

Osallistumista vesperin aikaan

Maankäyttö- ja rakennuslaki viettää tekstiä kirjoittaessani viimeisiä kuu-kausiaan yhtenäislainsäädäntönä. Vuoden 2025 alusta rakentaminen ja sen valvonta erkanevat muusta kaavoitusta koskevasta sääntelystä ja kulkevat omia polkujaan. Samalla ympäristöministeriön aloittama osallistuvan suunnittelun aamurukous – liturgia oikea-aikaisen osallistumisen vaikutuksesta kaavoituksen sujuvoittajana – näyttää unohtuneen.

Olen henkilökohtaisesti vältellyt kaikenlaista osallistumista yksinkertaisesti siitä syystä, että oikeustajuni mukaan asukkailla on oltava oikeus asiantuntevaan julkisen hallinnon toimintaan ja hyvään elinympäristöön ilman, että heidän on sen puolesta taisteltava. Jos näin ei ole, eikä asiantuntija olekaan asiansa tuntija tai erehdymme jatkuvasti sekoittamaan erityisintressin ja yleisen edun, järjestelmä on perustavalla tavalla rikki. (Uusitalo, 1990; Joutsiniemi, 2022)

Koska osallistumisen ainoaksi mielekkääksi motiiviksi on jäänyt omista oikeuksistaan kiinnipitäminen, olemme siirtyneet syvälle Pierre Rosanvalonin (2008, 2013) kuvaamaan vastademokratian maailmaan. Sitä voi kutsua yhteiskuntaan osallistumisen lajityypiksi, mutta kyse on pohjimmiltaan julkishallinnon asiantuntijuuden ja legitimitietin kyseenalaistamisesta – huudosta oikeuden puolesta hallinnollisesti jaettuja mandaatteja vastaan.

Havainnollistan suomalaisen osallistumisen vinoutumia kahdella tuoreella esimerkillä, joissa kaavoitushankkeiden osalliset ovat pyytäneet tulkinta-apuani. Usein kaavoituskonflikteissa on kyse tilanteista, joissa hankkeen julkilausutut tavoitteet eivät toteudu paikallistasolla tai hyödyt ja haitat jakautuvat epätasapainoisesti.

Yliopistolaisen näkemystä kaivataan, kun kaavoitus ylittää kaikesta juridishallinnollisesta rationaliteetistaan huolimatta keskivertokansalaisen käsityskyvyn. Mitä syvemmälle asiaa tarkastelen, sitä vakuuttuneemmaksi tulen siitä, että virallinen osallistumisjärjestelmä on rakennettu tavalla, joka jättää tavalliselle, ympäristöstään kiinnostuneelle kansalaiselle vain vähän todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia.

Topeliuksenbulevardi?

Ensimmäinen esimerkkini liittyy Helsingin Yleiskaava 2013:ssa esitetyistä kaupunkibulevardeista alkanutta tapahtumaketjua. Vihdintien ”bulevardisoinnin” johtajatuksena on raitiotieverkko, jonka tavoitteena on tukea kaupunkimaisen ja uudistuvan kaupunkirakenteen kehitystä. Toteutus edellytti kaupungilta uuden raitioteiden yleissuunnitelman laatimista. Topeliuksenkadun taloyhtiöiden asukkaat havahtuivat raideyhteyden tuomiin muutoksiin, eivätkä tunnistanee hankkeen perusteena käytettyjä hyötyjä. He pyysivät minulta lausuntoa näkemyksilleen, joita pidin varsin perusteltuina.

Jatko oli tyyppillinen: asukkaat osallistuivat koko prosessin ajan, mutta eivät saaneet mitään muutosta aikaiseksi, joten he tekivät asiasta oikaisuvaatimuksen. Sen käsittely taas oli epätyypillinen: Helsingin kaupunki jätti oikaisuvaatimukset käsittelemättä, perusteenaan aiemman päätöksen (eli valtuuston valituskelpoisen yleissuunnitelman) toimeenpano, joka ei ole valituskelpoinen. Suomeksi sanottuna viesti siis oli: olette myöhässä, juna meni jo.

