voisi johtaa suunnitelman muuttamiseen. Toisekseen asetuksen säädös osallistumisen järjestämisestä ei sisällä mitään sellaista, mikä poikkeaisi vanhan asetuksen 154 §:n säädöksestä. Uudessa asetuksessa todetaan: ”Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla” (MRA 30 §). Jos esimerkkitapauksessamme järjestetään julkinen keskustelutilaisuus kaavahankkeesta, jossa osalliset saavat esittää suullisesti mielipiteensä kaavasta, ja jos tämä tilaisuus on esimerkiksi viikko hankkeen julkistamisen jälkeen, niin voitaneen olla sitä mieltä, että lain kirjainta on noudatettu. Entä lain henki?

Ratkaisevaa maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetun avoimuuden tavoitteen kannalta on, miten kukin kunta suhtautuu tähän tavoitteeseen ja toteuttaa sitä menettelytavoissaan²⁶. Lain kirjaimen noudattaminen ei

²⁵ Neuvotteluprosessin aikana kaavoitusprosessia ei tarvitse keskeyttää (HE 101/1998, 151) eli voidaan edetä alkuperäisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan.

²⁶ ”[...] jokaisen kunnan tehtäväksi jää kaavoitustilanteeseen sopivan vuorovaikutuksen luominen” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 198).

sinänsä kerro vielä mitään siitä, onko todellisia vaikuttamismahdollisuuksia tarjottu suunnittelun osallisille. Kirjaimen tasolla muutos vanhaan rakennuslakiin nähden ei olekaan erityisen merkittävä. Vanhankaan lain aikana ei säännösten puutteellisuus sinänsä ollut vuorovaikutteisuuden esteenä vaan puuttuva tahto todelliseen avoimuuteen (Koskiaho, Leino & Mäkelä 2000, 61).²⁷

Maanomistajan intressissä on käydä etukäteen neuvotteluja kunnan kanssa omille mailleen laadittavasta kaavasta. Ovatko nämä neuvottelut suunnittelua – sellaista kaavan valmistelua, johon osallisten pitäisi päästä mukaan? Neuvotteluissa tehdään luultavasti tulevan kaavan kannalta ratkaisevia päätöksiä, vaikka ei piirrettäisikään konkreettisia suunnitelma-kuvia.²⁸

²⁷ Uuden lain toimivuutta koskevan Ympäristöministeriön väliarvion mukaan ”[k]aikki ympäristökeskukset olivat sitä mieltä, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmat ja kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen on [kunnissa] otettu hyvin käyttöön” (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2001, 21). Samalla kuitenkin todetaan, että ”[v]uorovaikutuksen järjestämisessä jo aikaisemmin käytössä olleet toimintatavat näyttäisivät olleen vallitsevia” (emt.).

²⁸ Oulun kaupunki kävi neuvotteluja talvella 2001 erään omakotialueeseen liittyvän isohkon tontin kaavamuutoksesta tontista kiinnostuneen rakennusliikkeen kanssa. Tarkoituksena oli muuttaa liiketilojen (lähinnä korttelimyymälä) ja kahden asunnon korttelialueeksi kaavoitettu tontti neljän pienkerrostalon alueeksi. Kaupunki valmisteli tätä tarkoittavan kaavamuutosluonnoksen ja lähetti siitä 31.1.2001 tiedon vanhaan tapaan vain välittömästi ao. tonttiin rajoittuvien tonttien omistajille.

Kaupungin lähettämä kirje oli nimetty: ”Osallistumis- ja arviointisuunnitelma”. Se sisälsi lyhyen selostuksen hankkeesta suunnitelmiseen ja kaavamuutosehdotuksineen, kartan em. tavalla suppeasti rajatusta vaikutusalueesta, ilmoituksen mielipiteen esittämisen mahdollisuudesta aikavälillä 6.-20.2.2001 sekä otteen 30.1.2001 pidetyn teknisen lautakunnan kokouksen pöytäkirjasta, josta ilmenee em. toimenpiteistä tehty päätös. (Lisäksi luki erään paperin alalaidassa pienellä tekstillä: ”Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällöstä on mahdollisuus jättää kirjallisia mielipiteitä” – ilman viittausta lain ao. pykälään.) Mikään kohta kirjeessä ei näin mainitse, mutta ilmeisesti on ymmärrettävä, että varattu mahdollisuus mielipiteen esittämiseen kaavamuutosehdotuksesta on juuri se kaupungin ”tarjous” asukkaille osallistua suunnitteluun ja arvioida sen vaikutuksia, jota asukkaille lähetetty ”osallistumis- ja arviointisuunnitelma” koski.

Yksi kirjeen saanut ’osallinen’ ymmärsi saadun suunnitelma-aineiston perusteella, että kaavamuutos toteutettuna merkitsisi omakotialueen luonteen ratkaisevaa muuttumista. Hän sai muutkin alueen asukkaat aktivoitumaan puolustamaan asuinympäristöään. Kaavamuutosta vastustavaan muistutukseen saatiin aikanaan 130 allekirjoitusta. Tekninen

Neuvotteluja kaavoituksen pohjaksi käytiin vanhankin lain aikana. Mitä muuta ns. aluerakentamissopimukset olivat kuin kaavoitus sopimuksia? Käytäntö ei kuitenkaan perustunut lainsäädäntöön, mikä johti ristiriitoihin. Asia on uudistetussa laissa korjattu siten, että maanomistaja voi nyt lainkin nojalla neuvotella etukäteen kunnan kanssa kaavan sisällöstä ja tehdä siitä sitovia sopimuksia (MRL 11 §). Kaavaa koskevat ratkaisevat päätökset voidaan siis lain mukaan tehdä ennen kuin kaavan laatija on astunut mukaan kuvaan! Siten nämä päätökset voidaan tehdä ilman että lainkaan tiedettäisiin, mihin tehdyt sopimukset johtavat kaava-alueella ja sen ympäristössä, kun kaava sitten myöhemmin laaditaan. Jos muut osalliset pääsevät mukaan vasta siinä vaiheessa kun ratkaisevien päätösten osalta ei mitään ole enää tehtävissä, vuorovaikutuksesta tulee vain silmänlumetta tai terapiaa. Maankäyttö sopimukset istuvat huonosti uuteen vuorovaikutteisuutta korostavaan lakiin (Mäkinen 2000, 294).

Olennaista on, että laki ja asetus eivät millään lailla määrittele, missä **suunnittelun** vaiheessa vuorovaikutus on käynnistettävä. Tämä ratkaiseva asia jää kunnissa syntyvän käytännön varaan. Suunnittelu voi siis näyttäytyä vuorovaikutteisena, vaikka perustavat suunnittelupäätökset olisi tehty osallisia kuulematta. Määrittelemällä suunnitteluprosessi alkavaksi vasta näiden päätösten jälkeen voidaan tämä ratkaiseva suunnitteluvaihe sivuuttaa. Lain epämääräisyys "riittävän aikaisen vaiheen" suhteen tarjoaa mahdollisuuden järjestää suunnitteluun osallistuminen vasta, kun

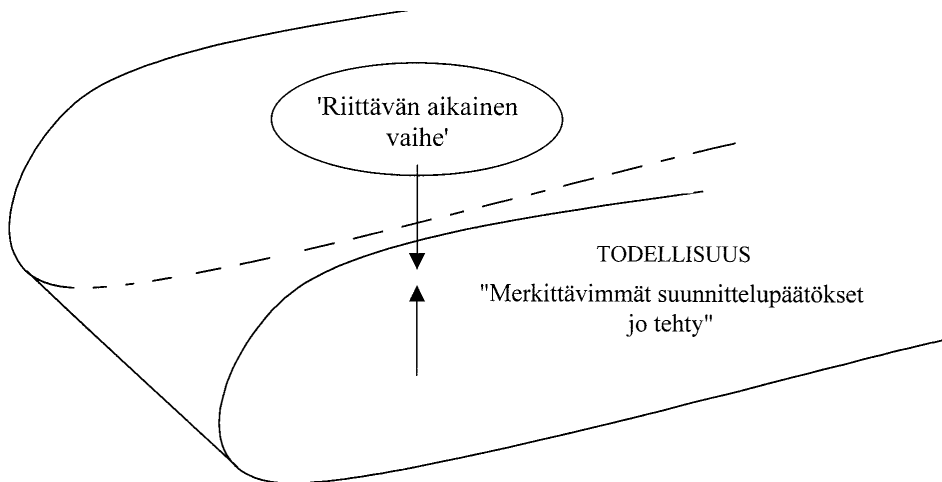
lautakunta ei voinut muuta kuin ottaa huomioon asukkaiden näin yksimielisesti ilmaisema kanta. Kaavamuutosta ei hyväksytty ja hanke raukesi ainakin siltä erää. (Edellä kerrottu perustuu yhden osallisen antamiin suullisiin tietoihin sekä kirjalliseen aineistoon, jonka hän on luovuttanut tekijöiden käyttöön.)

Nyt voidaan kysyä, mitä olisi tapahtunut, jos ne harvat, jotka saivat kaavamuutoshankkeesta tiedon, eivät olisi ymmärtäneet asian merkitystä ja kiireellisyyttä. Niinhän olisi helposti voinut käydä. Kaavamuutos olisi hyväksytty, maanomistaja olisi saanut rahansa, rakennusliike kerrostalotonttinsa ja Oulun kaupunki lisää veronmaksajia – ja rauhallinen omakotialue olisi uuden kylkiäisensä myötä muuttunut vähemmän rauhalliseksi. Onko uuden lain hengen mukaista, että ”kansalaisten osallistuminen suunnitteluun” on tällä tavoin sattumasta kiinni? Samanaikaisesti kuin maanomistaja/rakennuttaja voi suunnitelmallisesti ahdistella kaavoitusvirastoa aina uusilla kaavoitusehdotuksilla, kunnes vihdoinkin annetaan periksi, voivat asukkaat vain hiljaa toivoa, että he sattuvat huomaamaan, mitä on tekeillä heidän päänsä menoksi.

merkittävimmät suunnittelupäätökset on jo tehty²⁹. Paras tapa viedä päätöksiä läpi onkin rajata ne keskustelun ulkopuolelle.

Laissa sanotaan tosin, että "[...] sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia" (MRL 11 §). Jos tästä pidetään kiinni, viranomaisten tulisi ottaa sellainen kanta, että sopimusten laatiminen kuuluu vuorovaikuttaisen, kaikille osallisille avoimen suunnittelun piiriin. Tämä ei ole helppoa, koska yrityslainsäädännön perusteella yrittäjällä on oikeus pitää kaavoitukseen liittyviä neuvottelujaan liikesalaisuuksina silloin, kun niiden julkitulo voi haitata hänen omaa liiketoimintaansa (ks. viite 19).

Patologiseksi tällainen "vuorovaikuttaisen suunnittelun" menettelytapa tulee silloin, kun merkittävimpien suunnittelupäätösten rajaaminen osallistumisprosessin ulkopuolelle tulee tavaksi. Tällöin kellään osapuolella ei enää ole keinoa tiedostaa sitä, että on luotu epätarkoituksenmukainen tapa tunnistaa "riittävän aikaisessa vaiheessa käynnistetyksi osallistavaksi suunnitteluksi" sellainen menettely, jossa olennaisimmat päätökset tehdään ennen osallistumisprosessin käynnistämistä.



Kuvio 13.

²⁹ Jos lakitekstillä haluttiin ratkaisua siihen, että "[a]sioista ei keskustella riittävästi prosessin alkuvaiheessa, jolloin kaavaratkaisut ja niihin vaikuttavat selvitykset ovat vasta muotoutumassa" (HE 101/1998, 99), niin lain sanamuoto olisi joustavuuttaan menettämättä voinut olla esimerkiksi "mahdollisimman aikaisessa vaiheessa".

2.5 Kaavapäätöksiä havainnekuvien avulla

Palatkaamme esimerkkitapaukseen. Neuvottelujen kuluessa selviää vähitellen, minkä suuruudesta rakennusoikeudesta on kysymys. Koska kaavapäällikkö on neuvotteluissa mukana, hän varmaankin tuottaa jonkinlaisia luonnoksia, jotka auttavat eteenpäin kohti päätöstä. Samalla korttelin rakentamistapakin tulee määritellyksi sellaiseksi, että se sopii rakennusliikkeelle, vaikka suunnittelu ei ole varsinaisesti vielä alkanutkaan. Kunnalle on tärkeintä, että voidaan sopia kauppahinnasta.

