

Tampereen yliopisto  
Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos/Julkisoikeuden laitos

MÄKELÄ, TANJA: Vuorovaikutteista maankäytönsuunnittelua – totta vai tarua?  
Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyyn sisältyvät vuorovaikutteisuussäännökset sekä niiden toteutuminen Helsingin Lauttasaaren kaavoituksessa.

Pro gradu –tutkielma, 147 sivua, 1 liitesivu

Sosiaalipolitiikka/Julkisoikeus

Syyskuu 2001

---

Nykypäivän kaavoitus keskittyy lähinnä jo rakennettujen alueiden täydennyskaavoitukseen ja siten kaavoittajien laatimat suunnitelmat kohdistuvat alueilla asuvien sekä toimivien kansalaisten elin- ja asuinympäristöön. Tästä syystä kansalaisten mielenkiinto maankäyttösuunnitelmia kohtaan on kasvanut merkittävästi. Lainsäädännössä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia onkin pyritty korostamaan viime vuosien aikana. Yksi näistä laeista on vuoden 2000 alussa voimaan astunut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka tavoitteissa kuvastuu uudenlainen entistä avoimempi ja vuorovaikutteisempi suunnittelukulttuuri. Uudistuksen myötä kuntien ja valtion toimivaltasuhteet muuttuivat siten, että päätöksenteko tehdään nykyään lähellä kuntalaisia. Valtakunnantasoista valvontaa on vähennetty, kaavojen alistamisesta on luovuttu ja kansalaisten kaavoituksellista päätösvaltaa on lisätty nimenomaan kaavojen laatimismenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen lisäämisen nimissä. Maankäyttöä ja rakentamista koskevan lain erityistavoitteena oli yksilöiden osallistumismahdollisuuksia korostavien vuonna 1995 uusittujen perusoikeussäännösten huomioiminen.

Tutkielman kohteena ovat maankäyttö- ja rakennuslain maankäytönsuunnittelun vuorovaikutteisuutta käsittelevät säännökset. Säännösten asettamien edellytysten toteutumista tarkastellaan Helsingin yleiskaava 2002 –kaavoitusprosessin alkuvaiheissa Helsingin Lauttasaaren kaavoituksessa.

Tutkielma jakautuu aihetta taustoittavaan viitekehysosaan ja käytännön kaavoitusprosessia käsittelevään empiiriseen osaan. Tutkielmaa ovat teoreettisella tasolla viitoittaneet niin yhteiskuntasuunnittelukäytännön muutosten tarkastelu kohti kommunikatiivista suunnittelua kuin toisaalta myös länsimaisten liberaalien demokratiateorioiden tarkastelu. Lisäksi tutkielman viitekehysosiossa analysoidaan varsin yksityiskohtaisesti maankäyttö- ja rakennuslain maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuuteen velvoittavia säännöksiä sekä niiden säätämisen taustaa. Tutkielman empiirinen osa keskittyy Helsingin yleiskaava 2002 –prosessin kaavoitusmenetelmien ja erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännösten toteutumisen tarkasteluun Lauttasaaren kaupunginosan kaavoituksessa. Toisaalta siinä selvitetään myös Helsingissä järjestettyjä osallistumismuotoja ja –tilaisuuksia sekä lauttasaarelaisten osallisten suhtautumista niitä kohtaan.

Tutkielmassa yhdistyy tutkielmantekijän pääaineen pro gradu –tutkielma sekä hänen pitkän sivuaineensa syventäviin opintoihin kuuluva tutkielma.

**Sisällysluettelo:**

<b>Lähteet</b>	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b>	<b>XII</b>
<b>1. Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	6
<b>2. Demokratia ja osallistuminen</b>	<b>11</b>
2.1 Demokratia käsitteenä	11
2.2 Demokratiateoriat	13
2.3 Suoraa vai edustuksellista demokratiaa?	15
2.4 Osallistuminen ja vaikuttaminen	19
2.5 Demokratia nykypäivän Suomessa	22
<b>3. Kommunikatiivinen suunnittelu – miten ja miksi tähän on päädyt- ty?</b>	<b>24</b>
3.1 Yleistä	24
3.2 Kommunikatiivisuus ja suunnittelu käsitteinä	25
3.2.1 Kommunikatiivisuus-käsitteen määritelmiä	25
3.2.2 Suunnittelu-käsitteen määritelmiä	26

<b>3.3 Yhteiskuntasuunnittelukulttuurin muutokset – virkamieskeskeisestä instrumentaalis-rationaalisesta suunnittelusta kohti käytännöllis-kommunikatiivista toimintaa</b>	<b>28</b>
3.3.1 Instrumentaalis-rationaalisen suunnittelun ihanne	28
3.3.2 Strategisen suunnittelun ihanne	29
3.3.3 Kommunikatiivisen suunnittelun ihanne	31
<b>3.4 Kommunikatiivisen suunnittelun rajoitteet ja ongelmat</b>	<b>33</b>
<b>4. Osallistumisoikeudet perusoikeuksina</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Perustuslakiin sisältyvät osallistumisoikeudet</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Demokratia, kansanvaltaisuus ja osallistuminen</b>	<b>39</b>
<b>4.3 Yleinen oikeus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon</b>	<b>40</b>
<b>4.4 Ympäristöperusoikeus ja osallistuminen</b>	<b>43</b>
4.4.1 Ympäristöperusoikeuden säätämisen taustaa	43
4.4.2 Säännöksen rakenne ja sisältö	43
4.4.3 Säännöksen perusoikeudellisuus ja julistuksenomaisuus	45
<b>4.5 Perusoikeuksien turvaaminen</b>	<b>47</b>
<b>5. Vuorovaikutteisuus suomalaisen lainsäädännön ja ylikansallisen ohjauspolitiikan tavoitteena</b>	<b>49</b>
<b>5.1 Vuorovaikutteisuus maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena</b>	<b>49</b>
5.1.1 Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusehdotukset ja osittaisuudistukset	49
5.1.2 Rakennuslain aikaiset kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet	52
5.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen	53
<b>5.2 Julkisuuslain ja kuntalain vuorovaikutteisuustavoitteet</b>	<b>55</b>
<b>5.3 Ylikansallinen ohjaus ja vuorovaikutteisuus</b>	<b>56</b>
<b>6. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukainen osallistuminen</b>	<b>58</b>
<b>6.1 Yleistä</b>	<b>58</b>
<b>6.2 Osallistuminen, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus</b>	<b>59</b>

	III
<b>6.3 Vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen</b>	<b>61</b>
<b>6.4 Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa</b>	<b>62</b>
<b>6.5 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma</b>	<b>65</b>
<b>6.6 Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta</b>	<b>71</b>
<b>6.7 Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa</b>	<b>73</b>
<b>7. Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin liittyvää problematiikkaa</b>	<b>76</b>
<b>7.1 Perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain osallistumisoikeussäännösten yhteensovittamisen sekä niiden tulkinnan välisiä ongelmia</b>	<b>76</b>
7.1.1 Osallisjoukon rajaaminen	76
7.1.2 Vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon vai asioiden valmisteluun?	77
7.1.3 Osallisten määrittely	77
<b>7.2 Eri suuntaisten intressien punninta</b>	<b>78</b>
7.2.1 Maanomistajat	79
7.2.2 Julkishallinto: valtiovalta, kunnat ja kuntainliitot	80
7.2.3 Ammattisuunnittelijat ja muut asiantuntijat	81
7.2.4 Etu- ja painostusryhmät	82
7.2.5 Asukkaat	83
7.2.6 Yrittäjät, kiinteistösijoittajat ja rahoittajat	84
7.2.7 Tiedotusvälineet	84
<b>7.3 Valmiudet uuden suunnittelukulttuurin kohtaamiseen</b>	<b>85</b>
<b>8. Helsingin yleiskaava 2002</b>	<b>87</b>
<b>8.1 Yleiskaavasta ja sen laatimistarpeesta lainsäädännön näkökulmasta</b>	<b>87</b>
<b>8.2 Vuoden 1992 yleiskaavasta Yleiskaava 2002:een</b>	<b>88</b>
<b>8.3 Alueiden käyttösuunnitelmat ja Lauttasaari</b>	<b>90</b>
<b>9. Lauttasaari – Helsingin merellinen kaupunginosa</b>	<b>93</b>
<b>9.1 Lauttasaari osana Helsinkiä</b>	<b>93</b>
<b>9.2 Lauttasaari tilastollisesti tarkasteltuna</b>	<b>96</b>

<b>10. Vuorovaikutteisuussäännösten toteuttaminen ja toteutuminen</b>	
<b>Helsingin yleiskaava 2002 –prosessissa sekä osallisten ja virkamiesten</b>	
<b>arviot</b>	<b>100</b>
<b>10.1 Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelma</b>	<b>100</b>
10.1.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman rakenne sekä sisältö	100
10.1.2 Arvioita osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta	103
<b>10.2 Käytössä olleet vuorovaikutusmenetelmät</b>	<b>107</b>
10.2.1 Viranomaistahon järjestämät asukastilaisuudet ja paikallispajatoiminta	107
10.2.2 Muut viranomaistahon järjestämät vuorovaikutusmenetelmät	110
10.2.3 Lauttasaarelaisten sekä muutamien muiden tahojen järjestämät vuorovaikutustilaisuudet ja muut menetelmät	112
10.2.4 Asukkaiden näkemyksiä ja kehittämisideoita vuorovaikutusmenetelmistä	114
10.2.5 Virkamiesten näkemyksiä vuorovaikutusmenetelmistä	126
<b>10.3 Helsingin yleiskaavatyö ja tiedottaminen</b>	<b>132</b>
10.3.1 Yleiskaavaan liittynyt tiedottaminen sekä sitä käsittelevä arvio	132
10.3.2 Asukkaiden näkemyksiä tiedottamisesta	133
10.3.3 Virkamiesten näkemyksiä tiedottamisesta	136
<b>10.4 Ajatuksia yleiskaavaan liittyneen vuorovaikutuksen merkityksistä ja konkreettisista vaikutuksista</b>	<b>138</b>
10.4.1 Asukkaat arvioivat vuorovaikutuksen merkitystä	138
10.4.2 Virkamiehet arvioivat vuorovaikutuksen merkitystä	141
<b>11. Johtopäätöksiä</b>	<b>143</b>
<b>Liite 1.</b>	<b>147</b>

## Lähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Asukasluvut kunnittain 31.12.1999. [Http://www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi). Tieto haettu 9.3.2001.

Berndtson, Erkki: Poliitiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1995.

Bryson, John: Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1988.

Chadwick, George: A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process. Pergamon Press, Oxford 1978.

Dahl, Robert A.: Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press, New Haven 1961.

Dahl, Robert A.: Democracy and its Critics. Yale University Press, New Haven 1989.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.

Eskola, Antti: Sosiaalipsykologia. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1973.

Eskola, Jari - Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere 1998.

Forester, John: Critical Theory, Public Policy and Planning Practice. Toward a Critical Pragmatism. State University of New York Press, Albany 1993.

Friedmann, John: Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. Princeton University Press 1987.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999, s. 31-58.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.