Keväällä 2025 päätösestä tehtiin kaksi kunnallisvalitusta asian käsittelemättä jättämisen vuoksi. Valitusten perusteena oli, että lautakunta oli ylittänyt toimivaltansa, sillä yleissuunnitelmaan oli tehty merkittäviä muutoksia: budjetti oli kaksinkertaistunut ja hankkeen hyöty/kustannussuhde romahtanut. Marraskuussa hallinto-oikeus antoi päätöksensä, joka oli yksiselitteinen: ”Lautakunnan ei olisi tullut jättää mainitusta päätöksestä tehtyjä oikaisuvaatimuksia tutkimatta käyttämällään perusteella. Valituksenalainen päätös on siten lainvastainen.”

Hallinto-oikeuden päätös ei ollut pelkästään juridista muutoseikkojen käsittelyä, vaan se koskettaa syvällisesti myös suunnittelun sisältöjä. Päätöksessään ”[h]allinto-oikeus palauttaa asiat lautakunnalle uudelleen oikaisuvaatimuksina käsiteltäviksi”. Tämä avaa mielenkiintoisen kysymyksen: kuinka Helsinki ja sen kaavoitusorganisaatio reagoivat käänteeseen? Valitaanko sisuuntunut eteneminen ja nimbyilyksi leimaaminen, vai otetaanko oikaisuvaatimukset vakavasti? Koska asia on päätynyt hallinto-oikeuteen, tyyppillinen vastausformaatti (”Tutustuttuaan esitettyihin näkökulmiin lautakunta toteaa ... mutta ei aihetta muutoksille”) ei tunnu enää mahdolliselta.

Lakitekstin lukeminen on toisenlaista kapulakieltä kuin suunnitteluasiakirjat, mutta pinnistellen voin tiivistää asian seuraavasti: Vaikka hallinto-oikeuden päätös on muodollisesti menettelytapaa koskeva, ja nimenomaisesti kiistää arvioivansa itse suunnitteluprosessia, käytännössä se tekee juuri niin. Päätöksen perusteluna oli, että lautakunta ylitti toimivaltansa, koska käsitelty asia (budjetin ylitys ja heikko kustannus/hyötysuhde) ei vastannut valtuuston yleissuunnitelmassa määriteltyä mandaattia. Loogisesti ajatellen

vaihtoehtoina on siis 1) saada hankesuunnitelma muokattua yleissuunnitelman toimeenpanosuunnitelmaksi tai 2) hakea kaupunginvaltuustosta päätös kalliimmalle ja huonommalle suunnitelmalle, joka voitaisiin panna toimeen.

Tämä tapaus edustaa demokratian oikeudellistumista puhtaimmillaan. Vastademokratian ilmentymiä voi nähdä jopa hallinto-oikeuden päätöksen sanamuodoissa: ”Hallinto-oikeus toteaa, että lautakunnan harkintavallan käytön laillisuuteen hankesuunnitelman hyväksymistä koskevassa asiassa liittyy kunnan jäsenten valvontaintressi”.