Kun rakennusoikeudesta on päästy yhteisymmärrykseen, voidaan asemakaavaluonnos piirtää.

Edellä oli jo selvitetty ”osallistumisen riittävän aikainen vaihe”. Sen perusteella on ollut mahdollista päättää, milloin hanke halutaan julkistaa, jättäen neuvotteluille riittävästi aikaa. Kuten edellä todettiin, osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkistaminen on samalla ilmoitus ”kaavoituksen vireilletulosta”.

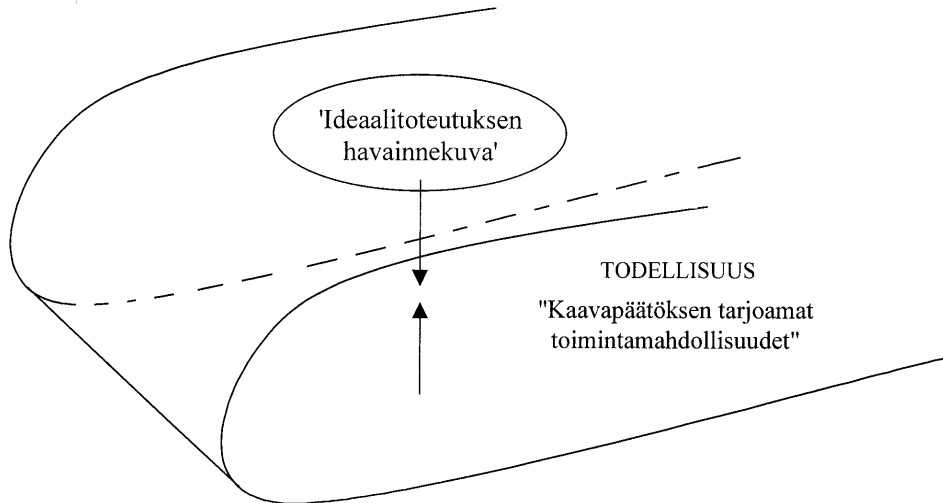
Maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaan osallistumissuunnitelmaan tulisi sisältyä jotakin ratkaisevasti uutta, jota vanhan lain mukainen käytäntö ei sisältänyt. Asetus ei tätä kuitenkaan vaadi, kuten todettiin. Esimerkkitapauksessamme siis riittää sellainen osallistumissuunnitelma, jossa luetellaan lautakuntakäsittelyt, naapureiden kuuleminen, lausunnon hankkiminen esimerkiksi kauppakamarilta, lain mukainen nähtävilläolo sekä yksi tilaisuus, jossa kaavasta voidaan esittää mielipiteitä, ellei haluta korvata tätä asettamalla kaavaluonnos ”ylimääräisesti” näytteille (MRA 30 §).

Otaksukaamme, että ajan voittamiseksi päätetään järjestää yleisötilaisuus viikon kuluttua hankkeen julkistamisesta. Tilaisuudesta ilmoitetaan paikallislehdessä sekä kaupungintalon ilmoitustaululla. Se järjestetään iltatilaisuutena, jotta mahdollisimman monella olisi mahdollisuus osallistua siihen. Asemakaavaluonnos, joka tällä välin on valmistunut ja saanut kaavaneuvottelijoiden siunauksen, on esillä sekä virallisessa muodossa että kauniisti piirretyin havainnekuvin, jotka esittelyn mukaan näyttävät hankkeen toteutettuna.

Havainnekuvat ovat kuitenkin vääjäämättä valheellisia esityksiä kaava-alueen myöhemmin toteutuvasta rakentumisesta. Kaavavaiheessa ei yleensä³⁰ voida tietää, muutoin kuin sangen karkeasti, minkälaisin rakennuksin kaava aikanaan toteutuu. Lisäksi vakiintuneen tavan mukaisesti kaavoittaja näyttää oman ihannekuvansa toteutuksesta ikään kuin toteuttajalle malliksi – eikä suinkaan pahinta mahdollista toteutuksen vaihtoehtoa, joka kaavan puitteissa olisi mahdollinen ja josta osallisten olisi tarpeellista olla tietoisia. Kyse on jälleen epätarkoituksenmukaisesta toiminnan representaatiosta. Käsiteltävänä olevan kaavapäätöksen avaamat todelliset toimintamahdollisuudet eivät representoidu havainne-kuvasta, koska tätä ei ole laadittu esittämään kaavapäätöksen sisältöä. Havainnekuva itse asiassa tähtää rakennuslupavaiheeseen. Jos tällainen havainnekuva todella representoisi päätöksen sisältöä, kyse ei enää olisi kaavapäätöksestä vaan suunnittelupäätöksestä. Mutta on selvää, että kun hyväksytyn kaavan pohjalta tehdään toteuttamispäätöksiä, havainnekuvat siirretään syrjään ja huomio keskittyy sellaisiin seikkoihin kuten tonttien rakennusoikeuksiin ja käyttötarkoituksiin. Maankäytön suunnittelussa aikaansaadut päätökset jäävät näin elämään nimenomaan **kaava-**päätöksinä. Mutta sitä ei kerrota niille suunnittelun osallisille, jotka ainoita itselleen jollakin tavoin ymmärrettäviä piirustuksia, havainnekuvia, tarkastellen ovat kokoontuneet ottamaan osaa **suunnittelupäätösten** tekoon. Kun kaavapäätöksiä tehdään havainnekuviin nojautuen ikään kuin ne olisivat suunnittelupäätöksiä, päätettävät asiat representoituvat epätarkoituksenmukaisesti.

Käy ilmi, että havainnekuvakäytäntöön on ollut ryhdyttävä, koska kaavassa ei ole mahdollista esittää kaikkia suunnittelun kannalta olennaisia asioita. Kaava kun ei ole suunnitelma, se yritetään havainnekuvilla täydentää suunnitelmaksi! Mutta ikävä kyllä havainnekuvat ovat päätöksentekoaikana vaille merkitystä.

³⁰ Jonkin määrätyn hankkeen toteuttamiseen tähtäävän ja tätä varten räätälöidyn nk. hankekaavan laadinta on tässä suhteessa oma lukunsa.



Kuvio 14.

Esimerkkimme yleisötilaisuudessa ei käytetyillä puheenvuoroilla ole merkitystä: asia on neuvoteltu valmiiksi. Seuraavan päivän lehdessä todennäköisesti kiitetään kunnan kaavoitustointa avoimuudesta. Otaksukaamme, että joku osallinen aavistaa tai tietää, että kaikkea kaavahankkeeseen liittyvää ei ole kerrottu, eikä ole ollut aikaa ottaa selkoa puuttuvista seikoista omin päin. Kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma siis osallisen mielestä on puutteellinen, hän pyytää ympäristökeskusta järjestämään kunnan kanssa neuvottelun asiasta. Hän pääsee itsekin osallistumaan neuvotteluun, joka asetuksen mukaisesti järjestetään viipymättä. Neuvottelusta tehdystä muistiosta osallinen saa sitten lukea, että osallistumismenettelyn järjestämisessä on noudatettu asetusta (MRA 30 §) ja että osallistumis- ja arviointisuunnitelma siten on riittävä.

Määräpäivänä asemakaavaluonnos asetetaan nähtäväksi, samassa muodossa kuin yleisötilaisuudessaakin. Muistutuksia tulee, mm. siitä, että ollaan tekemässä postimerkkikaavaa ilman yleiskaavallisia selvityksiä. Jos esimerkkikunnassamme menetellään samalla tavalla kuin Suomen kunnissa yleensä, niin muistutukset todetaan kaikki aiheettomiksi. Voisiko toisin olla? Muunlainen menettely vaarantaisi pitkällisten neuvottelujen tuloksen.

Kaupunginvaltuusto toteaa vanhan asemakaavan vanhentuneeksi, hyväksyy laimean keskustelun jälkeen uuden asemakaavan ja myy korttelin rakennusliikkeelle.

2.6 Kansalaisen valppaudesta kiinni?

Olettakaamme, että valtuuston päätöksestä tehdään kaksi valitusta. (Lisäksi ympäristökeskus valittaa, mihin palaamme myöhemmin.) Maankäyttö- ja rakennuslaissa myös yhteisöt ovat saaneet valitusoikeuden, mikä on huomattava parannus entiseen lakiin verrattuna – tosin vain ”toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan” (MRL 191 §)³¹. Asukasyhdistys pitää huomattavasta maankäytön muutoksesta käytyä julkista keskustelua riittämättömänä. Se vetoaa lain tavoitteeseen: ”Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen” (MRL 6 §). Kaupungin liikuntavammaisten yhdistys taas toteaa valituksessaan, että palvelujen kannalta tärkeä kevyen liikenteen väylä kulkee kaavassa korttelin halki, ja että havainnekuvassa siihen on piirretty portaat ilman invalidiluiskaa. Myös tässä valituksessa vedotaan tavoitepykälään: ”Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: (1) [...] eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista” (MRL 5§).

Maankäyttö- ja rakennuslain ehkäpä tärkein muutos aiempaan rakennuslakiin nähden on tarkoituksenmukaisuusharkinnan (eli suunnittelijan asiantuntemuksen) korvaaminen laillisuusharkinnalla (oikeusnormeilla)³². Tämä tarkoittaa sitä, että kaavan edustaman ympäristön

³¹ Toisaalta on myös niin, että kaikilla niillä, joiden edellytetään ottavan osaa osallistumis- ja arviointiprosessiin, ei ole valitusoikeutta (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 197-98).

³² *Yhteiskuntasuunnittelu*-lehden teemanumerossa ”Maankäyttö- ja rakennuslaki: Henki vai kirjain?” kaupunkitutkimuksen professori Anne Haila toteaa:

laadun on ylitettävä tietty lain sisältövaatimuksissa sanallisesti määritelty vähimmäistaso, jotta kaava olisi lainmukainen. Mutta jos kukaan ei valita, **saa kaava olla minkäläinen tahansa**³³. Ympäristökeskuksille annettiin

”[...] uuden maankäyttö- ja rakennuslain merkittävin muutos on mielestäni se, jos suomalaista kaupunkirakentamista koskevat tärkeät päätökset tulevaisuudessa tehdään oikeusistuimissa kaupunkisuunnitteluvirastojen sijasta. Jos näin tulee tapahtumaan, uusi laki muuttaa suomalaisen kaupunkityypin toisenlaiseksi kaupungiksi kuin mitä suomalaiset kaupungit eurooppalaista perinnettä jatkaen ovat olleet: julkisen vallan ohjaamasta ja säätelemästä kaupungista oikeustapausten kaupungiksi, muistuttamaan yhdysvaltalaisen kaupunkien ja Hong Kongin kaupunkirakentamisprosessia.” (Haila 2000, 46.)

Samassa teemanumerossa esittää rakennusneuvos Matti Vatiilo Ympäristöministeriöstä varsin toisenlaisen näkemyksen. Hän kuittaa kritiikin uutta lakia kohtaan ilmoittamalla ykskantaan, että laillisuusperusteella haettava muutos kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen ”sisältää myös kaavan asiallisen sisällön tutkimisen erityisesti kunkin kaavatason sisältövaatimuksiin, mutta niiden kautta myös 5 pykälän alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin peilaten” (Vatiilo 2000, 18). Vrt. viite 35.