Hallintovaliokunnan lausunto n:o 21 (HaVL 21/1998 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. (HE 101/1998 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslain muuttamisesta. (HE 135/1989 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (HE 309/1993 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (HE 1/1998 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. (HE 30/1998 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. (HE 101/1998 vp.)

Hautamäki, Lauri: Tieto ja suunnittelu. Teoksessa: Kuitunen Jorma (toim.). Tiede – kriittisyys – yhteiskunta. Näkökulmia ja taustoja tieteen käytäntösuhteeseen. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos, Tampere 1988.

Healey, Patsy: Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press, London 1997.

Healey, Patsy: Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory. Town Planning Review 1992, vol 63, n:o 2 (April), s. 143-162.

Helander, Voitto - Ståhlberg, Krister: Kunnallinen demokratia: tutkimusprojektin teoreettiset ja metodiset lähtökohdat. Turun yliopiston valtio-opin laitoksen tutkimuksia sarja C n:o 23. Turun yliopisto, Turku 1973.

Helsingin kaavoituskatsaus 1998. Kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsinki 1998.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinkiä koskeva tilastokeskuksen erillistulostus 31.12.2000. Julkaisematon aineisto. Helsinki 2000.

Helsingin Sanomat. Uutisartikkeli, Meren täyttö pöyrityttää lauttasaarelaisia. 15.2.2000 B1.

Helsingin Sanomat. Uutisartikkeli, Poliitikot pidetty pimennossa rantarakentamisen suunnittelusta. 28.9.2000 B1.

Helsingin Sanomat. Mielipidesivun kannanotto, Puhuuko asukas kuuroille korville? 4.10.2000 A5.

Helsingin yleiskaava 1992 selostus. Kaupunginkanslia, Helsinki 1992.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Lakimies 5-6/1996, s. 753-769.

Hirsjärvi, Sirkka - Hurme, Helena: Teemahaastattelu. Helsinki 1982.

[Http://hel03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp](http://hel03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp). Tieto haettu 9.3.2001.

Hurmeranta, Jyrki: Maankäytön suunnittelu lähemmäksi ihmistä. Kaavoitus ja rakentaminen 3/1990, 13-15.

Jansson, Jan-Magnus: Poliitiikan teoria. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1993.

Jørgensen, Torben Beck: Modes of Governance and Administrative Change. Teoksessa Kooiman, Jan (toim.). Modern Governance: New Government – Society Interactions, s. 220-232. Sage Publications, Lontoo 1993.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. Tampere 2000.

Kajanoja, Jouko: Kommunikatiivinen yhteiskunta. Puheenvuoro hyvinvointivaltiosta. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1996.

Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede – Jurisprudentia XIX 1986, s. 67-124.

Karapuu, Heikki: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999, s. 61-86.

Kare, Pertti - Vuononkari, Paavo: Helsingin yleiskaava 2002: Alueiden käyttösuunnitelma, luonnos. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kaavoitusosaston selvityksiä 1999:6, Helsinki 1999.

Keskinen, Auli: Johdatusta teledemokratiaan ja tietoverkkoihin. Teoksessa Keskinen Auli (toim.): Teledemokratia - tietoverkot ja yhteiskunta. Painatuskeskes, Helsinki 1995.

Komiteanmietintö 1974:44: Rakennuslainsäädännön uudistaminen. Periaatemietintö. Helsinki 1974.

Komiteanmietintö 1981:54: Osallistumistoimikunnan mietintö. Helsinki 1981.

Komiteanmietintö 1992:3: Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

Komiteanmietintö 1997:13: Perustuslaki 2000. Helsinki 1997.

Komiteanmietintö 1997:16. Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 1997.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kunnallisvaalit Helsingissä vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisu 2000:27, Helsinki 2000.

Laine, Ritva: Hyvä ympäristö – yhteinen etu. Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.

Laitio, Matti: Maankäyttöpölytiikan etupiirit. TKK:n Kiinteistö- ja yhdyskuntatekniikan laitoksen erikoistyö. Espoo 1982.



- Lapintie, Kimmo: Ratkaisemattomien kiistojen kaupunki. Teoksessa: Liisa Knuuti (toim.). Kaupunki vuorovaikutuksessa. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo 1999.
- Lehtimaja, Lauri: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998. Helsinki 1999.
- Lehtimäki, Hanna: Kohti strategian tekemisen moniäänisyyttä. Alue ja Ympäristö, vol 29, n:o 2/2000, s. 59-75.
- Lehtimäki, Hanna: Strategia-asiantuntijuus kaupunkien johtamisessa – avauksia vastakainasettelun purkamiseksi. Hallinnon tutkimus 1999, 18 (4), s. 286-300.
- Leino, Helena: Vuorovaikutus ja kansalaisten osallistuminen koetteella: Tapaustutkimus Tampereen Vuoreksesta. Teoksessa: Koskiahho, Briitta & Leino, Helena & Mäkelä, Tanja: Urbaani osallisuus. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Civil Society Papers 2. Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö. Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Litmanen, Päivi: Suunnitelmat, jotka puhuttavat. Lauttasaaren puheenvuoro. Lauttasaari-Seuran yleiskaavatyöryhmän julkaisu, 9/2000, s. 3-7.
- Manninen, Olli - Railo, Juhani - Tanner, Markku: Lauttasaari – kaupunki kaupungissa. Helsingin kaupungin julkaisusarja Helsingin kaupunginosat. Lauttasaari-Seuran julkaisu A:3, Helsinki 1995.
- Marttinen, Kari – Saastamoinen, Salla – Similä, Jukka: Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi. Helsinki 1994.
- Mäkinen, Eija: Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Mäkinen, Eija: Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Ympäristöjuridiikka 2/1998, s. 19-27.
- Niiranen, Vuokko: Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Teoksessa Kivinen Tuula et al.: Kuntalaisten arviot ja osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Kuopion yliopisto, Kuopio 1997.
- Osallistuminen ja vuorovaikutus yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöministeriön opas. URL:<http://www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm>. Tieto haettu 23.4.2001.
- Oukari, Tapio – Vuorinen, Jussi – Vuonokari, Paavo – Eronen, Matti – Salastie, Riitta: Helsingin yleiskaava 2002: kehityskuva 1999, luonnos. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kaavoitusosaston selvityksiä 1999:5, Helsinki 1999.
- Paloheimo, Heikki - Wiberg, Matti: Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo 1997.
- PaperiFoorumi. Uusittu rakennuslaki muuttaa roolit. Pirkanmaan ympäristökeskuksen lakimies Pirjo Hirvosen haastattelu Tampere – foorumin julkaisussa 1/1999, s. 13.

Pekonen, Kyösti: Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus, Helsinki 1995.

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 38 (PeVL 38/1998 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. (HE 101/1998 vp.)

Petersson, Olof - Westholm, Anders - Blomberg, Göran: Medborgarnas makt. Carlsons, Helsingborg 1989.

Pihlajaniemi, Toivo: Valtio – valta – suunnittelu. Tutkimus kollektiivimenettelyyn perustuvan kokonaisvaltaisen suunnittelun soveltumisesta Suomen valtiojärjestelmän valtastruktuuriin. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 296. Tampereen yliopisto, Tampere 1990.

Railo, Juhani: Kaupunginosamme omaleimaisuus osana Helsinkiä. Lauttasaaren puheenvuoro. Lauttasaari-Seuran yleiskaavatyöryhmän julkaisu, 9/2000, s. 8-9.

Rakennuslain uudistus. URL:<http://www.vyh.fi/raken/lahtokoh.htm>. Tieto haettu 18.1.2000.

Roos, J.P. - Riikonen, Heikki: Demokratia, osallistuminen ja demokraattinen suunnittelu. Teoksessa Jaakkola, Risto - Urponen, Kyösti (toim.): Sosiaalipolitiikan teoriaa ja ongelmia. Artikkeleita Sosiaalipolitiikka-vuosikirjasta 1977-1982. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 40, Helsinki 1983.

Ryynänen, Aimo: Valtuusto kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tampereen yliopisto, Tampere 1998.

Saastamoinen, Salla: Maankäyttökysymykset Euroopan unionissa. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 43/1995. Helsinki 1995.

Sager, Tore: Communicative Planning Theory. Avebury Ashgate Publishing Ltd., Aldershot 1996.

Sainio, Ari: Kohti kansalaisten kuntaa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1994.

Salmikangas, Anna-Katriina: Kuntalaiset ovat kunta. Helsinki 1996.

Salmikangas, Anna-Katriina: Osallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa – kokemuksia osallisuushankkeista. Sisäasiainministeriö, Helsinki 1998.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.

Schumpeter, Joseph A.: Capitalism, Socialism and Democracy. Lontoo 1970.  
Sisäasiainministeriön osallisuushanke. URL:[http://www.intermin.fi/suom/tiedot/tied\\_15032000\\_3.html](http://www.intermin.fi/suom/tiedot/tied_15032000_3.html). Tieto haettu 15.3.2000.

Ståhlberg, Krister: Närdemokrati och fjärrdemokrati I. Finsk Tidskrift 1974, s. 414-430.

Sotarauta, Markku: Strateginen ajattelu kunnassa – Esimerkkina Ruoveden kehittämissuunnitelma. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos, Tampere 1990.

Sotarauta, Markku: Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Finnpublishers, Jyväskylä 1996.

Sotarauta, Markku: Näkökulmia suunnitteluajattelun muutokseen. Teoksessa: Liisa Knuuti (toim.). Kaupunki vuorovaikutuksessa. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo 1999.

Ståhlberg, Krister - Helander, Voitto: Influence and Participation. Teoksessa Anckar, Dag & Berndtson, Erkki (toim.): Essays on Democratic Theory. The Finnish Political Science Assosiation, Ilmajoki 1984.

Suomen ympäristöoikeustieteen Seura ry:n lausunto rakennuslakitoimikunnalle uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi 27.2.1998. Ympäristöjuridiikka 1/1998, s. 90-98.

Sutela, Marja: Neuvoa-antava kansanäänestys ja ydinjätteet. Poliitiikan tutkimuksen laitoksen julkaisuja 10/1999. Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

Sutela, Marja: Suora kansanvalta kunnassa. Yliopistollinen väitöskirja. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

Sänkiäho, Risto: Suunnittelun poliittisuudesta. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos, Tampere 1989.

The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion. N:o 28, cx-03-97-870-c. European Union 1997.

Tiihonen, Paula - Tiihonen, Seppo: Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho: Jäähdyäiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Tolvanen, Jukka-Pekka: Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden rationaalisuus: Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina. Helsingin yliopisto. Julkisoikeuden laitos, Helsinki 1988.

Tuori, Kaarlo (Tuori 1999a): Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999, s. 461-471.

Tuori, Kaarlo (Tuori 1999b): Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999, s. 667-673.

Uino, Ari: Lauttasaari: Helsingin merellinen kaupunginosa. Helsinki 1995.

Uusitalo, Paavo: Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 1974.

Vesala, Riitta: Maankäytön suunnittelun strategiat ja käytäntö – Esimerkkinä Lahti. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Espoo 1994.

Westholm, Carl-Johan: Ratio och universalitet. John Stuart Mill och dagens demokrati-debatt. Kungälv: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Nr. 72. Uppsala 1976.

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999, s. 631-649.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa Thure Veli Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.-4.6.1999 Joensuussa. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 1999, s. 91-101.