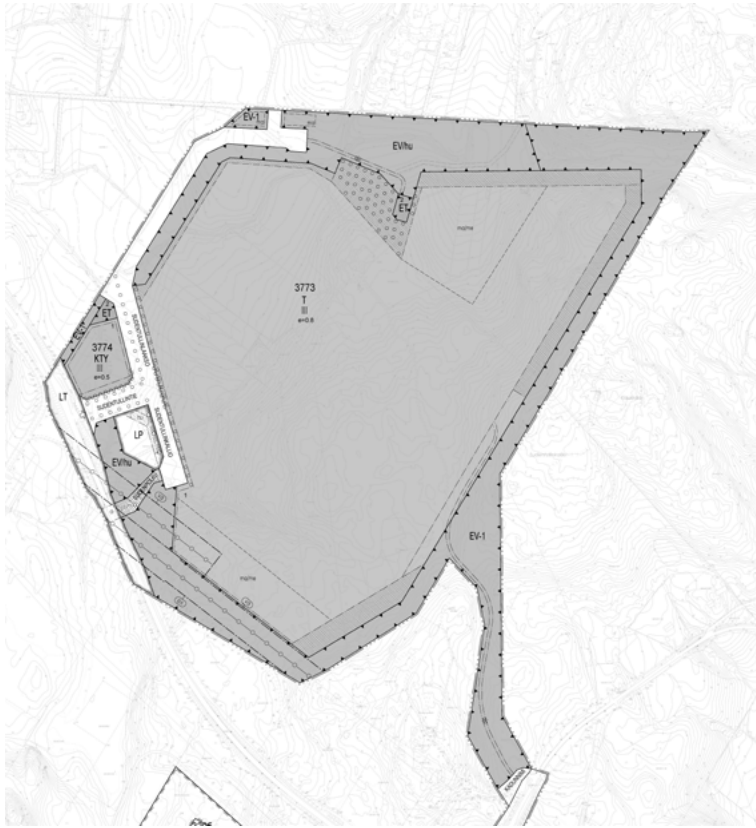
Kun nyt tälle valvonnan tielle on lähdetty ja sille on annettu aihetta, mielenkiinto kohdistuu jatkoprosessiin. Mitä valtuusto päättää Vihdintien bulevardia koskevassa asemakaavapäätöksessä, joka tehdään todennäköisesti tämän lehden ollessa painossa? Entä kuinka laajalle päätöksentekoon aktiivisten kansalaisten tekemät havainnot kantavat? Suunnitteluprosessin aikana hankkeen hyöty/kustannussuhde on pudonnut 0,7:stä 0,2:een, kun esimerkiksi MAL-hankkeiden pitäisi tavoitella pikemminkin ykkösen tuntumaa.

Asukkaat ovat kirjelmöineet niin liikenne- ja viestintäministeriöön (LVM) kuin Traficomiin, ja heidän saamansa vastaus herättää vain lisäkysymyksiä. Hankkeelle oli myönnetty 105 miljoonan valtionavustus jo tammikuussa 2024, ennen kuin kunnallisvalituksen vuoksi valmisteluun palautettu päätös oli tehty! Tämä viittaa siihen, että hankkeella on ollut jonkinlainen ohituskaista hallinnon kaikilla tasoilla.

Tiedon valtatiellä maalaismaisemassa

Toinen esimerkki edustaa osallistumisen absurdiuden toista ääripäätä, mutta on yhtä ajankohtainen kuin edellinen tapaus. Kyse on Nurmijärven Sudentullin kaavahankkeesta, jossa kunta pyrkii asemoitumaan teknologiakehityksen keskiöön ja luomaan samalla uusia työpaikkoja (Nurmijärvi, 2024). Päällisin puolin hanke on edennyt lähes oppikirjamaisesti: kunta on laatinut yleiskaavan, hankkinut maat omistukseensa ja edennyt normaalisti parinkymmenen lainmukaisen selvityksen sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmien pohjalta. Enää jäljellä ovat kaavarutiinit ja nähtävillä olot. Päätän osallistua.

Tilaisuudessa on ammattimainen fasilitaattori, kunnan edustajat, energiayhtiön edustaja kunnan sopimuskumppanina – sekä kahvia ja pullaa. Paikalla on noin 30 henkilöä, joista puolet edustaa edellä mainittuja tahoja. Valmistelujen ja käynnistysvaiheen kuulemisten tulokset on tiivistetty yhteen lauseeseen: ”Hankkeelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisuvaihtoehtoa ja poikkeaminen on tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.” Odotan innolla, että näen ratkaisuvaihtoehdot, mutta esillä onkin vain kaavaluonnos (kuva 1). Pääasiallinen sisältö on yksi noin 60 heh-



KUVA 1 Nurmijärven Sudentullin asemakaava-alueen asemakaava-alueen suunnitelma: mihin osallistua, jos ratkaisu on jo esisopimuskumppaneiden tavoitteiden ilmentymä ja ELY-keskuksen siunaama?

taarin T-tontti, sitä kiertävä suojavihervyöhyke, pumppaamo sekä tarpeelliset liikennejärjestelyt.