³³ Syrjänen yhtyy tähän kritiikkiin: ”Kun kuntatason kaavojen alistusvelvollisuus on poistettu, ongelmaksi saattavat muodostua ne kaavat, joista ei valiteta. Kunnan päättäjät voivat sokeutua liian joustavien normien vuoksi luulemaan, että minkälaiset kaavat tahansa ovat laillisia ja jopa hyviä” (Syrjänen 2000, 25). Jääskeläinen ja Syrjänen toteavat edelleen: ”Maankäyttö- ja rakennuslain liian idealistinen idea on, että harkintaongelmat selviävät prosessin aikana riittävän selvitystyön, tarvittaessa YVA-selvityksen, vuorovaikutuksen ja osallistumisen, kehittämiskeskustelujen ja ympäristökeskuksen valvontatoimien vaikutuksesta” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 42). ”Se, että alistusvelvollisuudesta luovutaan ja alueelliset hallintotuomioistuimet ratkaisevat kaavojen valitusasiat, merkitsee harkintavallan kannalta suurta periaatteellista muutosta siinä mielessä, että tuomioistuimen ratkaistessa valituksia suunnitteluajattelun tilalle tulee yksittäistapauksellinen laillisuuskontrolli, kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten vähimmäistason kontrollointi” (emt., 43). ”[...] vähimmäistason arvioiminen valitustapauksessa on ongelmallista siksi, että sitä sääntelevä normisto on erittäin joustava” (emt., 358). ”[...] valitusviranomaisen hallintolainkäytössä ratkaisee, täyttääkö kaava lain sisältövaatimukset, jolloin juuri ja juuri laillisuuden rajat ylittävät kaavat on jätettävä voimaan. Tuomioistuimien ei voi vaatia parempaa laatutasoa kaavalta. [...] Jos kaikki kunnat eivät aseta riittävän korkeita tavoitteita kaavoille eivätkä käytä riittävän laadukkaita asiantuntijoita kaavojen laatijoina, kaavojen laatutaso heikkenee.” (Emt., 43.) ”Ongelmaksi muodostuukin se, että uusilla säännöksillä on tavoiteltu yksinkertaisia ja tavallisia päätöstilanteita. Tämä on johtanut lakia kirjoitettaessa siihen, että päätöksentekijä saa laista aiempaa vähemmän tukea vaikeita harkintatilanteita varten. Laki ohjaa riittävästi rutiinipäätöksiä ja tavallisia harkintatilanteita mutta ei vaikeita tapauksia.” (Emt., 151.) Lain keskeinen periaate osoittautuu uskon asiaksi: ”Usko

laissa päällepäsmäriin rooli, mutta on aivan selvää, että nykyisillä resursseillaan ympäristökeskuksien ei ole mahdollista seurata kaikkea kaavoitustoimintaa toimialueellaan (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2001, 18-20). Lain tarkoitus lienee, että viime kädessä kansalaiset vastaavat oman ympäristönsä laadusta. Heidän tehtävänä on seurata kaavoitusta ja tarvittaessa valittaa valtuuston kaavapäätöksistä.³⁴ Osallistumisjärjestelmästä säättämällä on haluttu päästä eroon siitä, että kaavojen oikeellisuus määräytyy vasta muutoksenhaun perusteella, mutta on saatu aikaan suunnittelujärjestelmä, joka vielä enemmän kuin rakennuslain järjestelmä turvaa muutoksenhakuun.

Laki antaa maanomistajalle vankan turvan hänen omistukselleen. Ympäristöä laki ei turvaa samalla tavalla vaan edellyttää, että kansalainen itse osallistumalla ja/tai valittamalla vastaa siitä, että kaavan perusteella syntyvä ympäristön laatu vastaa hänen oikeuksiaan.

Valitusajan puitteissa ympäristökeskus joutuu miettimään, onko kaavan laatiminen tapahtunut asianmukaisesti ja ylittääkö sen edustama ympäristön laatu laissa määritellyjä miniminormeja. Olettakaamme, että ympäristökeskus on sitä mieltä, että näin suuri maankäytön muutos olisi edellyttänyt yleiskaavan tarkistamista, ja siitä syystä tekee kaupungille oikaisukehotuksen (MRL 195 §). Mitä tekee kunta tällaisessa tapauksessa? On vaikea kuvitella, että kunta olisi sitä mieltä, että se on tehnyt virheen, varsinkin kun kaupat rakennusliikkeen kanssa on jo tehty. Kaupunginvaltuusto pysyy entisessä päätöksessään perustelunaan esimerkiksi, että uuden lain mukaan maankäyttö on kunnan asia ja syntyvä maankäyttö on kunnan tavoitteiden mukainen. Lisäksi saatetaan todeta, että asemakaavan toteuttaminen edistää asuntotuotantoa ja työllisyyttä.

Molempia valituksia kunta pitänee myös aiheettomina samaan tapaan kuin aikaisemmin muistutuksia. Asuntoyhdistyksen kohdalla on helppo

parempaan ja monipuolisempaan kaavoitusprosessin toteutukseen on johtanut siihen, että on luotu rakennuslakia joustavampi suunnittelujärjestelmä [...]” (emt., 43).

³⁴ ”[...] ratkaisuja ei kuntatasolla enää valvota alustusmenettelyllä vaan käytettävissä on valitustie hallinto-oikeuteen [...]. Kun valtio ei enää yhtä laajasti valvo päätösten oikeellisuutta ja laatua, vastuuta siitä siirtyy kuntalaisille.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 66-67.)

vedota asetukseen. Vammaisyhdistyksen kohdalla saatetaan lausua, että vammaisten liikkumismahdollisuuksia ei tarkastella asemakaavassa vaan vasta katupiirustuksissa. Näin kaupungin lausunnolla varustettuina valitukset lähetetään hallinto-oikeuteen.

Ympäristökeskuksella on uudemman kerran miettimisen paikka: tulisiko tyytyä kaupungin päätökseen vai tulisiko valittaa? Valittaminen merkitsee väistämättä entistä huonompia mahdollisuuksia seurata tämän kunnan kaavoitustoimintaa epävirallisella tasolla, mikä käytännössä on ainoa mahdollisuus pysyä ajan tasalla. Olettakaamme, että ympäristökeskus kaikesta huolimatta valittaa maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla (MRL 196 §). Olisi arvovaltatappio, jos katsottaisiin näin selvää hyvien kaavoitustapojen rikkomista sormien läpi.

Ympäristökeskukset on pantu paljon vartijoiksi. Niiden tehtävänä on valvoa, paitsi että toimitaan laillisesti myös, että lain **tavoitteet** toteutuvat. Siihen osallisten muutoksenhakuvalta ei nimittäin yllä. Lain ensimmäiset pykälät ja erityisesti 5 § sisältävät arvauseita, joita ei ole otettu minkään kaavamuodon sisältövaatimuksiksi ja jotka siten eivät voi olla valitusperusteita (vrt. viite 35). Esimerkiksi lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luominen (5 §) on tällainen tavoite, jonka toteuttamisesta ympäristökeskusten siis olisi huolehdittava.

Ympäristökeskukset edustavat suunnitteluasiantuntemusta, sitä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, josta ei ole varaa luopua, sanottakoon laissa mitä tahansa. Ympäristöministeriö voisi tässä asiassa olla ympäristökeskusten arvokkaana tukena.

Esimerkkitapaussessamme voimme nyt vielä olettaa, että rakennusliike uumoilee pitkää valitusprosessia ja että se siksi esittää (ehkä rahoittajapankin yllyttämänä) maankäyttösopimuksen solmimista kaupungin kanssa (MRL 11 §). Maankäyttösopimuksessa todettaisiin, että rakennusoikeus on ”vähintään hyväksytyn asemakaavan mukainen”. Valtuusto hyväksyy sopimuksen – onhan kaupunki jo saanut juuri asemakaavan rakennusoikeutta vastaavan hinnan.

2.7 Laillista epätarkoituksenmukaisuutta

Hallinto-oikeudella on siis käsiteltävänä kaks osallisten valitusta sekä ympäristökeskuksen valitus. Asukasyhdistyksen valitus on helppo hylätä, koska vuorovaikutteisuus on ollut asetuksen mukaista. Hallinto-oikeus voisi tietysti harkita, onko vuorovaikutteisuus ollut myös lain tavoitteen tarkoittamaa – mutta onko todennäköistä, että näin selvässä tapauksessa oikeusistuin lähtisi niin epävarmalle tielle?

Vammaisten yhdistyksen valitus on hankalampi. Hallinto-oikeus voisi todeta, että havainnepiirros, johon yhdistys vetoaa, ei ole varsinaista kaava-aineistoa (MRA 24 ja 25 §§), mutta silti jäisi epäily, että vammaisten oikeuksia sorretaan kaavassa. Olettakaamme, että hallinto-oikeus siksi valitsee tiukan laillisuusharkinnan. Se päättää olla ottamatta valitusta käsiteltäväksi, koska siinä ei ole osoitettu, että asemakaava olisi lainvastainen – vammaisten yhdistys ei näet valituksessaan vetoa 54 §:ään, jossa asemakaavan sisältövaatimukset on esitetty. Hallinto-oikeus hylkäisi siis sen mahdollisuuden, että se harkitsisi kaavan lain vastaiseksi, koska se ilmeisesti on lain tavoitteiden vastainen.³⁵

Valittamista ei ole tehty kansalaiselle helpoksi. Vanhassa laissa sanamuoto oli ”saa valittaa” (RakL 138 §). Uusi laki viittaa kuntalakiin, jossa ainoana valitusperusteena, muotovirheen lisäksi, on lainvastaisuus (KL 90 §). Tätä juuri tarkoittaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan korvautuminen laillisuusharkinnalla³⁶. Valituksen tekijän on pystyttävä

³⁵ Hallituksen esityksessä korostetaan moneen otteeseen, että juuri näin pitääkin menetellä (HE 101/1998, 103-04, 107-08, 129-30, 142). Jääskeläisen ja Syrjäsen tulkinnan mukaan ei voitaisi menetellä näin, koska lain tarkoitus muuttui eduskunnan käsittelyssä siten, että tavoitteiden voidaan katsoa sisältyvän kaavan sisältövaatimuksiin ja siten mahdollisesti voivan olla valitusperusteita, päinvastoin kuin hallitus oli tarkoittanut (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 73-74). Tulkinnan mukaan tavoitteet konkretisoituisivat sisältövaatimuksissa. Tämä on ristiriitaista siinä mielessä, että tavoitteet ovat monelta osin yksityiskohtaisempiakin kuin sisältövaatimukset. Vasta muodostuva oikeuskäytäntö ratkaisee, ovatko Jääskeläinen ja Syrjänen oikeassa.

³⁶ ”Asialliset virheet eli kun on kysymys siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen, liittyvät joustavin normein säännelyihin kaavojen sisältövaatimuksiin. Sisältövaatimukset asettavat kaavan sisältöä koskevan vähimmäistason, joka jokaisella kaavalla on saavutettava. Jos tätä

osoittamaan, että kaava on lain vastainen, toisin sanoen, että siinä alitetaan sisältövaatimuksissa asetettua vähimmäisnormia. Luodaanko edellytykset ”viihtyisälle elinympäristölle”? ”Vaalitaanko” rakennettua ympäristöä? Aiheutetaanko jonkun osalta ”elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen”? (MRL 54 §.)³⁷

Eräs lakiuudistuksen tarkoituksista lienee ollut katkaista ”ammattivalittajien” toiminta, joka joskus aivan aiheettomasti on viivytännyt tarpeellisen rakentamisen aloittamista. Jos hallinto-oikeus voi todeta, että valituksessa ei ole osoitettu kaavan olevan lain vastainen, nopeutuu valituksen käsittely huomattavasti – valitusta ei oteta käsiteltäväksi. Ratkaisevaa on, mitä hallinto-oikeus kulloisessakin tapauksessa tarkoittaa lainvastaisuudella: lain kirjainta vai sen henkeä, tavoitetta.

Kyseenalaista tässä on se, että samalla kun ”ammattivalittajien” tielle kasataan esteitä, vaikeutetaan myös tavallisen kansalaisen muutoksenhakua kaava-asioissa. Kaikilla ei ole varaa teettää valitustaan juristilla. Ympäristöministeriön edustajat lupasivat moneen kertaan ennen lain hyväksymistä, että esteitä kansalaisten muutoksenhakumahdollisuuksiin ei tule³⁸. Hallinto-oikeuksien omaksuma käytäntö kuitenkin vasta ratkaisee

vähimmäistasoa ei saavuteta, kaava on katsottava lainvastaiseksi ja sitä koskeva hyväksymispäätös voidaan muutoksenhaun johdosta kumota.” (HE 101/1998, 189.)

Jääskeläinen ja Syrjänen toteavatkin, että ”[...] suunnitteluajattelun tilalle tulee yksittäistapauksellinen laillisuuskontrolli [...]” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 43).