Virtanen, Pekka: Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa Knuuti Liisa (toim.): Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja 1999 c 52. Espoo 1999, s. 59-88.

Vuorela, Pertti: Rakennetun ympäristön johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa: von Bondsdorff ym. Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Espoo 1991.

Vuorinen, Jussi: Yleiskaava 2002 ohjelma. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kaavoitusosaston selvityksiä 1998:9, Helsinki 1998.

[WWW.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm](http://WWW.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm). Tieto haettu 9.3.2001.

[WWW.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/Helsinki000pdf](http://WWW.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/Helsinki000pdf). Tieto haettu 9.3.2001.

Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 6 (YmVM 6/1998 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. (HE 101/1998 vp.)

## Lyhenteet

A	Asetus
Dnro	Diaarinumero
ECE	United Nations Economic Commission for Europe (YK:n Euroopan talouskomissio)
ETY	Euroopan talousyhteisö
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
KM	Komiteanmietintö
L	Laki
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
OA	Eduskunnan oikeusasiamies
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
PL	Perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RakA	Rakennusasetus 26.6.1959/266
RakL	Rakennuslaki 16.8.1958/370
SYS ry	Suomen ympäristöoikeustieteen Seura ry
VJ	Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVM	Ympäristövaliokunnan mietintö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Suomalaista rakentamista säänteli vuosituhannen vaihteeseen saakka rakennuslaki (370/1958), joka oli säädetty sotien jälkeisen uudisrakentamisen aikana. Lain säätämisen jälkeisinä vuosikymmeninä lakiin tehtiin useita muutoksia, joiden seurauksena se muotoutui sekavaksi eikä se huomionnut riittävästi muun lainsäädännön kehitystä. Lakimuutokset toteutettiin pääasiassa osittaisuudistuksina, vaikkakin rakennuslain kokonaisuudistus oli ollut haaveena aina 1960-luvun lopusta lähtien. Vuosikymmenien hengen mukaisesti rakennuslain osittaisuudistuksilla lakia pyrittiin avaamaan ja tuomaan lähemmäksi kansalaisia, kuntien itsenäistä päätösvaltaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäämällä. Käytännön tasolla kansalaisten kaavoitukselliset vaikutusmahdollisuudet jäivät kuitenkin epätodellisiksi. Usein kansalaisten kuuleminen tapahtui vasta kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen yhteydessä eikä suunnittelijoiden ja kansalaisten väliselle vuorovaikutukselle tarjoutunut siten todellisia mahdollisuuksia.

Nykyään, kun kaavoitus keskittyy lähinnä täydennyskaavoitukseen ja laadittavat suunnitelmat kohdistuvat siten jo rakennettujen alueiden asukkaiden elin- ja asuinympäristöön, kansalaisten mielenkiinto maankäyttösuunnitelmia kohtaan on aikaisempaa suurempaa. Asukkaiden lisäksi myös useat erilaiset intressiryhmät haluavat osallistua entistä enemmän maankäytön suunnitteluun ja saada todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä.

Lainsäädännössä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia onkin pyritty korostamaan viime vuosien aikana. Yksi näistä laeista on vuoden 2000 alussa voimaan astunut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, jonka tavoitteissa kuvastuu uudenlainen entistä avoimempi ja vuorovaikutteisempi suunnittelukulttuuri. Uudistuksen myötä kuntien ja valtion toimivalta suhteet muuttuivat siten, että päätöksenteko tehdään nykyään lähellä kuntalaisia. Valtakunnantasoista valvontaa on vähennetty, kaavojen alistamisesta on luovuttu ja kansalaisten kaavoituksellista päätösvaltaa on lisätty nimenomaan kaavojen laatimismenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen lisäämisen nimissä. Maankäyttöä ja rakentamista

koskevan lain erityistavoitteena oli yksilöiden osallistumismahdollisuuksia korostavien vuonna 1995 uusittujen perusoikeussäännösten huomioiminen.

Jo ennen lain voimaan tuloa säännösten sisältöä arvosteltiin kriittisesti. Kriitikissä tuotiin esille, ettei vanhan rakennuslain aikanakaan vuorovaikutteisuuden esteenä olleet lain puutteelliset säännökset vaan nimenomaan puuttuva tahto todelliseen avoimuuteen. Vaikka avoimeen suunnittelukulttuuriin pyrittiin muutamien hankkeidenkin avulla, suunnittelun avoimuuteen ei vain opittu.<sup>1</sup> Keskustelu suunnittelun vuorovaikutteisuudesta on jatkunut vilkkaana myös lain käyttöönoton ja soveltamisen aloittamisen jälkeenkin. Osaltaan keskustelua vilkastuttivat syksyn 2000 kunnallisvaalit, joihin liittyneissä väittelyissä ja keskusteluissa maankäytön kysymykset nostettiin joissakin kunnissa keskeisiksi keskustelunaiheiksi. Yksi näistä kunnista oli Helsinki, jossa valmistellaan parhaillaan uutta yleiskaavaa vuodeksi 2002. Yleiskaavaprosessi on poikanut pääkaupunkiseudun lehtiin huomattavan määrän artikkeleita, joista suuri osa on koskenut Helsingin läntistä kaupunginosaa, Lauttasaarta. Artikkelit ovat käsitelleet niin metrolinjojen vetämistä kuin rantojen täyttämistä ja rakentamistakin.

Artikkeleissa ja aiheeseen liittyvissä keskusteluissa on pohdittu melko varauksellisesti uusien vuorovaikutteisuussäännösten toteutumista käytännön tasolla, todellisissa kaavoitusprosesseissa. Etenkin Helsingin yleiskaava 2002 -prosessia käsittelevien lehtiartikkeleiden pohjalta saa sellaisen käsityksen, että kuntaorganisaatioissa vuorovaikutteisuussäännökset on otettu vastaan melko nihkeästi – säännösten velvoittamina kansalaisia kyllä kuullaan, mutta koska säännökset eivät velvoita kaavoittajaa toimimaan kansalaisten esittämien ehdotusten ja vaatimusten mukaisesti, esitetyt mielipiteet jätetään omaan arvoonsa eli niitä ei välttämättä edes pyritä huomioimaan. Lauttasaaren kaavoituksen osalta suunnittelun vuorovaikutteisuudesta ollaankin oltu useaa eri mieltä. Virkamiesten mielestä suunnittelu on tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännöksiä kunnioittaen, sen sijaan asukkaiden ja yhdistysten keskuudessa suunnittelun vuorovaikutteisuutta koskevat arviot ovat olleet virkamiesten näkemyksiin verrattuna hyvinkin eri suuntaisia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mäkinen 1998 s. 26.

<sup>2</sup> Ks. esim. Helsingin Sanomien uutisartikkelit ja mielipidesivun kannanotto: Meren täyttö pöyrityttää lauttasaarelaisia 15.2.2000 B1, Poliitikot pidetty pimennossa rantarakentamisen suunnittelusta 28.9.2000 B1 ja Puhuuko asukas kuuroille korville? 4.10.2000 A5.

## 1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkimukseni kohteena ovat maankäyttö- ja rakennuslain maankäytönsuunnittelun vuorovaikutteisuutta käsittelevät säännökset sekä niiden asettamien edellytysten toteutuminen Helsingin yleiskaava 2002 -kaavoitusprosessin alkuvaiheissa Helsingin Lauttasaa- ren kaavoituksessa. Syy, jonka vuoksi tutkimuksen kohteeksi on valikoitunut juuri maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tulkinta ja tarkastelu, johtuu pitkälti lain vuorovaikutteisuustavoitteiden ja suunnittelun avoimuuspyrkimysten herättämästä yhteiskunnallisesta keskustelusta. Tutkimukseni tulee jakautumaan aihetta taustoittavaan viitekehysosaan ja Lauttasaa- ren kaupunginosan kaavoitusta käsittelevään empiiriseen osaan.

Koska uuden maankäyttöä ja rakentamista ohjaavan lain taustalla on nähtävissä ajatus kommunikatiiviseen argumentointiin ja retoriikkaan perustuvasta suunnittelusta<sup>3</sup>, lähestyn aihetta yhteiskuntasuunnitteluun kohdistuneiden muutosten näkökulmasta. Tutkimukseni yhtenä keskeisenä teoriataustana tulee siten olemaan suunnittelukäytäntöjen muutosta instrumentaalisen-rationaalisen suunnittelusta kohti kommunikatiivista suunnittelua, sekä kommunikatiivinen suunnittelu –käsitteen selvittämistä käsittelevä osa. Toinen tutkimukseni merkittävistä teoreettisista taustoituksista käsittelee länsimaisia liberaaleja demokrateorioita, jotka liittyvät hyvin likeisesti niin kommunikatiiviseen suunnitteluun kuin kansalaisille suotuihin osallistumisoikeuksiinkin.

Siitä syystä, että tutkimukseni perimmäisenä tarkoituksena on tarkastella nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännösten toteutumista käytännön kaavoitusprosessissa, viitekehysosiossa korostuu luonnollisesti kyseisen lain maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuuteen velvoittavien säännösten yksityiskohtainen analysointi. Tutkimustehtäväni kannalta keskeisimpiä maankäytön kysymyksiin liittyvien osallistumisoikeuksien antamiseen sekä kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen keskittyviä säännöksiä ovat maankäyttö- ja rakennuslain kaksi tavoitesäännöstä 1 § ja 6 § sekä lain kahdeksannen luvun yksityiskohtaisemmat 62 §, 63 § ja 64 §. Edellä mainittuja lain säännöksiä tarkentavat toisaalta myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen kuudennen luvun 30 § ja 31 §.

---

<sup>3</sup> Ks. Leino 2000 s. 67.



Kun maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen lähtökohtana on ollut kansalaisten osallistumisoikeuksia turvaavien perusoikeussäännösten toteuttaminen myös maankäyttöä ja rakentamista sääntelevässä laissa, voidaan näiden perustuslaillisten osallistumisoikeuksien sisällöllistä selvittämistä pitää tärkeänä. Tutkimukseni kannalta tarkoituksenmukaisimpia ja mielenkiintoisimpia perustuslain säännöksiä ovat osallistumisoikeuksia koova vaali- ja osallistumisoikeussäännös (14 §), ympäristöperusoikeussäännös (20 §) sekä perustuslain ensimmäisen luvun kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate –säännös (2 §)<sup>4</sup>. Lisäksi edellä mainitut säännökset saavat tukea perustuslain 22 §:stä, jossa on säädetty julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Koska ympäristöperusoikeussäännös on eittämättä keskeisin maankäyttö- ja rakennuslain osallistumisoikeuksien kehittämiseen vaikuttanut perustuslaillinen säännös, sitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa muita perusoikeussäännöksiä yksityiskohtaisemmin.

