

# Onko kaavoitus suunnittelua?

Arkikielessä suunnittelu tarkoittaa jonkin toiminnan harkitsemista etukäteen, jotta sitten kun se tulevaisuudessa tulee ajankohtaiseksi, voidaan toimia viisaasti. Yhdyskuntasuunnittelu olisi siten sitä, että ennen kuin yhdyskunnassa rakennetaan, otetaan harkittavaksi, millaista rakentamista tarvitaan, jos ollenkaan, jotta ihmisten elämä voisi jatkua mielekkäällä tavalla.

Kaavoitusta sääntelevässä lainsäädännössä ”suunnittelu” tarkoittaa jotakin ihan muuta. Laissa ”suunnittelulla” avataan rakentamiselle mahdollisuuksia siltä varalta, että joku haluaisi niitä käyttää. Tämä sanotaan ikään kuin jokaiselle olisi selvää, että ”suunnittelu” tarkoittaa juuri tätä, vaikka sanan merkitys laissa ilmiselvästi on aivan toinen kuin arkikielessä. Yleisessä kielenkäytössä suunnittelu tarkoittaa viisauden tavoittelemista, kun toimitaan maailmassa, jossa on monenlaisia, myös huonoja, vaihtoehtoja. Kaavoituslainsäädännössä sen sijaan edellytetään, että poliittinen elin, joka päättää kaavasta, ikään kuin luonnostaan toimii viisaasti.

## **”Suunnittelu” alueidenkäyttölaissa**

Uusi kaavoituslainsäädäntö, alueidenkäyttölaki, on loppusuoralla. Lain perusteluissa ”alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä” on keskeinen käsite. Sitä ei selitetä, mutta sillä mahdollisesti tarkoitetaan kaavojen muodostamaa hierarkiaa. ”Suunnittelu”-sana esiintyy perusteluissa useita kertoja: esimerkiksi ”kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus”, ”ennakoiva suunnittelu” ja ”maankäytön ja rakentamisen suunnittelu”. Lukijalta edellytetään nähtävästi, että sanan merkitys lain tarkoittamalla tavalla on yleisessä tiedossa.

Itse laissa "suunnittelu"-sana esiintyy muutaman kerran.<sup>1</sup> "Suunnittelusta" huolehtimisen sanotaan olevan ympäristöministeriön, maakunnan ja kunnan tehtävä (13 §, 16 §, 17 §). Valtakunnan alueidenkäytössä suunnittelua ei mainita. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset kohdistuvat "muuhun suunnitteluun" (28 §), mikä pykälän mukaan tarkoittaa yleiskaavaa ja joskus asemakaavaa.

Yleiskaavassa "esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet asemakaavoituksen ja muun suunnittelun [...] perustaksi" (32 §) erittelemättä, mitä "muu suunnittelu" tässä tapauksessa tarkoittaa. Yleiskaavassa annetaan määräyksiä, joita "tarvitaan yleiskaava-alueita suunniteltaessa" (38 §), mikä ilmeisesti tarkoittaa "muuta suunnittelua" yleiskaavan alueelle. Yleiskaavalla on myös oikeusvaikutuksia tarkemmin erittelemättömään "muuhun suunnitteluun" (39 §). Kuntien yhteinen yleiskaava voidaan laatia tietyille "suunnittelualueelle" (44 §, 45 §) – perusteluissa mainitaan Helsingin, Vantaan ja Sipoon alueelle sijoittuva Östersundom.

Kun laissa tullaan asemakaavaan (47–64 §), "suunnittelu"-sanaa ei mainita enää kertaakaan. Lain mukaan "tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla" (47 §). Tämä kaikki on arkikielessä suunnittelua. Mutta ei laissa.

Asemakaavan sisältövaatimuksista sanotaan, että kaava "on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen saatavuudelle ja liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja, viheralueita tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita ..." (51 §) Miten tähän voi vastata muuten kuin suunnittelemalla? Mutta laissa suunnittelu-sana loistaa poissaolollaan.

## Lainsäätäjällä ikioma suunnittelukäsitteensä

Tarkoittaako lainsäätäjä siis "suunnittelulla" jotakin muuta kuin mitä sana tarkoittaa yleisessä kielenkäytössä? Onko lain tarkoittama "suunnittelu" jotakin muuta kuin harkintaa, jotta yhteiskuntaa rakennettaessa toimittaisiin viisaasti? Siltä näyttää. Lain sanamuodoista saa sellaisen käsityksen, että

<sup>1</sup> Vuoden 1958 rakennuslain 1 §:n sanamuoto "Alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava" antaa ymmärtää, että kaavoitus on suunnittelua. Myöhemmistä kaavoituslaista tämä kohta on poistettu.