³⁷ Kaavojen sisältövaatimukset ovat ristiriitaisia (ks. viite 20). Valittajalta vaaditaan lain tuntemusta ja tarkkuutta: ”[V]alitusviranomaisen tutkimusvalta ulottuu vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 357). ”Kunnallisvalitusta käsiteltäessä valittajan on kyettävä yksilöimään valituksensa oikeudelliset perusteet ja esittämään ne jo ensimmäisessä valitusasteessa” (emt., 358). Lain perusteluissa sanotaan lähes päinvastoin, että ”[...] tavoitteena on laajan muodollisen oikeusturvan takaamiseksi laajentaa valitusoikeutettujen piiriä ja näin varmistaa sekä kansalaisten että viranomaisten mahdollisuus saattaa kunnallinen ratkaisu hallintotuomioistuimen tutkittavaksi” (HE 101/1998, 188).

³⁸ Esimerkiksi Auvo Haapanala *Itä-Savossa* 30.11.1998 julkaistussa artikkelissa ”*Rakennuslaki ei hukuta kansalaisen valitusoikeutta*” (rakennuslailla tarkoitetaan tässä maankäyttö- ja rakennuslakia):

kansalaisen valittamisedellytysten kohtalon. Jokin hallinto-oikeuksista saattaa ottaa sellaisen kannan, että maankäytön suunnittelussa tärkein osallistumisen vaihe on yleiskaavavaihe, vaikka yleiskaavallisten ratkaisujen merkitys kansalaisen kannalta selviää konkreettisesti vasta myöhemmin. Tähän viittaa laissa se, että yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §) on määritelty paljon yksityiskohtaisemmin kuin asemakaavan (MRL 54 §).

Sisältövaatimukset joutuvat usein ristiriitaan keskenään. Yleiskaavaa laadittaessa on enemmän kuin tavallista, että ”kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten” kriteeriä ei samanaikaisesti voida ottaa huomioon ”ympäristöhaittojen vähentämisen” tai ”rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisen” kriteerien kanssa (MRL 39 §). Vastaavasti asemakaavassa ei ”palvelujen alueelliselle saatavuudelle” pystytä luomaan edellytyksiä (MRL 54 §), jos rakennetaan kansalaisten viihtyisänä pitämää pientalomiljööttä. Hallinto-oikeuden on pakko punnita sisältövaatimusten keskinäistä painoarvoa. Osaako oikeus olla tasapuolinen ja ymmärtää myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole rahassa mitattavissa?

Jäljellä on vielä ympäristökeskuksen valitus. Se on hallinto-oikeudelle hankala asia. Normaalisti hallinto-oikeus voi kaava-asioita käsitellessään käyttää ympäristökeskuksen asiantuntemusta hyväkseen, mutta tässä se luonnollisesti ei käy päinsä, koska ympäristökeskus on itse valituksen tekijänä. Hallinto-oikeus joutuu tässä tapauksessa itse harkitsemaan ”lautamiesjärjellä”, olisiko yleiskaavan muuttaminen ollut välttämätöntä, ottaen huomioon maankäytön muutoksen merkittävyys. Otaksukaamme, että esimerkkitapauksessamme muut kuin suunnittelulliset seikat painavat päätöstä tehtäessä enemmän, ja näin hallinto-oikeus pitää kaupunginvaltuuston päätöksen voimassa. Perusteluissaan oikeus viitanee ensinnäkin kaupungin lausunnossa esille tuotuihin seikkoihin: maankäyttö on lain mukaan kunnan asia, ja kunta haluaa kehittää ko. aluetta kaavan

”Viranomaisten tehtävänä on järjestää asia niin, että jokaisella kansalaisella on mahdollisuus käyttää valitusoikeuttaan palkkaamatta itselleen juristia. Ihmisiltä ei voi vaatia kovin tarkkoja valitusperusteita tai selvityksiä, vaan heidän on jatkossakin voitava luottaa siihen, että oikeuslaitos selvittää asian asiantuntijoiden avulla.”

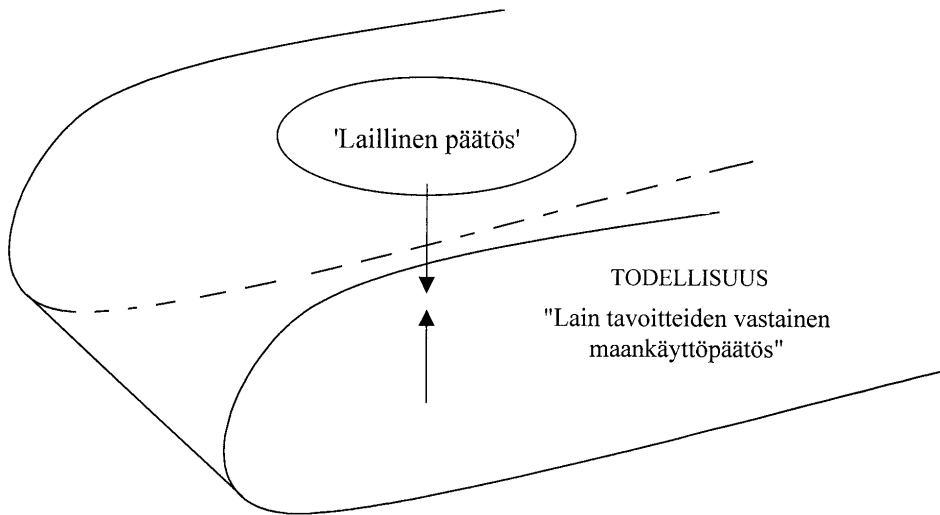
tarkoittamalla tavalla; lisäksi asuntotuotanto- ja työllisyysnäkökohdat ovat huomionarvoisia. Omaksi perustelukseen hallinto-oikeus ehkä keksii, että kaupungin keskustan kehittäminen on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista (MRL 22 §). Mahdollisesti perusteluissa puhutaan vielä yleisestä edusta, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa, että rakennusliikkeen toimintaedellytykset vaikeutuvat huomattavasti, jos se ei voi keskeytyksettä jatkaa jo kauan valmisteltavana ollutta hankettaan.

Valittajat voivat valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KL 97 §).

Hallinto-oikeuksiin muodostuvat käytännöt siis ratkaisevat, minkälainen on maankäytön suunnittelun määräävä viitekehys maankäyttö- ja rakennuslain vallitessa³⁹. Onko patologisuuden siementä siinä, että oikeuden juristit, ilman suunnittelun asiantuntemusta, lakia tulkitsemalla tekevät käytännössä suuria suunnittelupäätöksiä?

Vaatus "lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomisesta" tarkoittaa, että ympäristön on oltava näiden toimijaryhmien kannalta tarkoituksenmukainen. Epätarkoituksenmukainen ei kuitenkaan välttämättä merkitse samaa kuin laiton. **Maankäyttöpäätöksen epätarkoituksenmukaisuudesta ei sinällään voi valittaa** vaan ainoastaan päätöksestä, joka on mahdollista osoittaa laittomaksi. Tarkoituksenmukaisuus voi siis olla lain tavoite olematta kuitenkaan valitusperuste. Tämä voi johtaa valittajien kannalta patologiseen tilanteeseen, jossa kaavapäätös on valittajan kannalta kielteinen ja lain tavoitteiden vastainen – mutta samalla myös lainmukainen, kun lain tavoitteen vastaisuus ei ole muunnettavissa valitusperusteeksi.

³⁹ Jääskeläinen ja Syrjänen arvostelevat asemakaavan sisältövaatimuksia: ”Säännös on kirjoitettu tarpeettoman joustavaksi niin, että sisältövaatimusten noudattaminen jää suurelta osin oikeuskäytännön varaan [...]. Sääntelyn ero RakL 43 §:n ja RakA 32 §:n kirjoitustapaan verrattuna on valtava.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 163.)



Kuvio 15.

Lain tavoitteena on tarkoituksenmukaiset suunnittelupäätökset, mutta laki tyytyy suunnittelupäätösten laillisuuden valvontaan ja – kun otetaan huomioon ympäristökeskusten vähäiset resurssit – antaa tämän valvonnan kansalaisten tehtäväksi. Lain henki on yhdenmukainen tarkoituksenmukaisuutta tavoittelevien suunnitteluperiaatteiden kanssa. Mutta epä-määräisyydessään, epäjohdonmukaisuudessaan ja laillisuusperiaatteeseen nojautuessaan laki ei kykene ehkäisemään patologisten suunnittelukäytäntöjen muodostumista: suunnittelua, joka olemalla laillista on silti epätarkoituksenmukaista.

Onko näiden ehtojen vallitessa muodostettavissa suunnittelukäytäntöjä, jotka eivät ole patologisia?

2.8 Maankäytön suunnittelu

Edellä sanotusta on tullut selväksi, että kaavoista muistuttaminen ja valittaminen ei pelasta ympäristöä. Sikäli kuin se ylipäättään on

pelastettavissa, pelastajana voi olla vain hyvä suunnittelu⁴⁰. Onko sille tilaa maankäyttö- ja rakennuslain Suomessa?

Laissa suunnittelu ja kaavoitus ovat sama asia, mikä, jos olemme oikeassa, helposti johtaa patologiisiin suunnittelukäytäntöihin. Laki puhuu suunnittelusta ikään kuin se olisi melko ongelmaton asia: ”Tavoitteena on [...] turvata [...] suunnittelun laatu [...]” (MRL 1 §). Suunnittelu-sana esiintyy lain viidessä ensimmäisessä pykälässä sekä suunnittelu-tarvealueista ja vuorovaikutteisuudesta puhuttaessa (MRL 16 ja 62 §§). Kaikkialla muualla käytetään kaavoitus-sanaa. Näin ollen tulee itse asiassa mahdolliseksi lukea lakia niin kuin olemme ehdottaneet: kaavoitus tarkoittaa maahan ja talouteen liittyvien oikeudellisten seikkojen järjestämistä, ei suunnittelua laajemmassa merkityksessä. (Tavoitepykälät lain alussa voivat silti aivan hyvin koskea suunnittelua laajassakin merkityksessä.)

Kirjaimen tasolla maankäyttö- ja rakennuslaki merkitsee vallan siirtämistä maankäytön suunnittelun asiantuntijoilta suunnittelua tuntemattomille lakimiehille. Valtaa siirtyy, sille ei voi mitään, mutta se ei saa tarkoittaa sitä, että **suunnittelu** siirtyy suunnittelijoilta pois. Kun pidetään mielessä, että lain ala on kaavoitus, ei suunnittelu (paitsi tavoitepykälissä), on paljon voitettu. Suunnittelussa on kyse ympäristön

⁴⁰ Myös Jääskeläinen ja Syrjänen haluavat hyvää suunnittelua: ”Muutoksia suunniteltaessa tulisi aina ottaa tavoitteeksi alueen laatutason parantaminen. Muutenhan muutosta ei kannata harkita eikä tehdä.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 44.) He eivät kuitenkaan ajattele, että tähän päästäisiin asiantuntijoiden työn tuloksena vaan luottavat uuden lain osallistumisjärjestelmään – ikään kuin suunnittelu koostuisi joukosta asioita, joista jokainen on ratkaistavissa erikseen osallisten haluamalla tavalla. (Tähän viittaavat myös Jääskeläisen ja Syrjäsen julkaisemat pitkät ”muistilistat”, emt., 178-82.) Mutta jokainen suunnitelma on kokonaisuus, jossa samalla kertaa ratkaistaan monta toisiinsa kytkeytyvää asiaa, eikä tällaisten kokonaisuuksien hallinta ole mahdollista ilman ammattisuunnittelijan koulutukseen ja kokemukseen perustuvaa taitoa. Hyvään ammattitaitoon kuuluu inhimillisten näkökohtien huomioonottaminen ilman, että osalliset näitä näkökohtia varta vasten nostaisivat esiin, ja myös kyky ottaa samalla huomioon niitä näkökohtia, joita osalliset esittävät. Suunnittelu on erityisen vaikea laji siksi, että maankäytön muutoksiin ryhtymistä ei useinkaan motivoi alueen ”laatutason” parantaminen kokonaisuutena, kuten Jääskeläinen ja Syrjänen ajattelevat, vaan muutoksiin ryhdytään, koska niiden aikaansaaminen on jonkun erityisessä intressissä. Tämä intressi syrjäyttää helposti päätöksenteossakin kokonaisnäkömyksen.

tarkoituksenmukaisuudesta, eikä se voi milloinkaan muuttua laillisuuskysymykseksi⁴¹. Hallinto-oikeudet tekevät päätöksiä, jotka asiallisesti ovat suunnittelupäätöksiä, mutta nämä päätökset tehdään lakia tulkitsemalla, ei suunnittelemalla.