Perustuslain sisältämien niin sanottujen osallistumisperusoikeuksien lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännösten taustalla vaikuttavat myös muutamien muiden avoimuuteen ja vuorovaikutteisuuteen pyrkivien kansallisten lakien säännökset. Siten tutkimuksessa tarkastellaan lyhyesti myös niiden sisältöä. Tällaisia ovat muun muassa uuden julkisuuslain (621/1999) ja kuntalain (365/1995) hallinnon vuorovaikutteisuutta edistävät säännökset. Vaikka maankäytön ja sen suunnittelun vuorovaikutteisuudesta ei olekaan löydettävissä varsinaisia ylikansallisia ohjausmuotoja, tutkimuksessa tarkastellaan suppeasti myös ylikansallisella tasolla ilmenneitä maankäytönsuunnittelun vuorovaikutteisuustavoitteita. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen ja sen vuorovaikutteisuustavoitteiden sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien laajentamisen taustoja, sekä pohditaan perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain yhteensovittamisen ongelmakohtia, maankäytönsuunnitteluun osallistuvien osapuolten eri suuntaisia intressejä sekä valmiuksiamme uuden suunnittelukulttuurin kohtaamiseen.

Tutkimukseni empiirinen osa keskittyy Helsingin yleiskaava 2002 –prosessin kaavoitusmenetelmien tarkasteluun. Erityishuomion saa nimenomaan maankäyttö- ja raken

---

<sup>4</sup> Vaikka varsinaiset perusoikeudet sisältyvätkin lain 2 lukuun, haluan tuoda valtiorjärjestyksen perusteita koskevan PL:n 2.2 §:n sisällön esille perusoikeuksien käsittelyn yhteydessä, sillä mielestäni kyseinen säännös asettaa edellytyksiä osallistumisperusoikeuksille ja on kiinteässä yhteydessä niihin.

nuslain vuorovaikutteisuussäännösten toteutumisen tarkastelu Lauttasaaren kaupungin osan kaavoituksessa. Empiirisen osan alussa tarkastellaan Helsingin yleiskaavaprosessin, ja erityisesti Lauttasaaren kohdistuvien kaavoitussuunnitelmien sisältöä sekä Lauttasaaren kaupungin osan kaavoituksellista historiaa. Lisäksi siinä tarkastellaan muun muassa sitä, vastaako Helsingin yleiskaava 2002 –prosessin osallistumis- ja arviointisuunnitelma lain säännöksiä suunnitelmalle asetetun laajuuden suhteen ja minkälainen suunnitelman sisältö ylipäättään on. Toisaalta siinä selvitetään myös Helsingissä järjestettyjä osallistumuotoja ja –tilaisuuksia sekä lauttasaarelaisten osallisten suhtautumista niitä kohtaan: kuinka kattavaa kaavoitusprosessiin osallistuminen on ollut, ovatko osalliset olleet tyytyväisiä järjestettyihin osallistumuotoihin, millä tavoin osalliset ovat kokeneet mielipiteidensä kuulemisen ja uskovatko osalliset, että heillä on todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa maankäytön kysymyksiin ja ongelmakohtiin. Lauttasaarelaisten osallisten mielipiteiden lisäksi empiirisessä osassa selvitetään myös Helsingin kaavoituksessa vastuussa olevien virkamiesten ja suunnittelijoiden näkemyksiä Lauttasaaren kaavoitusprosessin alkuvaiheen vuorovaikutteisuudesta. Osallisten ja virkamiesten näkemysten tarkastelulla pyritään ennen muuta kaavoitusprosessin vuorovaikutteisuuden tasoa kuvaavan kokonaiskuvan luomiseen, ei niinkään kansalaisten yksilökohtaisten ajatusten yksityiskohtaiseen analysointiin.

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee nimensä mukaisesti niin maankäyttöä kuin rakentamistakin ja uudella lailla on merkittäviä vaikutuksia muun muassa yksityisten kansalaisten rakentamistoimintaan, tutkimus keskittyy vain maankäytön suunnitteluun ja kaavoitusmenettelyyn sisältyvien vuorovaikutteisuussäännösten tarkasteluun. Toisaalta tutkimukseni keskittyy nimenomaan kaavoitusmenettelyn alkuvaiheeseen liittyvien osallistumisoikeuksien ja osallistumiskäytäntöjen tarkasteluun. Siten tutkimukseni ulkopuolelle jää kaikki kaavaehdotuksen julkistamisen jälkeen tapahtuva vuorovaikutteisuus eli jälkikäteiset osallistumismahdollisuudet, kuten muun muassa muutoksenhakumenettelyn kautta ilmenevä osallistuminen.

Vaikka tutkimustehtävääni ja maankäyttökysymyksiin yleisemmälläkin tasolla liittyä keskeisesti kansalaisten perustuslaillinen omaisuudensuojaoikeus, ja vaikka omaisuudensuojan sekä ympäristöperusoikeuden välisiä jännitteitä on pohdittu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa melko paljon, rajaan tämän aihepiirin tutkimukseni ulkopuolelle. Kyseinen rajaus johtuu pitkälti omaisuudensuojaoikeuden varsin laajasta ja monimut

kaisesta problematiikasta, joka sinällään vaatisi yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Tutkimustyöni rajoitettu laajuus tekee toisaalta mahdolliseksi myös kansainvälisen osallistumisoikeuksien ja -käytäntöjen vertailun sekä maankäyttö- ja rakennuslain sallimien, mutta avointa maankäytönsuunnittelua osaltaan rikkovien, maanomistajien ja kuntien välisen maankäyttösopimusten tarkastelun.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Yhteiskuntatieteissä empiiriset tutkimukset voidaan jaotella pelkistetysti kvantitatiivisiin eli määrällisiin sekä kvalitatiivisiin eli laadullisiin tutkimuksiin. Toisaalta empiirissä tutkimuksissa voidaan käyttää kumpaakin edellä mainittua menetelmää yhdessä. Tämän jaottelun mukaisesti kyseinen tutkimus lukeutuu viimeksi mainittujen tutkimusten joukkoon. Tutkimuksen empiirisen osan laadullinen haastatteluaineisto on kerätty teemahaastattelumenetelmää hyödyntäen. Teemahaastattelun ideana on haastateltavalle annettu vapaus puhua oman tyylinsä mukaisesti siten, että tutkijan tehtäväksi jää ainoastaan huolehtia siitä, että häntä ennalta kiinnostaneet aiheet tulevat käsitellyiksi.<sup>5</sup> Teemahaastattelu luokitellaan puolistrukturoiduksi menetelmäksi, jossa haastattelun aihepiiri ja teema-alueet on mietitty valmiiksi etukäteen, mutta kysymysten muotoa ja järjestystä ei kuitenkaan rajata tarkasti vaan haastattelu muodostuu keskusteluksi tietyistä teemoista. Keskustelua voidaankin jatkaa ja syventää teema-alueiden pohjalta niin pitkälle kuin tutkijan tutkimusintressit edellyttävät ja haastateltavan edellytykset sekä kiinnostus sallivat.<sup>6</sup>

Oikeustieteelliset tutkimukset on sen sijaan tapana jakaa lainopilliseen eli oikeusdogmaattiseen tutkimukseen ja muuhun oikeustutkimukseen. Lainopillisen tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on oikeussäännösten sisällön selvittäminen systematisointia ja tulkintaa hyväksi käyttäen, kun taas muu oikeustiede kattaa epäyhtenäisemmän joukon lähestymistapoja, joista tärkeimpiä ovat oikeushistoria ja oikeussosiologia sekä niin sanottu vertaileva oikeustiede.<sup>7</sup>

Siitä huolimatta, että tutkimuksessani selvitetään ja tulkitaan maankäyttö- ja rakennuslain sekä sen taustalta löydettävien oikeussäännösten sisältöä, tutkimukseni keskeisim

<sup>5</sup> Eskola & Suoranta 1998 s. 88.

<sup>6</sup> Hirsjärvi & Hurme 1982 s. 36-42.

<sup>7</sup> Kultalahti 1990 s. 71.

pänä tavoitteena on vastata siihen, miten normeja noudatetaan käytännön kaavoitusprosessissa. Oikeustieteen näkökulmasta tarkasteltuna tutkimusmenetelmäni voidaan siten katsoa lukeutuvan muun oikeustutkimuksen, ja vielä tarkemmin eriteltynä oikeussosiologisen, tutkimuksen alaan. Vuorovaikutteisuussäännösten säätämisten taustaa hahmottelevilta osin tutkimuksestani voidaan toisaalta löytää myös oikeushistoriallisia tutkimusotteita. Tavoitteenani ei kuitenkaan ole syvällinen säännösten syntyhistoriaan paneutuminen vaan taustoituksen tarkoituksena on vain edesauttaa oikeussäännösten sisällön selvittämistä ja varsinaiseen tutkimuskysymykseen vastaamista.

Oikeussosiologisen kirjallisuuden mukaan oikeussosiologia tutkii oikeussääntöjä ihmisen käyttäytymistä ohjaavina tekijöinä. Sen keskeisenä kiinnostuksen kohteena ovat oikeusjärjestyksen ja muiden yhteiskunnan instituutioiden väliset vuorovaikutussuhteet. Toisin sanoen oikeussosiologiassa tutkitaan yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutusta oikeuden syntyyn ja toisaalta oikeuden vaikutuksia yhteiskuntatodellisuuteen.<sup>8</sup> Se pyrkiikin selvittämään ja vastaamaan muun muassa siihen miten normeja noudatetaan, mitä vaikutuksia oikeussäännöillä on ja mikä yleisesti ottaen on oikeuden ja yhteiskunnan välinen yhteys. Siten oikeussosiologinen tutkimusote tarjoaa lainopin käyttöön yhteiskuntaa koskevaa perustietoa.<sup>9</sup> Koska oikeussosiologia on kiinteässä yhteydessä empiiriin yhteiskuntatieteisiin ja sen tyypillisenä tavoitteena on tehdä empiiriseen tietoon pohjautuvia yleistyksiä, empirismin merkitys on oikeussosiologiassa huomattava.<sup>10</sup>

Tutkimukseni lähdeaineisto koostuu lain esitöiden eli hallituksen esitysten ja komiteanmietintöjen lisäksi huomattavasta määrästä oikeustieteellistä sekä yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta. Teoreettisten taustoitusten lähdeaineistojen osalta keskeisimpään asemaan ovat nousseet demokratiateorioista sekä kommunikatiivisesta suunnitteluideologiasta kirjoittaneiden tutkijoiden artikkelit ja teokset. Keskeisimpiä demokratiateorioita käsitteleviä lähdeaineistoja ovat olleet Erkki Berndtsonin ”Politiikka tieteenä” (1995), Heikki Paloheimon ja Matti Wibergin ”Politiikan perusteet” (1997) sekä Marja Sutelan ”Suora kansanvalta kunnassa” –teokset (2000). Kommunikatiivisen suunnittelun ajatukset pohjautuvat pitkälti Jürgen Habermasin sekä Patsy Healeyn ajatuksiin. Markku Sotarauta on käsitellyt molempien edellä mainittujen teoreetikkojen ajatuksia ”Kohti

---

<sup>8</sup> Kultalahti 1990 s. 96-97.

<sup>9</sup> Aarnio 1989 s. 49-50.