ELY-keskuksen kanssa on käyty neuvotteluja, mutta luvattuja vaihtoehtoja, joiden avulla nähtävillä oleva luonnos olisi valikoitu, ei esitetä. Maiseman muutoksista ei ole lainkaan visualisointeja. Sopimuskumppani esittelee pari viitteellistä piirrosta, joissa massiivisia, satojen metrien mittaisia rakennuksia edustavat laatikkomaiset hahmot. On ilmiselvää, ettei alueella ole vielä selkeää toimijaa tai toimintamallia. Tilanne jättää osallistujat leijumaan hämmennyksen keskelle: miten tähän pitäisi osallistua?

Lisäkysymyksillä saan esille jotain uutta. Hanke ei ainoastaan muuta maisemaa, vaan poistaa sen: Alue louhittaneen kahteen tasoon ja se aidataan. ELY edellyttää alueelta toista poistumistietä, mutta se on osoitettu paikalle, jossa on vain traktoritie metsänhoitoa varten. Tämä tuskin riittää, sillä rekkaliikennettä on odotettavissa niin paljon, että energiayhtiö on saanut neuvoteltua kaava-alueelle oman tonttinsa ulkopuolisen LP-varauksen. Hulevesien imeytyskentän keskellä puolestaan on varaus alikulkutunnelille.

Tilaisuus päättyy, mutta herättää enemmän kysymyksiä toimintaperiaatteista. Kuinka huonoa suhteellisuudentajua ja pelisilmää vaaditaan kunnan hallinnolta tai hankkeen toisena osapuolena toimivalta sopimuskumppanilta, jotta omaa sopimusvarausta perustellaan ”vihreällä siirtymällä”, vaikka keskustelua käydään tyhjillään seisovan hirsirunkoisen Jussilan talon mahdollisista romahtamisen vaaroista? Näin ristiriitainen viestintä ei edistä luottamusta asukkaiden ja hankkeen välillä.

Kuinka laskelmoivaa on pyytää asukkailta mielipiteitä, joilla ei mitenkään voi vaikuttaa itse suunnitelmaan? Tontin rakennustehokkuus on $e=0.8$ ja rakennusoikeutta on 485 000 kem. Jos tämä rakennetaan kaavan sallimaan täyteen korkeuteen kolmessa yhdeksän metriä korkeassa kerroksessa, rakennusmassan tilavuudeksi muodostuu 4,365 miljoonaa kuutiota. Mitoituksen suuruusluokka on niin valtava, että tein itsekin aluksi kertaluokan virheen: rakennus todellakin vastaa kooltaan 40 eduskuntataloa. Tällaisella rakennusoikeuden tuotolla luulisi olevan mahdollista sekä suojella alueen rakennuksia että turvata asukkaiden toivomaa kulttuuritarjontaa. Joku tästä varsin vaatimattomasta osallistilaisuudesta kuitenkin jo pahastui (Metsälä, 2024); toivottavasti ei valita.

Lopuksi

Vaikka käsittelen näitä tapauksia osallisten näkökulmasta, tunnen suurta sympatiaa omaa ammattikuntaani kohtaan. Tunnistan tapaukset oireeksi, jonka juuret ovat itsetarkoituksellisessa selvitysten tuottamisessa – kuten kollega kuvasi osuvasti jo 10 vuotta sitten (Yli-Jama, 2014). Ratkaisuja tähän ei ole etsitty. Viimeisen vuosikymmenen aikana hallitusohjelmien tavoitteena ei ole kuitenkaan ollut perustuslain toimeksiannon mukainen osallisuuden edistäminen, vaan juridisten keinojen etsiminen osallisuuden rajoittamiseksi (ks. esim. Mäkinen, 2016; Häkkänen, 2024).