Ympäristöministeriön tärkein tehtävä maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä on mielestämme lain hengen vaaliminen – sen osoittaminen, että kauniit tavoitteet ovat muutakin kuin puhetta, jolla laki saatiin läpi. Esimerkiksi suunnittelu-sanan toistuva esiintyminen tavoitepykälissä pitää voida ymmärtää niin, että suunnittelu-asiantuntijoiden työ on arvokasta. Julkisuudessa esiintyy monenlaisia lain tulkintoja, esimerkiksi sellainen, että ”vuorovaikutteisudella” ei tarkoitetaakaan avoimuutta kansalaisten suuntaan vaan maanomistajien lisääntyneitä mahdollisuuksia valvoa, mitä heidän mailleen kaavoitetaan – mikä itse asiassa entisestäänkin rajoittaisi kansalaisten vaikutusvaltaa maankäytön suunnittelussa⁴². Ympäristöministeriöltä lain valmistelijana on lupa odottaa kannanottoja tulkintoihin. Toivottavasti poliittiset realiteetit eivät estä pitämästä yhä ohjenuorana lain hyviä tavoitteita.

Tämä olisi tärkeää siltäkin kannalta, että maankäytön suunnittelijat kunnissa voisivat kokea, että he eivät ole yksin edustamassa ympäristön laatua: asiantuntemuksella on yhä merkitystä.

⁴¹ Jääskeläinen ja Syrjänen tekevät tarkoituksenmukaisuudestakin oikeusperiaatteen: ”Ensimmäinen periaate on alueen tarkoituksenmukaisen toteuttamisen periaate. Rakennuslainsäädännön keskeisin tehtävä on ohjata alueiden käytön suunnittelua siten, että alue tulee käytetyksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti eli sitä, että alue tulee osoittaa sille parhaiten soveltuvaan tarkoitukseen.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 57.) Laillisuuskysemyksinä voidaan valvoa, että suunnittelulle annetaan riittävästi aikaa, että asiantuntijoita kuullaan, että tehdään tarpeellisia selvityksiä jne., mutta itse suunnitteluratkaisujen sisältöä laki ei voi määrätä latistamatta niitä laadullisesti minimitasolle (vrt. viite 33).

⁴² ”Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on avoimuuden lisääminen, minkä vuoksi vuoropuhelu kuntien ja maanomistajien sekä kuntien ja ympäristökeskuksen välillä on oltava entistä tiiviimpää” (Sanomalehti Kalevassa 9.2. 2000 julkaistussa uutisessa Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen ja Kuusamon kaupungin käymästä kehityskeskustelusta. Uutinen oli otsikoitu: ”Rakennuslaki työllistää – maanomistajat, kunnat ja ympäristökeskus entistä tiiviimmin saman pöydän ääreen”).

3 Kohti reflektiivisyyttä lakia soveltavissa suunnittelukäytännöissä

3.1 Reflektiivinen oppiminen

Patologioiden ylittäminen edellyttää organisaatiolta **reflektiivistä oppimista**. Batesonin hierarkkisen oppimisteorian mukaan oppimistapahtumat voidaan laadullisesti luokitella korkeampi- ja alempiasteisiin oppimistapahtumiin. On oppimista välittömän reagoinnin muodossa, on toisen asteen oppimista, jossa opitaan oppimisen tekniikoita, ja on edelleen kolmannen asteen oppimista, jossa opitaan refleктоimaan omaksuttuja oppimisen tekniikoita. Eri oppimisen asteet sijoittuvat hierarkkisesti eri tasoille sen mukaan, mikä looginen tyyppi kulloinkin on oppimisen kohteena. Bateson määrittelee oppimisen tasolla I korjaavaksi muutokseksi valinnassa vaihtoehtojen välillä jonkin annetun valintamahdollisuuksien viitekehyksen (luokan) puitteissa. Oppiminen tasolla II on puolestaan korjaava muutos itse viitekehyyksessä, jonka puitteissa oppiminen tasolla I tapahtuu. Kolmannen asteen oppimisessa on puolestaan kyse korjaavasta muutoksesta oppimisessa tasolla II (Bateson 1987, 293).

Yritys ja erehdys on ensimmäisen asteen (tason) oppimisen perusmuoto (emt., 273-74; Engeström 1995, 83-84). Ajatus- ja

toimintamalli, joka ohjaa toimijaa 'yritys ja erehdys' -oppimisessa pysyttelee ikään kuin hänen selkänsä takana eikä näyntyä tietoisien tarkastelun ja kehittelyn kohteena (Engeström 1995, 83-84). Päätökset tehdään annetun toiminnallisen viitekehyksen puitteissa, joka määrittää 'oikeat' ja 'väärät' valinnat. Esimerkiksi kun suunnittelija piirustus-pöytänsä ääressä luonnostellen kokeilee erilaisia vaihtoehtoja selvittääkseen itselleen, mikä "toimii", hänen toimintansa tuottaa ensimmäisen asteen oppimista.

Itse luonnostelutekniikan omaksuminen on puolestaan toisen asteen oppimista. Oppiminen tasolla II on toiminnallisen viitekehyksen luomista. Opitaan jokin tapa toimia annetussa toimintaympäristössä; muodostetaan perusolettamusten viitekehys, jonka puitteissa oma toiminta ja uusien ilmiöiden havainnointi tapahtuu. Luonnosteltaessa tehdyt kokeilut tuottavat ensimmäisen asteen oppimista, mutta kunkin luonnostelutehtävän myötä myös vähin erin opitaan, **miten** ylipäätään luonnostellaan – mikä merkitsee toisen asteen oppimista. Toisen asteen oppiminen luo kontekstin ensimmäisen asteen oppimiselle; siinä **opitaan oppimaan** (Bateson 1987, 166-67, 292-93). Se asettaa tulkintakategorian, jonka puitteissa ensimmäisen asteen oppimisessa tehdyt yritykset määrittyvät onnistumisiksi ja erehdyksiksi. Maankäytön suunnittelussa toisen asteen oppiminen tuottaa itsestäänselvyyksiksi muodostuvia perusolettamuksia siitä, mitkä ovat suunnittelun perimmäiset päämäärät, mistä löytyvät suunnittelutyön kannalta pätevät tiedon lähteet, millaisin käsittein ja mallintamismenetelmin suunnitteluongelmat ja niiden ratkaisukeinot muotoutuvat, millaiset ovat asenteet itseä ja toisia toimijoita kohtaan, miten määräyksiä ja ohjeita tulee tulkita, minkälaiseen painostukseen tulee taipua jne. Muodostuu suunnittelun tapa – ne lähtökohdat suunnittelutyössä, joita uusiin suunnittelutehtäviin siirryttäessä ei enää tietoisesti valita. (Mäntysalo 2000, 93-94.)

Myös patologinen toiminta on toisen asteen oppimisen tulos. Patologinen toiminta on tapa, ja kaikki tavat ovat tulosta oppimisesta tasolla II. Skitsofrenialle altistuva lapsi oppii ympäristössään tavan toimia ristiriitaisesti ristiriidan olemassaoloa tunnistamatta. Vastaavasti organisaation uusi jäsen oppii organisaatiossa vallitsevat häpeältä ja uhilta

suojautumisen patologiset toimintatavat. Patologisessa toisen asteen oppimisessa opitaan luokittelemaan oppimistilanteita epätarkoituksenmukaisesti niin, että toiminnan organisointikyky heikkenee. Samalla opitaan torjumaan yritykset tunnistaa annetun luokittelutavan epätarkoituksenmukaisuus. Opitaan toimimaan ristiriitaisesti ja samalla torjumaan ristiriidan olemassaolo tietoisuudelta. Patologiseen toimintaan opittaessa **opitaan välttämään reflektiota**.

Patologinen suunnittelukulttuuri on suunnittelussa tuotettujen representaatioiden ja toiminnan vaikutusten välisen ristiriidan ylläpitämistä tavaksi muodostuneena käytäntönä. On muodostunut tapa representoida ja siten luokitella suunnittelutilanteita epätarkoituksenmukaisesti niin, että suunnittelukyky tulevan maankäytön organisointikykyinä heikkenee. Toistuvat ristiriitatilanteet ovat ilmausta siitä, että suunnittelukulttuuri on patologisessa tilassa. Sen on tuotettava suunnitteluongelmasta toiseen sellaisia itsensä ilmentämismuotoja, joilla toiminnan todellinen kulku voidaan peittää ja lisäksi peittää itse peittäminen. Hankelähtöisen suunnittelun on näyttäytyttävä strategisena suunnitteluna (ks. Möttönen 1997, 362, 365); poliitikkojen on näyttäytyttävä päätösten tekijöinä ja torjuttava suunnittelijoiden määrittelyvallan vaikuttavuus; asukkaiden on oltava läsnä suunnittelukokouksissa ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia, jotta suunnittelu-prosessi voisi näyttäytyä osallistavana suunnitteluna; suunnittelijan on esitettävä omana luomuksenaan suunnitelma, jossa hän on tinkinyt siitä, mitä hän pitää oikeana.

Maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamissa patologisissa suunnittelukäytännöissä voi vastaavasti syntyä tilanteita, joissa

- maaomaisuuden arvokehityksen turvaamisen on näyttäytyttävä 'maankäytön kehittämisenä';
- pienen etuoikeutetun ryhmän ehdoilla tapahtuvan suunnittelun on näyttäytyttävä 'soveltuvin osin vuorovaikutteisena';
- kaavapäätöksen sisältö on representoitava havainnekuvana kaavan idealisoidusta toteutuksesta;
- lain tavoitteiden vastaisten suunnittelupäätösten on näyttäytyttävä 'laillisina';

- arjen ympäristön organisoiminen on näyttädyttävä yleiskaava-suunnitteluna, vaikka osallisen huolenaiheet omista toimintamahdollisuuksistaan ympäristössään rajautuvat tällöin epäolennaisina pois;
- merkittävimpien suunnittelupäätösten jälkeen tapahtuvan suunnittelun on näyttädyttävä 'riittävän aikaisessa vaiheessa aloitettuna osallistumisprosessina'.

Ristiriidat kuuluvat suunnitteluun, eikä niiden olemassaolo sinänsä ole ongelma. Ristiriitoihin toki liittyy legitiimien valintojen teon vaikeus, mutta varsinaisen ongelman muodostavat ristiriidat, jotka näyttäytyvät ristiriidattomuuksina. Tällöin toimitaan ristiriitaisesti ja epälegitiimejä valintoja tehden tiedostamatta, että näin toimitaan. Näin ristiriidoista ei myöskään voida oppia. Terveeseen suunnittelukulttuuriin sen sijaan kuuluu, että jokaisesta ristiriidasta opitaan eikä niitä tarpeettomasti toisteta. Tämä edellyttää, että milloin suunnittelussa joudutaan ristiriitatilanteeseen, ristiriidan olemassaolo myös tunnustetaan avoimesti.

Toistuva, omaa olemustaan peittelevä ristiriitainen toiminta voi kehkeytyä **kaksoissidokseksi** (Bateson 1987, 206-08; Engeström 1995, 90). Tällöin toiminta päättyy umpikujaan. Kaksoissidokseen liittyy neuvottomuuden ja turhautumisen tunne. Kaavoittaja jää ylimitoitettun kaavan vangiksi eikä pääse uudistamaan sitä maankäytön kehittämistarpeita vastaavaksi. Kaavaa ei koskaan toteuteta havainnekuvan mukaisena, vaikka kaavoista päätöksiä tekevät aina luulevat päättäneensä havainnekuvan mukaisen ympäristön toteuttamisesta. Osallinen kokee lakia rikotun mutta ei voi laillisin perustein osoittaa rikkomuksen olemassaoloa. Osallinen pääsee vaikuttamaan päätöksentekoon yleiskaavatasolla, jolloin päätösten seurausvaikutusta omaan lähiympäristöön osallinen ei pysty tunnistamaan; hän ei pääse vaikuttamaan päätöksentekoon asemakaavatasolla, jolla päätösten seurausvaikutukset olisi mahdollista tehdä tunnistettaviksi. Osallinen pääsee osallistumaan suunnitteluun tilanteessa, jossa olennaisimpia valintoja ei enää voi tehdä. Kun suunnittelija ottaa lähtökohdakseen inhimilliset arvot, hän saa tuta olevansa vääränsä (ks. Nyman 1989, 338-49).