<sup>10</sup> Kultalahti 1990 96-97.

epäselvyyden hallintaa” –teoksessaan (1996) sekä ”Näkökulmia suunnitteluajattelun muutokseen” –artikkelissaan (1999). Hanna Lehtimäki on puolestaan käsitellyt kommunikatiivisuuteen pohjautuvan suunnittelutoiminnan rajoitteita ja ongelmia artikkeleissaan ”Kohti strategian tekemisen moniäänisyyttä” (2000) ja ”Strategia-asiantuntijuus kaupunkien johtamisessa – avauksia vastakkainasettelun purkamiseksi” (1999). Lainvalmisteluaineistosta mainittakoon erityisesti rakennuslainsäädännön uudistamisesta eduskunnalle annettu hallituksen esitys (HE 101/1998 vp) sekä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annettu hallituksen esitys (HE 309/1993 vp). Hallitusten esitysten ja komiteanmietintöjen lisäksi tutkimuksen oikeuslähteinä käytetään myös muunlaista lainvalmisteluaineistoa, kuten esimerkiksi valiokuntien lausuntoja sekä mietintöjä.

Koska maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut sovellettavana vasta varsin lyhyen ajan, ei uuden lain mukaista oikeuskäytäntöä eikä liioin tuomioistuinratkaisuja ole vielä ehtinyt syntyä. Aiheeseen liittyvää ajankohtaista ja erittäin tuoretta oikeuskirjallisuutta on sen sijaan syntynyt lyhyessäkin ajassa mielestäni melko runsaasti. Juuri nämä edellä mainitut seikat selittävät sitä, miksi tarkasteltavina olevien säännösten tulkinta rakentuu lainvalmisteluaineistojen ja varsinaisen lakitekstin lisäksi pitkälti viimeaikaisen oikeuskirjallisuuden varaan. Oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi käytettävissä on ollut myös aihetta käsittelevää tuoretta muidenkin alojen edustajien kirjoittamaa aineistoa. Erityisesti Helena Leinon tutkimukset ovat viitoittaneet tutkimukseni empiirisen osan suunnittelua ja kysymysten asettelua. Leino on tarkastellut tutkimuksissaan maankäyttö- ja rakennuslain osallistumiskäytäntöjä muun muassa tamperelaisissa kaavoitusprosesseissa.

Oikeustieteelliseltä kannalta maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuuksäännöksiä ovat käsitelleet muun muassa Ari Ekroos ja Vesa Majamaa ”Maankäyttö- ja rakennuslaki”- teoksessaan (2000), Pekka Hallberg, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen ja Hannu Ranta ”Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki” –teoksessa (2000) sekä Lauri Jääskeläinen ja Olavi Syrjänen ”Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen” –teoksessa (2000). Olavi Syrjänen on toisaalta käsitellyt ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa” –nimisessä (1999) väitöskirjassaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä. Myös Eija Mäkinen väitöskirjansa tarkastelukohteena on ollut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, ja erityisesti sen sallimien maankäyttösopimusten ja hyvän hallinnon välinen problematiikka.

Vaikka kumpikaan edellä mainituista väitöskirjatutkimuksista ei suoranaisesti palvele tutkimustani, löytyy sekä Mäkisen ”Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto” –väitöskirjasta (2000) että myös Syrjäsen teoksesta muutamia tärkeitä katsomiani seikkoja. Mäkisen teoksen pohjalta olen itsekin alkanut kyseenalaistaa maankäyttö- ja rakennuslain sekä perustuslain säännösten yhdenmukaisuutta, ja Syrjäsen teos puolestaan johdattelee muun muassa kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien oikeusperiaatteiden pohdintaan.

Perustuslain perusoikeussäännösten liittyessä kiinteästi tutkimuksessa käsiteltävään aihepiiriin, myös ne ansaitsevat suuren huomion. Siitä syystä, että rakennuslain lisäksi vuosituhannen vaihteessa uusittiin myös Suomen perustuslaki, tällä hetkellä on saatavilla tuoretta oikeuskirjallisuutta myös kyseisestä aihepiiristä. Muun muassa Ilkka Sara-viita käsittelee perusoikeuksia uutta valtiosääntöä käsittelevässä ”Perustuslaki 2000” –kommentaariteoksessaan (2000). Toisaalta perusoikeussäännöksistä on julkaistu Pekka Hallbergin, Heikki Karapunun, Martin Scheininin, Kaarlo Tuorin ja Veli-Pekka Viljasen toimittama ”Perusoikeudet”-yleisteos (1999), joka sisältää edellä mainittujen henkilöiden kirjoitusten lisäksi hyödylliseksi katsomani Pekka Vihervuoren ympäristöperusoikeutta käsittelevän analyysin.

Ylikansallista ohjausta ja sen vuorovaikutteisuustavoitteita tarkastelevan osion keskeisenä lähdeveksena on Salla Saastamoisen ”Maankäyttökysymykset Euroopan unionissa”-teos (1995), sekä Saastamoisen yhdessä Kari Marttisen ja Jukka Similän kanssa laatima ”Euroopan unionin ympäristöoikeus ja Suomi” –niminen teos (1994). Kaavoitukseen liittyvien eri suuntaisten intressien punninta perustuu puolestaan pitkälti ”Kaupunki vuorovaikutuksessa” –teoksessa vuonna 1999 julkaistuun Pekka Virtasen ”Maankäyttöpelin osapuolet” –artikkeliin.

Lähteinä tulevat palvelemaan myös erinäiset maankäytönsuunnittelua ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännöksiä sekä vuorovaikutteisuuden velvoittavia perusoikeussäännöksiä pohtivat artikkelit. Mainitsemisen arvoisia artikkeleita ovat muun muassa Jyrki Hurmerannan Kaavoitus ja rakentaminen –lehdessä vuonna 1990 julkaistu ”Maankäytönsuunnittelu lähemmäksi ihmistä” –artikkeli, Lakimieslehdessä vuonna 1996 julkaistu Mikael Hidénin ”Perusoikeuksien yleiset opit – muuttu

vaa ja muuttumatonta” –artikkeli ja Ympäristöjuridiikka-lehden vuonna 1998 julkaisema Eija Mäkisen ”Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta”. Vuorovaikutteisuussäännösten toteutumista Lauttasaaren kaavoitusprosessissa tarkastelen sekä Helsingin yleiskaava 2002 –prosessiin liittyvien asiakirjojen ja julkaisujen että myös kaavoitukseen aktiivisesti osallistuneiden Lauttasaassa asuvien tai toimivien ja prosessista vastuussa olevien virkamiesten sekä suunnittelijoiden haastatteluaineistojen pohjalta. Asukashaastatteluja kertyi kaiken kaikkiaan kymmenen kappaletta. Haastatelluista yhdeksän asui Lauttasaassa, kun taas yksi toimi alueella aktiivisesti harrastuksensa puitteissa. Haastatellut olivat korkeasti koulutettuja, ylempään sosioekonomiseen asemaan kuuluvia ja keskimäärin 40-60 –vuotiaita. Tosin joukkoon mahtui myös yksi noin 30-vuotias henkilö. Edellä mainittujen piirteiden yhdistävyyden lisäksi näitä kaikkia niin sanottuja asukasaktiiveja leimasi sama piirre: he olivat ottaneet ahkerasti kantaa yleiskaavaproessin alkuvaiheessa esitettyihin Lauttasaaren kohdistettuihin suunnitelmiin. Kaavoitus- ja suunnitteluosa-alueita edustivat sen sijaan kolme yleiskaavoituksesta keskeisesti vastaavaa virkamiestä, joiden haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna. Kaikki asukas- ja virkamieshaastattelut toteutettiin keväällä 2001. Haastatteluaineiston ja Helsingin yleiskaava 2002 –prosessin asiakirjojen lisäksi empiirisen osuuden lähdeaineistoon kuuluvat myös muutamat Lauttasaaren kaavoituksesta kertovat Helsingin Sanomien ja Lauttasaaren paikallislehtien uutisartikkelit.

## 2. Demokratia ja osallistuminen

### 2.1 Demokratia käsitteenä

Demokratian eli kansanvallan käsite on peräisin antiikin Kreikasta. Se muodostuu kreikan kielen sanoista demos, mikä tarkoittaa kansaa, ja kratos, mikä merkitsee hallitsemista. Sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan demokratia tarkoittaa siis kansan omaamaa valtaa eli nimenomaan sitä, ettei kansaa hallitse mikään toinen osapuoli vaan se hallitsee itse itseään.<sup>11</sup>

Vaikka käsitykset demokratiasta ja kansanvallasta ovat askarruttaneet niin valtaapitäviä kuin tavallisia kansalaisiakin jo antiikin ajoista lähtien, demokratialla ei ole aina ollut niin positiivista merkitystä kuin mikä sillä nykypäivänä on. Esimerkiksi Aristoteles luokitteli Poliitiikka-teoksessaan valtiomuodot kuuteen luokkaan sen perusteella, kuinka monta henkilöä valtiossa käyttää valtaa ja toisaalta hallitsevatko he kaikkien edun vai pelkän oman etunsa mukaan. Aristoteleen mukaan valtiomuodot voitiin luokitella kunninkaan valtaan perustuviin, aristokratioihin, politeioihin, tyrannioihin, oligargioihin ja demokratioihin. Kansanvaltaan pohjautuvan demokratian Aristoteles määritteli ihannoimansa politeian eli kansalaisvallan vääristyneeksi muodoksi. Vääristyneen siitä teki nimenomaan se, että demokratioissa valtiota hallitsivat yhteiskunnan enemmistöön kuuluva köyhälistö ja sekin pelkän oman etunsa mukaisesti. Aina 1800-luvulle saakka demokratiaa leimasikin tietty negatiivisuus. Muun muassa Ranskan suuren vallankumouksen aikana vallankumouksen vastustajat kutsuivat demokratiaa roskajoukkojen valtaksi, ja demokratia käsitettiin muutenkin valtiomuodoksi, jossa enemmistö terrorisoi vähemmistöä. Vasta nykyaikaisen valtion muotoutuessa 1900-luvulla demokratia alkoi saada positiivista merkitystä.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Berndtson 1992 s. 183-184.

<sup>12</sup> Emt. s. 183-184.