"suunnittelu" on poliittinen päätöksentekoprosessi. Olkoot tulokset mitkä tahansa, kunhan lakia noudatetaan.

Lainsäätäjän suunnittelukäsityksen ihmettelyni alkutahdit löytyvät yhdessä Raine Mäntysalon kanssa tekemästämme kirjasesta *Kaavoitus – suunnittelua. Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*<sup>2</sup>. Osoitimme siinä, miten maankäyttö- ja rakennuslaki kaavoituslakina pyrkii toimimaan suunnittelulakina tekemättä eroa suunnittelun oikeusprosesseja palvelevan tehtävän ja maankäytön organisointitehtävän välillä. "Suunnittelu kaavoitukseksi – ympäristön hallintaoikeuksien 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." (s. 34.) "Jos kukaan ei valita, saa kaava olla minkälainen tahansa" (s. 64).

Näin määriteltynä "suunnittelu" jää kauas siitä, mitä sanalla tarkoitetaan arkikielessä. Siitä seuraa, että poliittisia päätöksiä edeltävä varsinainen asian-tuntijoitten suunnittelutyö ja siinä tehtävät suunnittelupäätökset jäävät lain ulkopuolelle. Näin ollen maanomistajien, sijoittajien ynnä muiden harrastamaa suunnittelijoiden painostusta voi vapaasti toteuttaa ennen kuin lain mukainen "suunnittelu" on alkanut. Kun laki ei tunne tätä kaavoitukseen vaikuttavaa toimintaa, se ei säätele, miten kaavoittaja ottaa huomioon julkisuuden ulkopuolella tapahtuvaa painostusta. On kaavoittajasta kiinni, minkä seikkojen hän antaa vaikuttaa omiin suunnitteluratkaisuihinsa.

Lain mukainen "suunnittelu" alkaa vasta, kun poliittiset päättäjät ottavat kantaa suunnittelijan esittelemään kaavaan. Tämä tapahtuu julkisuudessa. Sen jälkeen seuraa usein valitusprosessi, joka myös on julkinen. Tarkoittaako lainsäätäjä, että "suunnittelu" on nimenomaan päätöksentekoprosessi valitusprosesseineen? Ja että näin maankäytön suunnittelu on Suomessa julkista?

Silloin päätösten seuraukset jäävät "suunnittelun" ulkopuolelle. Maankäyttö ja rakentaminen kuuluivat ennen saman lain piiriin. Ei enää. "Suunnittelun toteuttaminen" on uusi prosessi, joka ei kuulu alueidenkäyttölakiin vaan rakentamislakiin, joka nyt jo on astunut voimaan hyvissä ajoin ennen kuin alueidenkäyttölaki tulee hyväksytyksi. Lainsäätäjä on saanut kaavoituk-

<sup>2</sup> Raine Mäntysalo & Kaj Nyman (2001): *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulun yliopisto. Arkkitehtuurin osasto. Julkaisu A 30..

sen sekavan kentän siistityksi: rakentamista järjestävä likainen peli kulissien takana on poistettu lain piiristä. Jos peli äityy liian rumaksi, löytyy rikoslaki.

Rakentamislaki puolestaan alkaa siitä, kun kaavapäätökset on jo tehty. Varsinainen suunnittelu kaikkine kiemuroineen jää lainsäädännön ulkopuolelle.

Kaavoituslainsäädännön valmistelijat, tietämättä paljoakaan niistä suunnittelupäätöksistä, joita kaavoittaja joutuu jokapäiväisessä työssään tekemään, näyttävät omaksuneen vuoden 1958 rakennuslain valmistelusta saakka ikioman suunnittelukäsityksen ja vieneen sen johdonmukaisesti lakiin. Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) suunnittelu muutettiin tarkoituksenmukaisuuskysymyksestä laillisuuskysymykseksi, eli kaavan valitusperusteena pitää osoittaa lainvastaisuus kaavan suunnittelussa.<sup>3</sup> Tämä selittää, miksi Korkein hallinto-oikeus (KHO) ei enää ota käsiteltäväksi valituksia, joissa moititaan kaavaa huonosti suunnitelluksi. Lain toteutumisen valvojana KHO ei katso tehtäväkseen tutkia, onko väite huonosta suunnittelusta perusteltu vai ei.<sup>4</sup> Miksi? Ilmeisesti suunnittelu ei perinteisessä merkityksessä KHO:n mukaan kuulu lain piiriin.

Kun on toimittu lain mukaan, ”suunnittelu” on kelvollista riippumatta siitä, mitkä ovat sen seuraukset. Alueidenkäyttölain 47 §:ssä luetellaan toki edellisten lakien tapaan kaikenlaista hyvää, mikä on asemakaavan tarkoituksena, mutta pykälä sallii tulkinnanvaraisuudessaan kaiken, mihin poliittisessa pelissä päädytään. Demokraattisessa järjestyksessä tehty päätös on aina paras mahdollinen, mihin käsillä olevassa tilanteessa voidaan päätyä.