Mutta juuri kaksoissidokseen liittyvä avuttomuuden kokemus voi **käynnistää kriittisen reflektioprosessin** (emt., 349-55).

Reflektiivinen oppiminen on aktuaalisten tai potentiaalisten kaksoissidosten ylittämistä. Tämä kolmannen asteen oppiminen merkitsee perustavaa muutosta organisaation (tai yksilön) orientaatioissa toimintaympäristöönsä. Muutoksessa uudelleenmäärittävät ne tavat, joilla toimintatilanteet organisaatioissa kategorisoituvat sen ratkaistavakseen asettamiksi ongelmiksi. Ennen muuta reflektiivinen oppiminen merkitsee oman toiminnan patologisuudesta tietoiseksi tulemista, ja tämän tietoisuuden mahdollistamaa luovaa etsintää uudentalaiselle toimintakulttuurille, jossa toiminnan todelliset tulokset ovat sopusoinnussa niiden tunnistamismekanismien kanssa. Kun kaksoissidokseen joutumiseen ja sen paljastamiseen liittyy tuskaa, on kaksoissidoksen ylittäminen vastaavasti iloinen tapahtuma.

Reflektiivinen oppiminen on sellaista oppimista, joka ei suoranaisesti kytkeydy spesifeihin ongelmatilanteisiin ja tietoisesti asetettuihin tehtäviin (Engeström 1995, 84-85). Oppiminen ei tällöin kohdistu niihin erityisiin ongelmiin, jotka ajankohtainen suunnittelutilanne on nostanut esiin, vaan itse suunnittelukulttuuriin ja siihen vallitsevaan tapaan, jolla suunnittelutilanteet ylipäättään tässä kulttuurissa saavat muotonsa. On oppimistilanteita, joissa oppija kyseenalaistaa annettujen tehtävien mielekkyyden ja kysyy itseltään, miksi ongelmat, joiden parissa hän askaroi, ovat sellaisia kuin ovat (emt.). Tällaisessa oppimisessa ei kysytä, kuinka annettu ongelma tulee ratkaista tai kuinka annettuun ongelmatilanteeseen tulee mukautua – vaan kysytään ennemminkin, miksi ongelmatilanteiden annetaan muodostua sellaisiksi, että niihin uudestaan ja uudestaan on pakko mukautua. Kysytään esimerkiksi, miksi maankäytön strategiaa on jatkuvasti mukautettava siitä poikkeaviin hankkeisiin; miksi kaavat eivät koskaan toteudu; miksi ihmiset valittavat kaavapäätöksistä mutta eivät kiinnostu suunnittelusta. Tällainen pohdinta merkitsee alkua sentyyppiselle oppimisprosessille, jossa kyseenalaistetaan niitä tapoja, joilla ongelmat määritetään ja tehtävät määrätään suunnittelun käytännössä. Tässä oppimisprosessissa ajankohtainen suunnitteluongelma vain käynnistää paljon laajemman ja syvemmälle luotaavan analyysin,

joka kohdistuu itse suunnittelukäytäntöön ja sen käsitteellistämisen prosessien historiaan. Tämän analyysin tuloksena voidaan tunnistaa ja tiedostaa niitä toistuvia toimintakuviota, jotka johtavat suunnitteluorganisaation ristiriitatilanteisiin yhä uudelleen.

Kun yksittäisen suunnitteluongelman taustalla nähdään kaksoissidos, se nähdään ilmentymänä suunnittelukäytännön vääristyneestä tavasta representoida itseään. Suunnitteluongelma voidaan ratkaista niin, että siinä luodaan käsitteellisiä välineitä myös kaksossidoksen ylittämiseksi. Käsitteellisten välineiden luomisella tarkoitamme sitä, että tuotetaan kielellisiä käsitteitä, jotka kuvaavat entisiä paremmin suunnittelun todellisia toimintaedellytyksiä ja kehittävät niitä edelleen. Kun yksittäistä suunnitteluongelmaa ratkaistaessa tehdään tällainen perustava käsitteellinen oivallus, avataan tällöin myös ovi suunnittelukäytännön tervehtymiselle. Voidaan esimerkiksi annetusta strategiasta poikkeavaa hanketta suunniteltaessa tunnistaa (ja tunnustaa) suunnittelukulttuurista dominoiva hankelähtöisyys ja lähteä kehittämään hankesuunnittelua itseään strategiseen suuntaan. Näin luovuttaisiin kollektiivisesta strategiaan ”sitoutumisen” itsepetoksesta ja etsittäisiin sen sijaan keinoja tuoda kunkin yksittäisen hankkeen suunnitteluun laaja ja tulevaisuuden kehityssuuntia ennakoiva näkökulma (ks. Vesala 1994, 170; Lehti & Ristola 1990, 119-22).

3.2 Kohti reflektiivisyyttä suunnittelukäytännöissä

Mitä olisivat ne käsitteelliset välineet, joiden avulla voitaisiin ylittää kaksossidoksia maankäyttö- ja rakennuslakia soveltavissa suunnittelukäytännöissä? Olemme tässä kirjassa tarjonneet erään perustavan käsitteellisen välineen. Se on toteamus, että **kaavoitus ja suunnittelu eivät ole sama asia vaan että ne toimivat välineinä eri päämääriin, jotka useimmiten ovat keskenään ristiriidassa.** Näin paljastuu, että **tottumuksemme nähdä kaavoitus ja suunnittelu samana asiana perustuu epätarkoituksenmukaisille 'kaavoituksen' ja 'suunnittelun' käsitteille, jotka estävät näkemästä kaavoitukseen ja suunnitteluun**

liitettyjen päämäärien erilaisuutta. Edellä käsitellyt lakia soveltavan maankäytön suunnittelun patologisuudet tiivistyvät siihen, että kaavoitus näyttäytyy 'suunnitteluna'. Ihmisiä kutsutaan osallistumaan suunnitteluun, mutta juuri kaavoitukselle ominainen suunnitteluongelmien abstrahointi rajaa heitä kiinnostavat kysymykset pois ja tekee suunnittelukommunikaation ylivoimaiseksi ymmärtää. Kunnallispoliitikot tekevät toteutuksen idealisoitujen havainnekuvien pohjalta kaavapäätöksiä ikään kuin ne olisivat suunnittelupäätöksiä. Kaavoitus maan ja kiinteistöjen hallintaoikeuksien järjestelyn motivoimana näyttäytyy ympäristön käytön vallitseviin ja ennakoituihin tarpeisiin monipuolisesti vastaavana 'suunnitteluna' – saaden ilmaisumuotonsa sellaisena 'maankäytön kehittämisenä', jonka reunaehdoksi tulee ylimitoitettujen rakennusoikeuksien säilyttäminen. Maanomistajan näkökulmaa korostavan kaavoituksen on näyttäydyttävä 'soveltuvien osin vuorovaikutteisena suunnitteluna' tai 'riittävän aikaisessa vaiheessa aloitettuna osallistumisprosessina'.

Ei ole käytännöllistä lähteä siitä, että reflektion tuloksena maankäyttö- ja rakennuslakia muutettaisiin. Olemme saaneet uuden lain ja sen kanssa on eletävä. Patologisuuksien ylittäminen ei varsinaisesti lain muuttamista edellytäkään, vaan, kuten olemme edellä todenneet, kaikki riippuu omaksutuista käytännöistä. On kyse **suunnittelukulttuurista**, ennen kaikkea kunnissa mutta myös ympäristökeskuksissa, ympäristöministeriössä ja hallinto-oikeuksissa. Laki sinänsä ei voi olla patologinen, vain patologiseen toimintaan altistava – ja myös patologisuuksien välttämisen ja ylittämisen mahdollistava. Lain hengen noudattaminen on yhdenmukainen tarkoituksenmukaisuutta tavoittelevan suunnittelun kanssa. Lain kirjain kuitenkin luo tilaa epätarkoituksenmukaiselle suunnittelulle, sillä se tunnistaa vain laittomuuden – ei epätarkoituksenmukaisuutta sinänsä⁴³.

Keskeistä reflektiassa suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain epäselvyyksiin liittyviin suunnittelukäytäntöihin on sen tuoma **tietoisuus** ristiriidoista epäselvyyksien taustalla. Se merkitsee tietoisuutta siitä, että on olemassa vaihtoehtoja silloin, kun tilanne näyttää vaihtoehdottomalta –

⁴³ ”Huonotkin suunnitelmat ovat laillisia, kunhan ne täyttävät lain minimitason” (Syrjänen 2000, 25).

että vaihtoehtomuutemme on vain tottumustamme sulkea silmämme vaihtoehdoilta.

Mitä uusia vaihtoehtoja reflektio voisi avata maankäytön suunnittelun eri osapuolille?

Kansalainen voisi ensinnäkin sisäistää, että hyvä ympäristö kuuluu hänen perusoikeuksiinsa (Perustuslaki 20 §)⁴⁴. Maankäyttö- ja rakennuslaissa hyvä elinympäristö saa määritelmänsä rakentamisen ohjauksen tavoitteessa edistää ”[...] hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista [...]” (MRL 12 §). Ympäristön laatu ja kauneus ja siinä viihtyminen eivät ole ensisijaisesti mikään suunnittelijan asia, eikä siitä myöskään voida vapaasti tehdä poliittisia päätöksiä. Maanomistaja kyllä omistaa maan, mutta siitä ei seuraa, että hän omistaisi myös ympäristön. Se on kaikkien; jokaisella on siihen oikeus.

Kansalaisen perusoikeudesta hyvään elinympäristöön seuraa vastavuoroisesti velvollisuus valvoa, että tämä lain tavoite myös toteutuu. Kansalaisen (yhdessä ympäristökeskusten kanssa) on valvottava maankäyttö- ja rakennuslain hengen toteutumista. Kuten edellä selvitettiin, kansalaisen velvollisuutena on valittaa, jos kunta tekee kaavapäätöksiä, jotka eivät luo edellytyksiä hyvälle elinympäristölle. Mutta velvollisuudesta seuraa myös, että kansalaisella on oikeus vaatia, että muut maankäytön suunnittelun osapuolet – maanomistajat, suunnittelijat ym. – toimivat hänen perusoikeutensa mukaisella tavalla. Ja jotta tämä toteutuisi, kansalaisella on oikeus vaatia, että suunnittelu ja muu maankäytön kehittäminen on avointa – myös silloin, kun politiikka ja ”liikesalaisuus” vaativat avoimuuden rajoittamista.

⁴⁴ ”Kun koko lain tarkoituksena on hyvällä suunnittelulla aikaansaada ja säilyttää hyvää ympäristöä ja parantaa huonoa ympäristöä, hyvä elinympäristö on pyrittävä päätöksenteon kannalta määrittelemään [...]. Rakentamisen ohjauksen tavoite (MRL 12 §) hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaan saamiseksi on selkeä ja osuva määritelmä hyvälle elinympäristölle.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 60.)

Refleктоiva **maanomistaja** selvittää pian itselleen, että hänen maankorko-odotuksensa on sinänsä legitiimiä mutta että spekulatiivinen toiminta kulissien takana, joka vaarantaa maankäytön suunnittelun järjestelmän toimintakykyä, on epälegitiimiä. Maaomaisuuden haltijana maanomistaja voisi lain hengessä avoimesti olla suunnittelun tärkeä osapuoli, vaatien tuottoa sijoitukselleen ja tuoden tämän vaatimuksensa arvioitavaksi muiden suunnittelunäkökohtien rinnalla. Suunnittelun myötä maaomaisuus kehittyy, ja kaavoissa sen muuttamat maan arvon indikaattorit vakiinnutetaan ja suojataan lailla, jotta omistaja voi luottaa omaisuutensa arvon pysyvyyteen.