Nykyään demokratia-sanalla on lähes kaikkialla myönteinen kaiku. Sen synonyymeinä käytetäänkin nykypäivänä varsin usein hyvän ja oikeudenmukaisuuden käsitteitä. Eri-tyisen hyvin tämä ilmenee erilaisten poliittisten aatesuuntausten ideologioista sekä niiden harjoittamasta politiikasta. Kun harjoitettavasta politiikasta halutaan antaa myönteinen kuva, sen todetaan olevan demokraattista ja oikeudenmukaista. Kyseisillä taikasanoilla yritetäänkin oikeuttaa melkein mitä tahansa, kun taas sisällöltään miellyttämättömämpiä päätöksiä kutsutaan herkästi epädemokraattisiksi.<sup>13</sup>

Mutta mitä demokratia sitten oikeastaan on? Ruotsalainen politiikan tutkija Carl-Johan Westholm on esittänyt neljä erilaista demokratian määritelmää, jotka huomioivat demokratian muodon ja sisällön erilaiset painotukset. Westholmin ensimmäisen määritelmän mukaan järjestelmä on demokraattinen, jos päätöksenteko tapahtuu enemmistösäännön mukaisesti. Toinen määritelmä puoltaa sekin enemmistön valtaa, mutta toisaalta siinä painottuu myös vähemmistöjen oikeuksien turvaaminen, esimerkiksi poliittisia kansalaisoikeuksia antamalla. Kolmas määritelmä lähestyy jo jonkinasteista hyvinvointivaltiomääritelmää: sen mukaan demokratiaan kuuluu kansalaisoikeuksien takaamisen lisäksi myös kansalaisten taloudellisesta hyvinvoinnista huolehtiminen. Neljäs demokratian määritelmä korostaa puolestaan enemmänkin politiikan sisältöä kuin mitään määrättyjä poliittisen järjestelmän muotoja. Jos politiikka kykenee takaamaan kansalaisten tavoittelemat arvot, kuten muun muassa hyvinvoinnin, poliittisen järjestelmän muutoseikoilla ei ole demokratian kannalta kummempaa merkitystä.<sup>14</sup>

Toisaalta demokratia voidaan määritellä myös institutionaaliseksi menetelmäksi, jolla etsitään ratkaisua yhteiskuntateorioiden ikuiseen ongelmaan siitä, miten yksilöiden vapaus ja pakkoyhteisöiksi nimitettyjen valtioiden laillisen järjestyksen ylläpitotehtävä voidaan sovittaa yhteen. Määritelmän mukaan kansalaisille turvatut vapausoikeudet ja poliittiset kansalaisoikeudet ovat demokratian ehdottomia edellytyksiä, mutta niiden todellinen merkitys toteutuu vasta kollektiivisen toiminnan kautta. Tässä suhteessa yksilöiden oikeudet ja kollektiivinen toiminta eivät olekaan toistensa vastakohtia vaan kollektiivinen toiminta edellyttää yksilöllisiä oikeuksia.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Paloheimo - Wiberg 1997 s. 138.

<sup>14</sup> Westholm 1976 s. 180-181.

<sup>15</sup> Paloheimo - Wiberg 1997 s. 147.

Kuten edellä mainituista demokratiamääritelmistäkin voi päätellä käsitykset demokratiasta voivat painottua usealla eri tavalla, eikä demokratialle olekaan löydettävissä yhtä ainoaa oikeaa määritelmää. Oikeastaan voidaan todeta, että käsite saa tarkemman sisällönsä vasta osana poliittisen järjestelmän ja valtion toimintaa. Tällöin onkin jo kyse erilaisista demokratiateorioista.

## 2.2 Demokratiateoriat

Länsimaiset liberaalit demokratiateoriat voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, miten ne suhtautuvat kansalaisten osallistumiseen. Toiset demokratiateoriat kannattavat kansalaisten suoraa osallistumista eli niin sanottua suoraa demokratiaa, kun taas toiset teoriat puolustavat edustajan välityksellä tapahtuvan osallistumisen paremmuutta eli niin sanottua välillistä demokratiaa. Näiden kahden teoriasuuntauksen väliin sijoittuu pluralistinen demokratiateoria, jonka ihanteisiin kuuluu niin kansalaisten suoran osallistumisen kuin toisaalta myös edustajien välityksellä tapahtuvan osallistumisen yhdistäminen.<sup>16</sup>

Eliittiteoriat kuuluvat edustuksellisten demokratiateorioiden joukkoon, joiden lähtökohdan mukaan vain pieni osa kansasta haluaa ja edes osaa käyttää valtaa. Eliittiteoriat pitävätkin hyvin epärealistisena oletusta siitä, että kansa omaisi rationaalisen mielipiteen kaikkiin poliittisiin kysymyksiin, ja jotka kansan valitsevat edustajat voisivat sitten selvittää ja panna käytäntöön. Eliittiteoreetikkojen mukaan demokratia perustuu kilpailuun ihmisten äänistä, jolla eliitit saavat vallan päättää asioista. Poliittisen johdon eli eliittien tehtävänä onkin määritellä kantansa asiakysymyksiin, eliitin ulkopuolisten kansalaisten äänestäessä siitä, keitä johtaviin eliitteihin kuluu. Vaikka demokratian edellytyksenä onkin tämänkaltaisen määritelmän mukaan yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sekä mielipiteenvapaus ja poliittisen opposition olemassaolo, itävaltalainen eliittiteoreetikko Joseph Schumpeter on kuitenkin todennut ettei demokratia tarkoita suinkaan sitä, että kansa todellisuudessa hallitsee vaan ainoastaan sitä, että kansalla on mahdollisuus joko hyväksyä tai hylätä heitä hallitsevat henkilöt.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Ks. demokratian eri näkökulmista mm. Berndtson 1995; Dahl 1989.

<sup>17</sup> Berndtson 1995 s. 193-195; Schumpeter 1970 s. 284-285; Paloheimo - Wiberg 1997 s. 142-143.

Pluralististen demokratiateorioiden ominaispiirteisiin kuuluu puolestaan suoran ja edustuksellisen demokratian yhdistäminen. Teorioiden mukaan valta ei ole keskittynyt vain yhdelle vaan enemminkin useille, keskenään kamppaileville eliiteille. Toisaalta myös kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus käyttää valtaansa kykyjensä mukaan jonkin ryhmän kautta. Siten pluralististen demokratiateorioiden mukaan valta ei jakaudu tasaisesti kaikkien kansalaisten kesken, vaan päätöksenteossa painottuu nimenomaan kompromissien ja yhteiskunnallisen konsensuksen merkitys. Päätöksenteko tapahtuukin verkostoissa, jotka muodostuvat useista erilaisista eliiteistä sekä kansalaisten suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta. Valtaa käyttävät yhtä lailla yksilöt, ryhmät kuin organisaatiotkin suhteessa toisiin yksilöihin, ryhmiin ja organisaatioihin. Lisäksi pluralistit ovat sitä mieltä ettei valta ole koskaan absoluuttista vaan kaikki vähemminkin valtaresursseja omaavat toimijat pystyvät vastustamaan vahvemman vallankäyttöä omien resurssiansa avulla aina tiettyyn rajaan saakka.<sup>18</sup>

Edellä mainituista demokratiateorioista poikkeaa ehkä jyrkimmin niin sanotut osallistumisteoriat, jotka korostavat kansalaisten suoraa osallistumista. Suoran osallistumisen lisäksi kansalaisia kannustetaan käyttämään valtaansa, kokoontumalla päättämään mahdollisimman monista asioista kansankokouksiin tai tuomalla äänensä esiin kansanäänestyksissä. Tämänkaltaisen välittömään demokratiaan pohjautuvan osallistumisen on sanottu olevan tehokkainta vaikuttamista, jossa yhteiskunnan heterogeeninen luonne ja kansalaispiirteiden erilaiset toiveet ja päämäärät tulee huomioitua parhaimmalla mahdollisella tavalla.<sup>19</sup>

Tällä hetkellä länsimaisten demokratiateorioiden voidaan katsoa olevan uusien haasteiden edessä. Hallitsevimpana teoriana on ollut pluralistinen demokratiateoria, jolla on toisaalta yhä vieläkin omat kannattajansa, mutta jonka rinnalle on kuitenkin hiljalleen noussut uudentyyppinen osallistuvan demokratian teoria. Tämän uuden demokratiateorian kehittäjät ovat saaneet vaikutteita niin klassisesta Ateenan demokratiasta kuin toisaalta myös Rousseaulta ja Marxiltakin, edustaen siten yhtä hyvin liberaalia oikeistoa kuin vasemmiston eri suuntauksia. Toisaalta he ovat pyrkineet samalla huomioimaan yhteiskunnallisen muutoksen asettamat haasteet. Osallistuvan demokratian teoreetikot ovat tuoneet esille muun muassa huolensa siitä, että koska tulevaisuudessa ihmiset mitä

<sup>18</sup> Dahl 1961; ref. Berndtson 1995 s. 195-197.

<sup>19</sup> Niiranen 1997 s. 140-141; Sutela 2000 s. 56-57.

ilmeisemmin haluavat osallistua aiempaa enemmän itseään koskevien päätösten tekoon, poliittisen järjestelmän päätöksentekorakenteita olisi ryhdyttävä muokkaamaan tämän mahdollistamiseksi.<sup>20</sup>

Osallistuvan demokratian kehiteltävissä oleviin muotoihin kuuluvat ensinnäkin edustukselliseen demokratiaan jo sisältyvien suorien vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen esimerkiksi kansalaisaloittein ja kansanäänestyksin. Toiseksi edustuksellisen demokratian rinnalle voidaan luoda uudet lähidemokratiaa korostavat päätöksentekokoneistot, kuten muun muassa kaupunginosavaltuustot, kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa asuinalueensa suunnitteluun ja virkamiesten kyselytunnit. Kolmanneksi osallistuvaa demokratiaa voidaan toteuttaa asiakasdemokratiaa kehittämällä siten, että kansalaisille annetaan vaikutusmahdollisuus niihin julkisen sektorin palveluihin, jotka kohdistuvat suoraan heihin itseensä.<sup>21</sup>

### **2.3 Suoraa vai edustuksellista demokratiaa?**

Demokraattinen päätöksenteko on aina jollakin tavalla kansasta lähtevää. Kansalaisilla voi olla vaihtelevia käsityksiä siitä, mikä on kussakin asiassa se ryhmä tai yhteisö, jonka tulee käyttää kansanvaltaa ja millä areenalla päätökset tulisi tehdä. Kysymys päätöksentekoareenoista jakautuu kahteen osaan sen mukaan kuinka keskitettyä tai hajautettua päätöksenteko on. Keskitetyn päätöksenteon ominaispiirteisiin kuuluu yhdelle ainoalle päätöksentekokeskukselle luovutettu päätöksentekovalta, kun taas hajautettua päätöksentekoa harjoitetaan useilla eri areenoilla. Hajautetun päätöksenteon onnistumismahdollisuudet jäävät kuitenkin varsin heikoiksi, jos toisistaan poikkeavia ajatuksia ei pyritä yhteensovittamaan tai päätöksenteon koordinointi ylipäättään unohtuu.<sup>22</sup>

Keskitetyn ja hajautetun päätöksenteon lisäksi päätöksenteon ulottuvuuksiin lukeutuu myös suora ja edustuksellinen ulottuvuus. Suoran demokratian mukaista päätöksentekoa voidaan kutsua keskitetyksi päätöksenteoksi tapauksissa, joissa yhteisöä koskevien merkittävien ratkaisujen tekeminen tapahtuu itsenäisen valtion kansankokouksissa. Hajautettua se on puolestaan silloin, kun päätöksenteko tapahtuu alueellisissa itsehallin

---

<sup>20</sup> Berndtson 1995 s. 200-201.

<sup>21</sup> Emt. s. 200-201.