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös Engelin suunnittelemaa Kasarmitoria tarvelevän kaavamuutoksen hyväksymisestä (26.2.2025) on valaiseva esimerkki. Sitä vastusti adressilla 50 maamme johtavaa rakennussuojelun asiantuntijaa, tuloksetta. Sijoittajan rahanhimo painoi päätöksentekijöiden vaakakupissa enemmän kuin kaupunkikulttuuri. Päätöksestä varmasti valitetaan. Jää nähtäväksi, toimiiko KHO johdonmukaisesti eikä ota valitusta käsiteltäväksi. Vain laittomuudesta voi valittaa, ja päätös Kasarmitorista ei ole laitton.

<sup>3</sup> Rakennuslaissa sanamuoto oli ”saa valittaa” (90 §). Maankäyttö- ja rakennuslaki (188 §) viittaa kunta-lakiin, jossa ainoana valitusperusteena, muutovirheen lisäksi, on lainvastaisuus (KL 90 §).

<sup>4</sup> Tästä esimerkkinä yritys vaikuttaa Savonlinnan kaavoitukseen, mihin itse otin osaa. Entinen satama-alue hienoine näköaloineen Saimaan vesistöille olisi voinut muodostua kaupungin varsinaiseksi paraatialueeksi. Paikallisten rakentajien toivomusten mukaisesti ranta-alue kaavoitettiin kuitenkin täyteen korkeita pistetaloja laajojen parkkikenttien keskellä – viihtyisästä kaupunkiympäristöstä ei tietoaakaan. KHO ei ottanut valitustamme käsiteltäväksi eikä katsonut tarpeelliseksi edes perustella päätöstään, lähetti vain laskun. KHO katsoi ilmeisesti, ettei valituksellamme ollut laillisia perusteita: meillä oli virheellinen käsitys siitä, mitä on lain tarkoittama alueidenkäytön suunnittelu, kun väitimme kunnanvaltuuston kaavapäätöstä kehnoksi – kaavapäätöksessä ei ollut mitään laitonta.

## Suunnittelija jää vaille lain tukea

Lainsäätäjät panee suunnittelun perinteisessä merkityksessä viralta. Ihmisten viihtyminen rakennetussa ympäristössä ei ole lailla säädetty oikeus, vaan se jää lain mukaisen ”suunnittelun” satunnaiseksi seuraukseksi. Nyt voidaan demokraattisten päätösten mukaan rakentaa valtavia asuintaloja, joissa naapurit eivät koskaan tapaa toisiaan eivätkä lapset voi mennä ilman aikuisten seuraa ulos leikkimään. Niiden asuntoihin aurinko ei koskaan paista eikä pihoihin kasva puita. Tämä on kasvukeskuksissa nykyään normaalia ja ilmeisesti KHO:n mukaan hyvin suunniteltu, mikä tulee vahvistetuksi aina kun löytyy taho, joka pitää kannattavana sijoittaa näin suunniteltuun rakentamiseen.

Ammattisuunnittelijan kannalta tilanne on toivoton: hänen taidoilleen ei ole sijaa lainsäädännössä. Suunnittelija toki pärjää, jos osaa joko toimia liikemiesten ja poliitikkojen kanssa kulissien takana tai aikaansaada poliitiikkaan vaikuttavaa julkista keskustelua.<sup>5</sup> Mutta harva on sillä tavoin sekä voimakastahtoinen että taitava.

Tavallisessa kielenkäytössä suunnittelu tarkoittaa toimintavaihtoehdon valintaa, jotta jokin asia olisi tulevaisuudessa paremmin kuin nyt. Yhdyskuntasuunnittelu olisi silloin sitä, että tehdään erilaisia rakentamisen ehdotuksia ja sitten harkitaan, mikä niistä parhaiten varmistaa kaikenpuolista hyvinvointia ja ihmisiä yhdistävän kulttuurin jatkumista, ja tehdään sen mukainen kaava.