Pian neljännesvuosisata on yritetty väistää faktaa, että osallistuvan suunnittelun ongelma ei ole suunnittelussa vaan kunnallislainsäädännössä ja -hallinnossa. Lain kehityshistoriaa koskevia analyttisiä ja kriittisiä esityksiä on runsaasti. Mäntysalo ja Nyman (2001) tunnistivat jo varhain MRL:n peruskäsitteiden patologiset piirteet. Suunnittelun olemus perustuu tulevaisuutta koskeviin järjestelyihin, kun taas kaavoituksen kiinteistöjen hallintaoikeuksien järjestelyyn. Bengs (2010) on puolestaan osuvasti kuvannut lainsäädännössämme ”tapahtuneita muutoksia siirtymänä asukaskeskeisestä ja lopputuloksen laatua painottavasta suunnittelusta tuottajakeskeiseen ja suunnitteluprosessia painottavaan suunnitteluun.”

On vaikea sanoa, kumpi ilmiö on haitallisempi: osallistumisen raskaus vai sen tyhjiys. Selvää kuitenkin on, että niin kuormittavuus kuin ontous korostavat kaavoituksen itsetarkoituksellisuutta. Osallistuminen on yhä harvemmin todellinen väylä vaikuttamiseen. Ensimmäinen ongelma on aineiston paisuminen: suunnitteluaineistot ja prosessit ovat muuttuneet niin raskaiksi ja monimutkaisiksi, että tavallisen osallistujan on lähes mahdotonta omaksua riittävästi tietoa antaakseen merkityksellistä panosta. Toisin sanoen, osallistumisen edellytyksistä on tehty ylivoimaisia.

Toinen huolestuttava piirre on kaavasunnitelmien yleisyys. Osallistuminen menettää merkityksensä, kun suunnitelmat esitetään liian varhain tai niistä tehdään niin yleisluontoisia, ettei konkreettisiin kysymyksiin vaikuttaminen ole mahdollista. Lopputulos on näennäisdemokratia, jossa kaikki muodolliset reitit osallistua ovat olemassa, vaikka ne ovat käytännössä umpikujia. Tämä luo illuusion avoimuudesta samalla kun vaikutusvalta keskitetään takaisin hallinnon ja projektien taustatoimijoille. Virallisten suunnitelmien rinnalle on syntynyt erilaisten sopimusten ja epävirallisten kaavarunkojen ja verkostotoimijoiden arena, jossa suunnitelmien sisällöistä päätetään omavaltaisesti.

Anssi Joutsiniemi

Kirjallisuus

- Bengs, C.** (2010). Yhdyskuntasuunnittelu ruotsalaisittain – mielikuvien ihanuus. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 48(4), 51–76
- Häkkänen, M.** (2024). *Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa: Oikeudellinen selvitys*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:30. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Joutsiniemi, A.** (2022). *Kaupunkitutkijan apologia: Kun maakuntatarkastelu meni päinmäntyä*. Aalto Blogs – Puheenvuoroja 11.11.2022. Aalto-yliopisto. Saatavilla <https://ourblogs.aalto.fi/puheenvuoroja/kaupunkitutkijan-apologia-kun-maakuntatarkastelu-meni-pain-mantya>
- Nurmijärven kunta** (2024). 3-351 Sudentullin työpaikka-alue. Ajankohtaiset asemakaavat. Saatavilla <https://www.nurmijarvi.fi/kuntalaisen-palvelut/maankaytto-ja-liikenne/kaavoitus/ajankohtaiset-asetmakaavat/3-351-sudentullin-tyopaikka-alue/>
- Metsälä, S.** (2024). Datakeskusta ei tule rakentaa Sudentullin alueelle. *Nurmijärven Sanomat* 30.11.2024. Saatavilla <https://naakoislehti.media.fi/nurmijarvenuutiset/18d47bfe-9fed-42f5-808b-7ce042857898/2>
- Mäkinen, E.** (2016). Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? *Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö*. Ympäristöministeriön raportteja 2016:10. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntyselä, R. & Nyman, K.** (2001). *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto, Julkaisu A 30. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Uusitalo, P.** (1990) Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.) *Suomi 2017*. Gummerus, 289–310.
- Yli-Jama, K.** (2014). Selvitystalous. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 52(3), 55–56.