<sup>22</sup> Paloheimo - Wiberg 1997 s. 157.

nollisissa paikallisyhteisöissä. Edustuksellisen demokratian mukaista päätöksentekoneistoa voidaan vastaavasti kutsua keskitetyksi, jos yhteisöä keskeisesti koskevien poliittisten ratkaisujen tekeminen on sisällytetty poliittisesti vastuunalaisen kansanedustuselimen tehtäväpiiriin. Päätöksenteko on puolestaan hajautettua silloin, kun poliittisen yhteisön hallinto on moniportainen, ja sen jokaiselta portaalta löytyy edustuksellisia demokraattisia laitoksia.<sup>23</sup>

**Taulukko 1. Demokraattisen päätöksenteon areenat.**

	<b>Suora demokratia</b>	<b>Puolivälitön demokratia</b>	<b>Edustuksellinen demokratia</b>
<b>Keskitetty päätöksenteko</b>	Kaikki poliittiset päätökset tehdään itsenäisen valtion (poliksen) kansankokouksissa.	Kansanäänestykset ja niiden mukaiset päätökset toteutetaan ja täytäntöönpannaan valtiollisella tasolla. Kansanaloitteisiin perustuvat toimenpiteet.	Hallitus tekee kaikki keskeiset poliittiset ratkaisut.
<b>Hajautettu päätöksenteko</b>	Välitön demokraattinen päätöksenteko on hajautettu toisiinsa nähden suhteellisen autonomisiin paikallisyhteisöihin.	Kansanäänestykset ja kansanaloitteet ovat osa päätöksentekoa suhteellisen itsenäisissä alueellisissa paikallisyhteisöissä.	Hallinto on moniportainen ja joka portaalla on edustuksellisia demokraattisia laitoksia.

(Lähde: Paloheimo - Wiberg 1997, 158.)

Kansalaisten suora demokratia voi toteutua kahdella tavalla. Kansalaiset voivat osallistua päätöksentekoon joko välittömästi tai toisaalta he voivat pyrkiä vaikuttamaan päätöksiin myös varsinaisen päätöksenteon ulkopuolelta, erilaisin kansalaisvaikuttamisen keinoin. Suomalainen suoran demokratian käsite on melko laaja<sup>24</sup>. Sen piiriin luetaan kuuluvan yhtä lailla neuvoo-antavat kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet kuin käyttäjädemokratia ja muunkinlainen kuntalaisten suora päätöksentekijöihin vaikuttaminen. Edustuksellinen demokratia viittaa puolestaan osallistumismuotoihin, jotka toteutuvat välillistä kautta eli kansalaisten valitsemien edustajien toimesta. Suoran ja edustuksellisen demokratian päätöksentekomuotoja ei tulisi kuitenkaan nähdä toistensa vastakohtina vaan ennemminkin toisiaan täydentävinä. Suoran demokratian toteuttaminen ei ole mahdollista ilman edustuksellisen demokratian instituutioita.<sup>25</sup>

Kansanäänestysten ja kansanaloitteiden käyttö voidaan toisaalta lukea niin sanotun puolivälittömän demokratian piiriin, jossa päätöksenteon edustuksellinen menettely on yhä pääsääntö. Sitovassa tai neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä kansalaisille annetaan mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kansanäänestyksen kohteena olevasta asiasta. Nimensä mukaisesti sitovassa kansanäänestyksessä kansalaiset päättävät jostakin asiakysymyksestä lopullisesti, kun taas neuvoo-antava äänestys on tarkoitettu päätöksentekijöiden tueksi. Kansanaloitteella tarkoitetaan sekä kansalaisten yleistä aloiteoikeutta että kansanäänestysaloitetta, jolla vaaditaan joko sitovan tai neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä. Kansanaloiteoikeus voidaankin siten mieltää kansalaisille taatuna mahdollisuutena pakottaa hallitsijat käsittelemään jotain kansan tärkeänä pitämää asiaa aiempaa perusteellisemmin.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Emt. s. 158.

<sup>24</sup> Keskieurooppalaisessa demokratiakeskustelussa suoran demokratian keinot jaotellaan vaikuttavuutensa perusteella niin sanottuihin aitoihin ja epäaitoihin keinoihin. Aidoimmillaan suora demokratia on siis vaikuttamista, jossa kansalaiset ja kuntalaiset päättävät asiakysymyksistä sitovasti, kun taas epäaidot suoran demokratian keinot antavat kansalaisille mahdollisuuden myötävaikuttaa valmisteltaviin ja käsiteltäviin asioihin. (Sutela 2000 s. 60.)

<sup>25</sup> Sutela 2000 s. 60-63.

<sup>26</sup> Paloheimo - Wiberg 1997 s. 158; Sutela 2000 s. 61.

Demokratiakeskusteluun liittyy jatkuva suoran ja edustuksellisen demokratian paremmuutta käsittelevä kiista. Kansalaisten suorista osallistumisoikeuksista on esitettävissä useita niitä puoltavia argumentteja. Itse asiassa tärkein lienee demokratia, jonka arvoihin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet liittyvät keskeisesti. Suoraa demokratiaa on puollettu muun muassa hallinnon avoimuuden ja kansalaisläheisyyden parantamisen sekä tavoitteisiin sitouttamisen ja päätösten hyväksyttävyyden näkökulmista. Toisaalta tällaisen vastavuorottoman osallistumisen edistäminen on saanut osakseen myös kritiikkiä. Esitetyn kritiikin mukaan osallistumisen tulisi olla kaksisuuntaista, molempia osapuolia hyödyttävää, eikä lähtökohtana saisi olla pelkkä ajatus siitä, mitä annettavaa kuntalaisilla on viranhaltijoille, vaan myös siitä, mitä kuntalaiset kokevat saavansa viranhaltijoilta.<sup>27</sup>

Rajoitteita, ja toisaalta myös uhkakuvia, suoran demokratian toteuttamiselle aiheuttaa myös tosiasia siitä, että vain osa kansalaisista on poliittisesti aktiivisia. Tämän arvellaan johtuvan yhtä lailla ajan kuin tietojenkin puutteesta sekä siitä, että vaalien välityksellä kansalaiset kykenevät delegoimaan jatkuvan poliittisen päätöksenteon taakan poliitikoille, keskittyen itse enimmäkseen muihin kuin poliittisiin asioihin. Toisaalta kansalaisten poliittista passiivisuutta sekä edustuksellisen demokratian nauttimaan kannatusta heidän keskuudessaan voidaan selittää myös sillä, että kansalaiset ajattelevat politiikan ammattin edellyttävän harjaantumista, kypsyneisyyttä ja kokemusta siinä missä muutkin erityisosaamista vaativat työtehtävät. Jos suoran demokratian mukaisia keinoja ryhdyttäisiin kuitenkin suosimaan edustuksellisen demokratian kustannuksella, uhkaksi saattaisi muodostua tilanne, jossa kansalaisten kokonaiskonsensus pääsisi unohtumaan ja vain tiettyjen yksilöiden yksityiset intressit otettaisiin lopullisessa päätöksenteossa huomioon. Suoran osallistumisen lisääminen saattaisikin siis aiheuttaa kansanvallan murenemisen.<sup>28</sup>

Toisaalta suoran demokratian keinojen käyttöönoton lisääminen on kohdannut vastustusta myös päättäjien suunnalta. Kenties päättäjät eivät olekaan vielä ymmärtäneet suoraa ja edustuksellista demokratiaa toisiaan tukevinä päätöksentekokeinoina, vaan suora demokratia koetaan ennemminkin perinteisen edustuksellisen päätöksenteon uhkaajana. Siten vallan siirtäminen luottamushenkilöiltä kuntalaisille mielletään vallan osittaisena

<sup>27</sup> Rynnänen 1998 s. 58; Salmikangas 1998 s. 64; Paloheimo-Wiberg 1997 s. 159.

<sup>28</sup> Rynnänen 1998 s. 55-59; Paloheimo-Wiberg 1997 s. 159.

palauttamisena takaisin kansalle. Kirjallisuudessa on esitetty myös epäilyjä siitä, että suoran osallistumisen lisääntyvä käyttö pidentäisi hallintomenettelyn kestoja sekä mutkistaisi sitä. Tämä puolestaan johtaisi hallintomenettelyn tehokkuuden vaarantumiseen. Lisäksi suora demokratia saattaisi sekoittaa hallinnon eri osapuolien kompetenssialueita.<sup>29</sup>

Myös Max Weber vertaili aikoinaan suoran ja edustuksellisen demokratian hyviä ja huonoja puolia. Hän päätyi tuolloin kannattamaan edustuksellista demokratiaa siitä syystä, että hänen arvioidensa mukaan valta keskittyy aina harvoille, ja harvainvallan kontrollointi taas mahdollistuu paremmin juuri edustuksellisessa demokratiassa. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset voivat vaaleissa määrätyn väliajoin kontrolloida keskenään kilpailevien eliittien toimintaa, kun suoran demokratian mukaisissa kansankokouksissa eliittien toiminnan kontrollointi olisi huomattavasti vaikeampaa. Kontrolloinnin helpottumisen lisäksi Weber arveli, että jos suoran demokratian muodoilla päätettäisiin jatkuvasti useista merkityksellisistä ja vähemmän merkityksellisistä asioista, kansalaisten mielenkiinto saattaisi herpaantua ja osallistumisaste laskea. Tämän seurauksena poliittiset eliitit voisivat toimia entistäkin riippumattomammin ja kansanjoukkojen mielipiteitä kummemmin huomioimatta.<sup>30</sup>

Suoran osallistumisen lisäämistä ei siis kannattane tulkita demokratian korkeampiasteiseksi muodoksi, ilman sen kummempia pohdintoja. Siinä missä edustuksellisen demokratian mukaiset päätöksentekojärjestelmät ainakin periaatteessa edustavat laajempaa kansalaismielipidettä, suora demokratia voisi johtaa juuri päinvastaiseen tulokseen. Vaikka suoran demokratian mukaiset järjestelmät sisältävätkin edustukselliseen järjestelmään verrattuna useita positiivisia puolia, demokratian kehittämisen kannalta suoran osallistumisen lisääminen ei ole kuitenkaan itsestään selvä parannuskeino.

## 2.4 Osallistuminen ja vaikuttaminen

Kansalaisten osallistumisella on keskeinen merkitys länsimaisen liberaalin demokratiaperinteen historiassa. Samoin kuin nykyaikaisessa demokratiassa niin myös kreikkalais-roomalaisessa kaupunkivaltiossa politiikkaan osallistumisen oikeutta pidettiin kan

<sup>29</sup> Sutela 1999 s. 55; Ryyänen 1998 s. 55-59.