Sellaista suunnittelua lainsäädäntö ei ole koskaan tukenut muka velvoittavista sanamuodoista huolimatta<sup>6</sup>. Vuoden 1958 rakennuslaissa kelvollisen yhdyskuntarakentamisen varmistaminen oli ennen kaikkea kaavoituksen laatua valvovan valtion tehtävänä, mutta ”suunnittelusta” puhutaan jo siinä samalla arkikielestä poikkeavalla tavalla kuin vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) ja tulossa olevassa alueidenkäyttölaissa.<sup>7</sup> MRL:ssä tunnustettiin kaavoituksen keskeinen poliittinen merkitys siirtämällä vastuu valtiolta kunnille. Tehtiin mahdolliseksi politiikan ja liiketoiminnan yhteispeli maankäyttöä kehitettäessä. Tämän vastapainoksi laissa painotettiin ”vuorovaikutuksen” merkitystä kaavaa laadittaessa (MRL, luku 8). Loppusuoralla olevassa alueidenkäyttölaissa tämä ”mahdollisuus osallistua kaavan valmis-

5 Viimeksi mainitusta on John Foresterilla valaisevia esimerkkejä Pohjois-Amerikasta, missä kaavoituslainsäädäntö on ihan erilainen kuin meillä (esim. On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory* 12/2013). Foresterin kuvaamille taidoille tulee tarvetta täälläkin, kun Suomi pikkuhiljaa muuttuu Amerikan kaltaiseksi.

6 Esim. ”[k]aavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset” (MRL 9 §).

7 Siinä missä ruotsin ”stadsplan” ja englannin ”town plan” ovat yksiselitteisesti suunnitelmia, suomenkielellä on oma sanansa ”asemakaava” ikään kuin korostamassa, ettei ole kyse suunnittelusta sanan tavanomaisessa merkityksessä. – Alueidenkäyttölaki-sanassa esiintyvää ”käyttö”-sanaa ei myöskään selitetä. Mahtaako lainsäätäjät siltäkään sanalla tarkoittaa samaa kuin tavallinen kielenkäyttäjä?

teluun” (MRL 62 §) on poistettu siitä huolimatta, että vuorovaikutteisuus yhä kuuluu lain yleisiin tavoitteisiin (AKL 1 §). Poliittisessa pelissä demokratia toteutuu siis lainsäätäjän mukaan riittävän hyvin. Varmemmaksi vakuudeksi ”suunnittelun” seuraukset on siirretty alueidenkäyttöä sääntelevästä laista pois rakentamista sääntelevään lakiin. Pelaajilla on nyt vapaat kädet, seurauksista viisi. Edellä selostetun Helsingin Kasarmitorin kaltaisia tapauksia tullaan näkemään runsaasti.

Lain mukainen kaava on toivottoman vaikeaselkoinen asiakirja. Mukana on värikenttiä, numeroita ja kirjaimia, joista asiantuntijakaan ei aina ota selvää, mitä sellainen abstraktio voi tarkoittaa kaavan toteuttamisen kannalta. On ymmärrettävää, että päätöksentekijät kaavoja käsitellessään mieluummin ottavat selvää, mitä pääomaa kaavan myötä syntyy kuin yrittävät selvittää, miten kaava vaikuttaa ihmisten viihtymiseen. Ja uskovat kauniisiin havainnekuviin, jotka isoine ihmisjoukkoineen ja vehreine puineen puhuvat imartelevasti mutteivät kovinkaan totuudenmukaisesti siitä, mikä tulee olemaan kaupunkikokemus toteutumisen jälkeisinä vuosikymmeninä.

Kaavoituksen ammattilaiset jäävät alueidenkäyttölain voimaan tullessa entistään enemmän omien kykyjensä ja aloitteellisuutensa varaan. Silti jokainen kaavapäätös edellyttää suunnittelijan tekemän kaavan. Yhdyskuntien kehitykselle on yhä ratkaisevaa, ketä kaavoittaja kuuntelee, mihin painostukseen hän alistuu, mitä hän kieltäytyy sisällyttämästä kaavaansa ja mitä hän kaiken jälkeen päättää esittää päätöksentekijöille päätettäväksi. Edelleen on harvinaista, että poliittisen päätöksentekoprosessin tuloksena on kaava, joka on jotakin muuta kuin mitä kaavoittaja on suunnitellut ja päättänyt esittää päätettäväksi. Ja valitettavasti on harvinaista myös, että kaavoittaja säilyttää suoraselkäisyytensä ja painostuksesta huolimatta esittää päätettäväksi vain sellaista, minkä hän ammattitaitonsa perusteella tietää hyväksi. Ihmekö tuo: laista suunnittelija ei saa tukea.

Yhdyskuntasuunnittelu on Suomessa viime vuosikymmeninä tuottanut yhä huonompaa kaupunkiympäristöä: yhä korkeampia taloja, yhä varjoisempia pihvoja, yhä niukempaa vihreyttä, yhä vähemmän paikkoja, missä ihmiset voisivat tavata toisiaan ja lapset leikkiä. Suunnittelijat osaisivat yhä tehdä viihtyisää ympäristöä. Mutta lainsäädäntö ei anna enää arvoa heidän ammattitaidolleen.

**Kaj Nyman**