Tätä reflektoidessaan maanomistaja ymmärtää maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen kahdeksi eri asiaksi: suunnittelu edellyttää muita välineitä kuin kaavoitus. Kaava ei ole mikään suunnittelun välttämätön seuraus, vaan suunnittelussa tutkiskellaan erilaisia vaihtoehtoja, mikä joskus voi johtaa siihen rationaaliseen tulokseen, että alue on jätettävä kaavoittamatta⁴⁵. Tämä ei mitenkään sorra maanomistajan oikeuksia⁴⁶.

Lähdemme siitä, että **politiikko** ei ole mikään poliitikon irvikuva, joka vain tavoittelee omaa etuaan, vaan että hän haluaa vilpittömästi hoitaa yhteisiä asioita, kykynsä mukaan. Tällaiselle nimensä mukaiselle luottamushenkilölle refleктоiminen selvittää, että salailu, niin yleistä kuin se onkin, ei voi olla kestävä perusta poliittiselle legitiimisyydelle. Jotta kunnan pitkäjänteinen hallinnointi olisi mahdollista, on poliitikon

⁴⁵ Vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain pykälässä (MRL 9 §) ei ole edellytetty eri vaihtoehtojen laatimista kaavoituksen yhteydessä. Myöskään hallituksen esityksen tätä pykälää koskevassa ehdotuksessa ei varsinaisesti edellytetä tätä, mutta esityksessä todetaan, että "[v]aikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on kuitenkin katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu" (HE 101/1998, 131). On huomionarvoista, että tämä, nykyiseen kaavoituskäytäntöön nähden varsin radikaali, kannanotto on päässyt hallituksen esitykseen – nimittäin, jos mainittu vertailu otetaan sillä tavoin vakavasti, että maankäytön muuttamisesta voidaan luopua, jos muutos ei tuo parannusta nykytilanteeseen.

⁴⁶ "Laatimistarvetta koskeva säännös [MRL 51 §] ei luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan" (HE 101/1998, 146).

avoimesti ja rehellisesti edustettava taustaryhmäänsä ja ajettava sen etua, olkoon se sitten palkansaaajia, maanomistajia, vähäosaisia tai elinkeinoelämää. Maankäyttöön tai ympäristöön liittyvien etujen hankkiminen kulissien takaisen poliittisen pelin avulla koituu pitemmän päälle koko poliittisen järjestelmän turmioksi.

Poliitikko tietää, että maankäytön suunnitteluun liittyy merkittävää vallankäyttöä, mutta vain refleктоimalla hän oivaltaa, mikä osa siitä on aidosti poliittista ja siten legitiimiä. Suunnittelu on monilta osin asiantuntijan työtä, mutta kysymys siitä, miltä osin suunnittelun sisältökysymykset voidaan alistaa asiantuntijaharkinnalle, on luonteeltaan poliittinen (ks. Bernstein 1986, 252). Yleispätevää rajanvetoa teknisten ja poliittisten suunnitteluongelmien välille ei voida tehdä, vaan tämäkin kysymys vaatii refleктоintia poliittisessa keskustelussa, kun uudenlaisia suunnittelutilanteita kohdataan. Tämän ymmärtävä poliitikko osaa vaatia suunnittelijalta perusteluja ratkaisuehdotukselleen selvittääkseen, sisältykö tekniseltä vaikuttavaan ratkaisuun merkittäviä arvovalintoja. Poliitikon tulee vaatia suunnittelijalta vaihtoehtojen tutkimista – sellaisienkin, jotka suunnittelijalle itselleen eivät ole mieleen. Jos näin menetellään, poliitikko on kaavapäätöstä tehdessään selvillä siitä, mikä on sen poliittinen sisältö, ja hän tietää silloin myös, mitä suunnittelijan tarjoamat havainnekuvat edustavat ja eivät edusta. Samoin on hänellä edellytyksiä ymmärtää oikein kaavan kaksinaista roolia suunnitelmana ja maanomistajan oikeusturvana.

Refleктоimalla poliitikko voisi ehkä vielä selvittää itselleen, että kansalaisilla on ympäristöön liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka eivät tule riittävästi esille edustuksellisen demokratian kautta. Kansalaisten osallistuminen suunnitteluun täydentää demokraattista järjestystä.⁴⁷

Juristin refleктоio tuottaa ensinnäkin sen oivalluksen (jota paljon on julkisuudessa korostettukin) että uusi laki merkitsee mahdollisuutta korjata

⁴⁷ Osallistumistoimikunta totesi aikoinaan, että ”[k]ansalaisten laajalla osallistumisella voidaan varmistua myös siitä, etteivät päätöksentekoon vaikuta vain vaikutusvaltaisimmat tai eniten ääntä pitävät. Siten lisäämällä asukkaiden välitöntä osallistumista päätöksentekoon voidaan vahvistaa edustuksellista demokratiaa kunnan päätöksenteossa.” (KM 1981: 54, 81-82.)

epätarkoituksenmukaista suunnittelukäytäntöä. Lain kirjaimen tasolla asiantuntijan tarkoituksenmukaisuusharkinta on korvattu laillisuusharkinnalla; lain henki ei kuitenkaan voi toteutua ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lain hengen toteuttamiseksi juristi pitää antaa arvoa suunnittelijan asiantuntemukselle eikä pyrkiä tekemään suunnitteluratkaisuja, vaikka laki antaisikin hänelle siihen mahdollisuuden.

Juristi joutuu työssään vertaamaan erilaisia arvoja ja asettamaan tärkeysjärjestykseen asioita, jotka oikeastaan eivät ole vertailukelpoisia. Siksi on luonnollista, että hän pyrkii käyttämään rahaa mittanaan ja ymmärtää rahassa ilmaistavaa arvoa parhaiten. Reflektion tuloksena juristi kuitenkin näkee, että maankäytön suunnittelussa on paljon sellaista, jota on keinotekoista mitata rahassa – ympäristön kauneus esimerkiksi.

Ihmiselämä on ristiriitaista, eikä oikeuskaan voi olla suoraviivaista. Siitä huolimatta voidaan pyrkiä rehellisyyteen. Reflektioiva juristi näkee, että puolittoukset ja salailu vaarantavat maankäytön suunnittelun tarkoituksenmukaisuutta – että ne johtavat patologiaan. Silloin mm. viedään kansalaisilta todellinen mahdollisuus vaikuttaa ympäristöoloihinsa eikä maankäyttö- ja rakennuslain henki toteudu.

Suunnittelijalle reflektio avaa monta uutta tarkoituksenmukaisen toiminnan mahdollisuutta. Aivan ensimmäiseksi suunnittelijan on oivallettava, millaiset suunnittelun välineet ovat tarkoituksenmukaisia hänen maankäytön organisoinnin tavoitteittensa kannalta. Suunnittelijan pitää valmistella kaavoja, koska laki niin vaatii ja koska maaomaisuuden haltijat tarvitsevat niitä oikeusturvakseen. Tähän tarkoitukseen kaavat ovat tarkoituksenmukaisia välineitä. Mutta jotta suunnittelu voisi toimia maan **käytön** organisointina, on kaavojen rinnalle kehitettävä muita tämän tehtävän kannalta tarkoituksenmukaisempia suunnittelun välineitä⁴⁸. Suunnittelija voisi ymmärtää, että kaavojen valmistelu ”lain mukaan” ei takaa hyvää suunnittelua.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaan erikoistuneena asiantuntijana suunnittelijalla on vankka asema maankäytön suunnittelun järjestelmässä

⁴⁸ Hallituksen esityskin on tämän suuntainen: ”Kaavoituksessa voidaan entistä luovemmin ja vapaammin kehittää erilaisia toimintatapoja erilaisille alueille ja erilaisiin kaavoitustilanteisiin sopiviksi” (HE 101/1998, 104).

ja hänellä on oikeus ja velvollisuus puhua suunnittelun sisällöstä syvällä rintaäänellä – silloinkin kun ”poliittinen tahto” on eri mieltä. Suunnittelijalle kuuluu politiikan varustaminen hyvällä sisällöllä. Suunnittelijalla on oikeus olla kaavoittamatta tontteja kaikille, jotka niitä haluavat.⁴⁹

Kun suunnittelija ottaa maankäyttö- ja rakennuslain avoimuusvaatimukset vakavasti, hän oivaltaa, että hän on mukana kehittämässä uutta suunnittelukulttuuria, jota luonnehtii rehellisyys, kaunistelematta jättäminen. (Voisi sanoa, että suunnittelijan tehtävänä on suunnittelun epätarkoituksenmukaisten representaatioiden tunnistaminen ja paljastaminen.)

Suunnittelijan asiana on päättää, milloin osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan – missä kohdissa sellainen tarvitaan, minä ajankohtana se on tehtävä. Kenelläkään muulla ei ole asiantuntemusta siinä asiassa. Osallistumissuunnitelman laadinnan yhteydessä suunnittelija voi kehittää uusia osallistumismuotoja. Samoin suunnittelija päättää, mitä asioita otetaan esille vuosittaisessa ”kehittämiskeskustelussa” (MRL 8 §) ympäristökeskuksen kanssa ja minkälaisen kaavoituskysymysten yhteydessä järjestetään ”viranomaisneuvottelu”. Nämä ovat hyviä tilaisuuksia julkistaa maankäytön suunnittelua. Suunnittelu voi, jos suunnittelija niin haluaa, olla hyvinkin avointa. Varsinaiset raha-asiat säilyvät liikesalaisuuksina, mutta on maankäyttö- ja rakennuslain vastaista pitää maankäytön suunnittelua salassa sen takia, että maankäyttöratkaisuihin liittyy rahaa.

Olennaista on määrätietoinen lain henkeä tukevan **suunnittelukäytännön** muodostaminen. Olemme todenneet, että lain kirjaimen toteuttaminen sinällään ei vielä takaa, että lain tavoitteet toteutuisivat. Väljyydessään ja epämääräisyyksissäänkin laki tekee kuitenkin tilaa erilaisten suunnittelukäytäntöjen muotoutumiselle. Tähän sisältyy sekä suuria mahdollisuuksia että suuria uhkia. Lain hengen toteutuminen edellyttää eettisesti korkeatasoisen suunnittelukäytännön

⁴⁹ ”Kunnalla on velvollisuus kaavan laatimiseen MRL 51 §:n mukaan sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve edellyttää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita velvollisuutta kaikkien alueiden kaavoittamiseen, vaan kunnalla on laaja harkintavalta sen suhteen, minne kaavoitus suunnataan.” (Jääskeläinen & Syrjänen 2000, 90.)

muodostamista. Sellainen suunnittelukäytäntö nojaa itse kunkin osallisen oikeustajuun, kriittiseen ajattelukykyyn, empatiaan sekä ennen kaikkea rehellisyyteen.⁵⁰

Todelliset vaikeudet eivät synny silloin, kun luodaan suunnittelukäytäntö, jossa lain kirjaimen toteutumisesta huolimatta lain henki selkeästi jää toteutumatta. Ne syntyvät vasta silloin, kun tätä epäkohtaa ei kyetä suunnittelukäytännön piirissä käsittelemään – toisin sanoen silloin, kun suunnittelun osapuolet käyttäytyvät patologisesti suhteessaan lain henkeen. Ongelmana on tällöin se, että enää ei jäädäkään jälkeen lain tavoitteista selkeästi vaan **epäselvästi**. Aletaan tottua siihen, että suunnittelussa tuotetaan asiattomia representaatioita suunnittelun menettelytavoista ja päätösten sisällöistä niin, että lain hengelle välinpitämätön suunnittelukäytäntö alkaa lopulta näyttää lain tavoitteiden mukaiselta. Myöhässä aloitettu osallistumisprosessi alkaa näyttää ”riittävän aikaisessa vaiheessa aloitetulta”, maaomaisuuden arvokehityksen turvaaminen alkaa näyttää ”maankäytön kehittämiseltä” jne.

Tavaksi muodostuneita asiattomia representaatioita on vaikeata tunnistaa asiattomiksi. Siksi niihin on tartuttava ennen kuin niiden tuottaminen muodostuu tavaksi. Patologisen toiminnan alkuna on

⁵⁰ Tällainen valoisa näkemys näyttää olleen myös maankäyttö- ja rakennuslain laatijoilla: ”Toimiakseen suunnittelujärjestelmä edellyttää, että suunnittelun, rakentamisen ja ympäristön laadusta ja sen parantamisesta pidetään huolta sekä että kunnissa on riittävä kaavoituksen asiantuntemus ja halu parempaan toimintakulttuuriin” (HE 101/1998, 103). Joku puhuisi ehkä sinisilmäisyydestä. (Tietoinen sinisilmäisyys johtaa patologiisuuteen.)

Esimerkiksi Tampereen ja Lempäälän rajalla sijaitsevan Vuoreksen suunnittelussa on Helena Leinon mukaan jääty kauaksi rehellisyyden ihanteesta. Alue on ensimmäinen, jonka suunnittelussa kunnat ovat soveltaneet maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuuden tavoitteita. Leino toteaa: ”Osallistujat itse saattavat julkisesti kertoa osallistumisensa perusteluiksi yhden motiivin, kun taas heidän toimintansa paljastaa samalla useita muita syitä prosessissa mukana olemiselle” (Koskiaho, Leino & Mäkelä 2000, 88). ”Niin suunnitteluun osallistuvien virkamiesten kuin kansalaisosallistenkin taholta on kaivettu halukkaasti esiin mitä moninaisimpia motiiveja toisen osapuolen osallistumiselle, sen sijaan omat tavoitteet tai niiden avulla tulevat mahdolliset lisähyödyt on jätetty osin kertomatta tai ne on verhottu jonkin toisen motiivin taakse” (emt., 90-91). Varsinaiseen vuoropuheluun virkamiesten ja kuntalaisten kesken ei Vuoreksessa Leinon mukaan päästyäkään. Epäluuloinen asenne erilaisia näkökulmia kohtaan pysyi vallitsevana eikä ristiriitoja niiden välillä kyetty rakentavasti avaamaan keskusteluissa. (Emt., 80-81.)

epärehellisyys, suunnittelumenetelmien ja päätösten tiedostettujen vaikutusten tarkoituksellinen pimittäminen ja vääristely niin, että omat tarkoitusperät saadaan näyttämään toisten osapuolten keskuudessa hyväksyttäviltä. Patologisoitumiskehityksen estämiseksi on suunnittelun osapuolten vaadittava itseltään rehellisyyttä ja tartuttava toistensa epärehellisyyteen, samalla kuitenkin toinen toistaan tukien ja myönteisiä kommunikaatiotilanteita rakentaen. Tämä vaatii pitkälle kehittyneitä kommunikointitaitoja. Jos tässä ei onnistuta, voi epärehellisyys määrätyn tyyppisten suunnitteluongelmien osalta tulla tavaksi, jolloin tavan omaksuneet eivät enää kykene tunnistamaan epärehellisyyttään epärehellisyydeksi. Tämän kyvyn palauttamiseksi on käytävä läpi työläs reflektioprosessi.

Toista ei voi muuttaa; muuttua voi vain itse. Patologisuus on systeemistä, mutta systeemi muuttuu terveeksi vain siten, että suunnittelun osapuolet itse muuttuvat.

Olemme tulleet tienhaaraan. Tarvitsemme juuri nyt hyviä esimerkkejä uusista lakia toteuttavista suunnittelukäytännöistä näyttämään tietä uudelle maankäytön suunnittelukulttuurille. Samalla vaikutetaan myös oikeudellisten menettelytapojen muotoutumiseen, kun hallinto-oikeuksissa uuteen lakiin nojaavien valitusten käsittelyssä luodaan uusia ennakkotapauksia.

Lähteet

- Aamulehti* 22.9.1997, ”Kymmenen vuotta on liian lyhyt aika kaavalle”, s.10
- Argyris, Chris (1993, alkup. 1992): *On Organizational Learning*. Blackwell, Cambridge, Massachusetts
- Backman, Lars; Olli Järvinen, Tapio Rissanen & Timo Seppälä (1997): *Uusi osakeyhtiölaki – ja mitä se on käytännössä*. Kustannusosakeyhtiö Pohjantähti PoleStar Ltd, Saarijärvi
- Banfield, Edward C. (1959): ”Ends and Means in Planning”, *International Social Science Journal*, 11 (3), ss. 361-68
- Bateson, Gregory (1987) (alkup. 1972): *Steps to an Ecology of Mind*. Jason Aronson, Northvale, New Jersey
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1994): *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen (The Social Construction of Reality)*. Gaudeamus, Helsinki
- Bernstein, Richard J. (1980, alkup. 1971): *Praxis and Action*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Bernstein, Richard J. (1986): *Philosophical Profiles*. Polity Press, U.K.
- Brindley, Tim; Yvonne Rydin & Gerry Stoker (1989): *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. Unwin Hyman, London
- Engeström, Yrjö (1987): *Learning by Expanding*. Orienta-konsultit, Helsinki
- Engeström, Yrjö (1995): *Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita*. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki
- Etzioni, Amitai (1967): ”Mixed-scanning: A ”Third” Approach to Decision-making”, *Public Administration Review* 27 (Dec.), ss. 385-392
- Fainstein, Susan S. (1997, alkup. 1995): ”Urban Redevelopment and Public Policy in London and New York”, teoksessa *Managing Cities. The New Urban Context*, Healey,

- Patsy; Stuart Cameron; Simin Davoudi; Stephen Graham & Ali Madani-Pour (toim.). John Wiley & Sons, Chichester, U.K., ss. 127-43
- Faludi, Andreas (1976) (alkup. 1973): *Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford
- Fassbinder, Helga (1996): ”New Dimensions in Planning. The Berlin City Forum”, teoksessa Verwijnen, Jan & Panu Lehtovuori (toim.), *Managing Urban Change*. University of Art and Design, UIAH B 50, Helsinki, ss. 68-77
- Forester, John (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles
- Haila, Anne (2000): ”Oikeustapauksia suunnittelun sijasta”, *Yhteiskunta-suunnittelu* 38 (2), ss. 45-48
- ”Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 101/1998”, teoksessa *Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen*. Lakikokoelma, Edita, 1999
- Harvey, David (1985): *The Urbanization of Capital*. Basil Blackwell, Oxford
- Itä-Savo* 30.11.1998, ”Rakennuslaki ei hukuta kansalaisen valitus-oikeutta”, s. 6
- Jauhiainen, Jussi S. (1995): *Kaupunkisuunnittelu, kaupunki uudistus ja kaupunkipolitiikka. Kolme eurooppalaista esimerkkiä*. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja n:o 146, Turku
- Järvilehto, Timo (1995): *Mikä ihmistä määrää?* Pohjoinen, Oulu
- Jääskeläinen, Lauri & Olavi Syrjänen (2000): *Maankäyttö- ja rakennus-laki selityksineen. Käytännön käsikirja*. Rakennustieto Oy, Helsinki
- Kaleva*, 9.2. 2000: ”Rakennuslaki työllistää – maanomistajat, kunnat ja ympäristökeskus entistä tiiviimmin saman pöydän ääreen”, s. 7
- Komiteanmietintö* 1981: 54: Osallistumistoimikunnan mietintö
- Koskiaho, Briitta, Helena Leino & Tanja Mäkelä (2000): *Urbaani osallisuus. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, Civil Society Papers 2, Tampere
- Kuhn, Thomas S. (1970): *The Structure of Scientific Revolutions* (toinen, laajennettu painos). The University of Chicago Press, Chicago
- Kuntalaki* 365/1995
- Kuronen 1998: ”Kaavoitus tuo epävarmuutta rakennusteollisuudelle”, *Aamulehti* 22.1.1998, s. 13
- Lehti, Esko & Kari Ristola (1990): *Suunnittelu luovaa työtä*. Rakennus-kirja Oy, Helsinki
- Lindblom, Charles E. (1959): ”The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19: 2, ss. 79-88.
- Maankäyttö- ja rakennusasetus* 895/1999
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista* (2001). Ympäristöministeriön moniste 78, Ympäristö-ministeriö, Alueidenkäytön osasto, Edita, Helsinki

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Mayer, Margit (1997, alkup. 1995): "Urban Governance in the Post-Fordist City", teoksessa *Managing Cities. The New Urban Context*, Healey, Patsy; Stuart Cameron; Simin Davoudi; Stephen Graham & Ali Madani-Pour (toim.). John Wiley & Sons, Chichester, U.K., ss. 231-49

Mead, George H. (1962, alkup. 1934): *Mind, Self, and Society*, Charles W. Morris (toim.). The University of Chicago Press, Chicago

Mäkinen, Eija (2000): *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Finn-publishers, Jyväskylä

Mäntysalo, Raine (1999a): "Suunnittelu ja oppiminen – kohti teoriaa reflektiivisestä maankäytön suunnittelusta", *Yhteiskuntasuunnittelu* 37 (1-2), ss. 8-27

Mäntysalo, Raine (1999b): "Learning from the UK: Towards Market-oriented Land-use Planning in Finland", *Housing, Theory and Society* 16 (4), ss. 179-91

Mäntysalo, Raine (2000): *Land-use Planning as Inter-organizational Learning*. Acta Universitatis Ouluensis Technica, C 155, Oulu (<http://herkules.oulu.fi/isbn9514258444/>)

Mäntysalo, Raine & Kaj Nyman (2001): "Paradoksi ja patologia. Risti-riitojen kätkeminen ja ylittäminen maankäytön suunnittelussa", *Hallinnon tutkimus* 4/2001 (painossa)

Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksen-tekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa*. Suomen kuntaliitto, Helsinki

Nyman, Kaj (1989): *Husens språk*. Atlantis, Tukholma/Art House, Helsinki

Nyman, Kaj (2000): "Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain?", *Yhteiskuntasuunnittelu* 38 (2), ss. 6-16

Pakarinen, Terttu (1992): "Kohti moniarvoista yhdyskuntasuunnittelua", teoksessa Aura, Seppo & Pentti Siitonen (toim.), *Kunta, kuntalainen ja ympäristö – ympäristön kehittämisen haasteet*. Valtion painatuskeskus, Helsinki, ss. 119-31

Perustuslaki 731/1999

Rakennusasetus 266/1959

Rakennuslaki 370/1958

Rissanen, Kirsti; Virpi Tiili & Pentti Mäkinen (1990): *Markkinaoikeuden perusteet. Elinkeino-, kilpailu- ja kuluttajalainsäädäntö*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki

Schön, Donald A. (1983): *The Reflective Practitioner*. Basic Books, New York.

Squires, Gregory D. (1996): "Partnership and the Pursuit of Private City", teoksessa *Readings in Urban Theory*, Fainstein, Susan & Scott Campbell (toim.). Blackwell, Malden, Massachusetts, ss. 266-90

Suchman, Lucy A. (1987): *Plans and Situated Actions. The Problem of Human-machine Communication*. Cambridge University Press, Cambridge

Syrjänen, Olavi (2000): "Joustavat normit ja suunnitteluharkinta", *Yhteiskuntasuunnittelu* 38 (2), ss. 25-37

- Thornley, Andy (1991): *Urban Planning under Thatcherism*. Routledge, London
- Valanta, José (1997): ”Valta ja vallaton kaavoitus. Asiantuntijat ja amatöörit kuntien kaavoituksessa”, Lisensiaatintyö, Turun yliopisto, Valtio-opin laitos (julkaisematon)
- Vallivaara, Pasi (1996): ”Kunnissa tarvitaan vastuullista ja toimivaa tiedonvälitystä”, *Kaleva* 7.11.1996, s. 2
- Vatilo, Matti (2000): ”Käsäkyvallasta kumppanuuden aikaan – Reunamerkitöjä Kaj Nymanin puheenvuoroon”, *Yhteiskunta-suunnittelu* 38 (2), ss. 17-24
- Vesala, Riitta (1994): *Maankäytön suunnittelun strategiat ja käytäntö – Esimerkinä Lahti*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, A 21, Espoo
- Vuorela, Pertti (1991): ”Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa Toisen maailmansodan jälkeen”, teoksessa Bonsdorff von, Pauline; Christian Burman; Hilka Lehtonen; Markku Norvasuo; Jussi Rautsi; Yrjö Sepänmaa; Simo Säätelä & Pertti Vuorela, *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa I*. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita 1234, Espoo, ss. 92-153
- Wedberg, Anders (1947): *Johdatus nykyiseen logiikkaan*, suom. Otso Aalto. Otava, Helsinki
- Wilden, Anthony (1980): *System and Structure. Essays in Communication and Exchange*. Tavistock, London