<sup>30</sup> Paloheimo-Wiberg 1997 s. 159.



salaisvapauden tärkeimpänä tunnusmerkkinä. Jotta demokratia voisi toteutua, kansalaisten tulee osallistua poliittiseen toimintaan – ei välttämättä kaikkien, mutta joidenkin on osallistuttava. Onkin sanottu, ettei politiikasta voi koskaan tulla automaattisesti toimivaa konetta vaan se vaatii ihmisten luovia toimenpiteitä.<sup>31</sup>

Poliittisella osallistumisella on katsottu olevan merkitystä erityisesti siksi, että sen kautta kansalaiset voivat vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. Toisaalta muun muassa Jean Jacques Rousseau sekä John Stuart Mill ovat korostaneet osallistumisen kasvattavaa merkitystä. Rousseau mukaan poliittisen osallistumisen ensisijaisena funktiona on kansankasvatustehtävä. Mitä enemmän kansalaiset osallistuvat yhteisöään koskevien asioiden ratkaisemiseen, sitä kykenevämpiä he ovat päättämään niistä. Lisäksi kansalaisten osallistuminen yhteisistä asioista päättämiseen lisää heidän vastuuntunnettaan. Ihmisten on helpompi hyväksyä ratkaisut, joiden tekoon he ovat itse olleet osallisina kuin sellaiset päätökset, jotka tulevat heille ulkopuolelta annettuina. Kolmantena keskeisenä osallistumisen merkityksenä Rousseau pitää sen integrointitehtävää: osallistuminen yhteisten asioiden hoitamiseen lisää yhteisön jäsenten välistä yhteenkuuluvuuden tunnetta.<sup>32</sup>

Poliittista osallistumista voidaan siis pitää demokratian toteutumisen edellytyksenä, poliittiseen osallistumiseen puolestaan liittyy keskeisesti vaikuttamisen käsite. Osallistumisella tarkoitetaan yleisesti ottaen yksityisten kansalaisten toimia, joilla he pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekijöiden tekemiin päätöksiin tai toimenpiteisiin. On kuitenkin mahdollista, että kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon ilman, että osallistumisella on sen kummempaa vaikutusta päätöksiin. Osallistumista voi olla muun muassa neuvojen antaminen henkilölle, jonka ei periaatteessa edes tarvitse välittää neuvonantajan näkemysistä. Osallistuminen voi siis joko epäonnistua tai sitten osallistumisen tarkoitus ei olekaan vaikuttaa päätöksentekoon, vaan se voi olla luonteeltaan pelkkää kannatuksen osoittamista. Vaikuttaminen voidaankin siis määritellä osallistuvaksi toiminnaksi, joka saa aikaan jonkinasteisen muutoksen päätöksenteossa. Osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan siten erottaa toisistaan toiminnan tarkoituksellisuuden perusteella. Osallistuminen on aina tarkoituksellista. Normaalisti myös vaikuttaminen on sitä, mutta on olemassa myös vaikuttamista, joka ei ole tarkoituksellista. Tähän voisi liittää myös sen, että

<sup>31</sup> Jansson 1993 s. 137; Petersson - Westholm - Blomberg 1989 s. 87; ref. Sainio 1994, 17.

<sup>32</sup> Helander & Ståhlberg 1973 s. 32-33.

osallistuminen on aina vapaaehtoista, vaikka sysäys osallistumiseen saattaakin tulla henkilön ulkopuolelta.<sup>33</sup>

Vaikuttamisen käsitettä on usein pyritty operationalisoimaan erilaisten osallistumismuotojen avulla. Ståhlberg ja Helander pitävät osallistumisen ja vaikuttamisen välistä eroa niinkin merkittävänä, että niiden eroavaisuus olisi syytä huomioida jo demokratiaa määriteltäessä. Toisaalta he toteavat, että erilaisille vaikuttamisen tavoille ei ole ehkä löydettävissä merkityksellisiä operationalisointeja. Siten osallistuminen jääkin vaikuttamista selvittäväksi muuttujaksi. Asiaan liittyvissä pohdinnoissaan he ovat päätyneet esittämään vertailutilanteen osallistumisen ja vaikuttamisen suhteesta neljässä toisistaan poikkeavassa tilanteessa.<sup>34</sup>

**Taulukko 2. Osallistumistilanteiden vaikutus.**

		VAIKUTUS	
		Suuri	Pieni
<b>OSALLISTUMINEN</b>	Suuri	1	2
	Pieni	3	4

(Lähde: Ståhlberg - Helander 1984, 38.)

Ihanteellisesti toteutunutta demokratiaa kuvaa ensimmäisessä kohdassa esiintyvä tilanne, jossa sekä osallistumisen että vaikutuksen asteet ovat suuria. Kohdan kaksi tilanne voi puolestaan olla esimerkki joko kannatuksen osoittamisesta tai sitten osallistumisesta, jonka tarkoituksena on ollut lähinnä osallistujan itsensä kehittäminen. Kyseessä voi olla myös esimerkki epäonnistuneesta osallistumisesta. Kolmas kohta kuvaa tilannetta,

<sup>33</sup> Ståhlberg - Helander 1984 s. 50-52; Sainio 1994 s. 22-38; Salmikangas 1996 s. 11; Roos - Riikonen 1983 s. 100.

jossa päätöksentekijä on jostain syystä huomionnut jonkun osapuolen tarpeet, vaikka tämä ei ole edes ilmaissut niitä. Neljännellä kohdalla voidaan taas kuvata järjestyneen yhteiskunnan toiminnan ulkopuolelle jättäytymistä ja siitä vetäytymistä.<sup>35</sup>

Osallistumista, jolla ei saavuteta mitään muutoksia, voidaan pitää enintään niin sanottuna näennäisdemokratiana. Ståhlberg onkin jaotellut osallistuminen kolmeen ryhmään: päätösosallistumiseen, konsultoivaan osallistumiseen ja manipuloivaan osallistumiseen. Päätösosallistumisessa yhteisön jäsenet vaikuttavat todella ja oikeuden perusteella päätöksiin. Konsultoivassa osallistumisessa heillä on puolestaan oikeus olla mukana päätöksenteossa esimerkiksi osallistumalla neuvotteluihin ja antamalla neuvoja. Manipuloivassa osallistumisessa on kysymys pelkän informaation jaosta ja puhtaasti manipuloivasta toiminnasta. Ståhlbergin mukaan demokraattiseksi voidaankin kutsua oikeastaan vain päätösosallistumista, joka takaa osallistuneiden mielipiteiden kuulemisen ja huomioimisen. Konsultoiva osallistuminenkin voi olla demokraattista, jos osallistuneiden antamien neuvojen sitovuusaste on ennalta määritelty tai jos yhteisön jäseniä kuullaan säännönmukaisesti.<sup>36</sup>

## 2.5 Demokratia nykypäivän Suomessa

Demokraattinen järjestelmä, jossa vaaleilla valittu parlamentti tekee keskitetysti kaikki keskeiset poliittiset ratkaisut, on harvinainen. Useimmiten hallinto onkin hajautettu useammalle päätöksentekotasolle, joilla kullakin voi olla jonkinasteinen autonomia. Järkevintä olisikin löytää tasapaino edustuksellisen ja suoran demokratian välille. Edelleen tarvitaan edustuksellisia elimiä tekemään päätöksiä asioista, joita ei ole mahdollista jättää yksilöiden sekä kansalaisryhmien päätettäväksi tai järjestää päätöksentekoa muulla tavoin. Edustuksellinen demokratia on keino hallita suurten alueellisten ja muiden yksiköiden päätöksentekoa. Toisaalta myöskään kehittyneen teknologian käyttöönotolla, eli niin sanotun teledemokratian mahdollistumisella, ei kyetä ratkaisemaan kaikkia päätöksentekoon liittyviä ongelmia. Ensinnäkin vie vielä oman aikansa, ennen kuin teknologian hyödyntäminen mahdollistuu sille tasolle, että jokaisella kansalaisella on todellinen mahdollisuus sen hyödyntämiseen. Toiseksi teknologian käyttöönotolla ei voida korvata

---

<sup>34</sup> Ståhlberg - Helander 1984 s. 38-55.

<sup>35</sup> Emt. s. 38-39.

<sup>36</sup> Ståhlberg 1974 s. 423-425.

henkilöitä, jotka hoitavat yhteisiä asioita kansalaisten valtuuttamina, ja joilla on kiinnostusta sekä aikaa perehtyä päätöksenteon kohteeksi tuleviin asioihin.<sup>37</sup>

Suomen perustuslaki sanoo valtiovallan kuuluvan kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Alueellisella tasolla hallinto perustuu puolestaan kunnalliseen itsehallintoon, eli kuntaa koskevien päätöksen tekemisestä huolehtivat kunnan asukkaiden valitsemat edustajat. Perustuslain mukaan suomalaiseen kansanvaltaan sisältyy lisäksi yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan sekä elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä onkin edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua niin yhteiskunnalliseen toimintaan kuin myös itseään koskevaan päätöksentekoon. Hyviä esimerkkejä julkiselle vallalle asetetun yksilöiden osallistumismahdollisuuksien edistämismahdollisuuden toteuttamisesta, voidaan löytää perustuslain säännösten lisäksi myös muutamien muiden hiljattain uudistettujen kansallisten lakiemme säännöksistä. Tällainen on muun muassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, joka sääntelee viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta ja valmistelun avoimuudesta, joita jo sinällään voidaan pitää edellytyksinä kansalaisten osallistumiselle. Uudistetun julkisuuslain lisäksi myös uuden maankäyttö- ja rakennuslain säännökset pyrkivät parantamaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on parantaa kaikkien osapuolten vaikutusmahdollisuuksia jo kaavoitusprosessin alkuvaiheissa, eikä vain jälkikäteisellä valitusten muodossa tapahtuvalla kontrollilla.

Demokratian laajentuminen tai kaventuminen on kuitenkin olennaisilta osin kiinni osallistumisesta, vaikuttamisesta ja sen tarpeesta. Muodolliset osallistumismahdollisuudet eivät vielä kerro paljoa demokratian laajuudesta. Mikäli kansalaisten osallistumista halutaan lisätä, edellytyksenä on riittävä tiedottaminen ja heille annettu mahdollisuus valvoa tehtyjä päätöksiä sekä päätöksentekijöiden toimintaa. Ja mikäli ihmiset haluavat todella vaikuttaa asioihinsa on heidän oltava valmiita ottamaan kantaa sekä puuttumaan asioihin niin suullisesti kuin kirjallisestikin.

---

<sup>37</sup> Sutela 2000 s. 62; Keskinen 1995 s. 19-27; Sainio 1994 s. 119.

### **3. Kommunikatiivinen suunnittelu – miten ja miksi tähän on päädytty?**

#### **3.1 Yleistä**

Jokaisen kansalaisen oikeus itseään koskevien asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon tunnustetaan länsimaisessa poliittisessa kulttuurissa varsin laajasti. Osallistumismahdollisuuksien antamisen ja niihin osallistumisen myötä kansalaisista uskotaan tulevan aktiivisia, erilaisia asioita paremmin tiedostavia ja valistuneita. Lisäksi heidän ajatellaan tämän myötä kykenevän hoitamaan sekä omia että ympäristöään koskevia asioita, kuin myös kantamaan niihin liittyvän vastuunkin. Ehkäpä juuri tästä syystä asukkaiden osallistuminen elinympäristöään koskevaan suunnitteluun on ollut yksi viime vuosikymmenien keskeisimmistä kiinnostuksen kohteista niin suunnittelussa kuin käytännön suunnittelumenetelmien kehittämistä käsitelleissä pohdinnoissakin.

Yhteiskuntasuunnitteluun liittyy väistämättä myös julkisen vallan harjoittama suunnittelutoiminta. Suomalaiset suunnittelujärjestelmät luotiin voimakkaan taloudellisen kasvun ja kaupungistumisen aikana, jolloin niiden keskeisenä tehtävänä oli yhdyskuntien alueellisen kasvun ja sen seurausten ennakointi. Osallistumisen ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen jätettiin tuolloin tarkoituksellisesti vähäisemmälle huomiolle, ja kansalaisista tuli suunnittelun passiivisia kohteita. 1900-luvun loppuun tultaessa ja uudelle vuosituhannelle siirryttäessä kasvu on kuitenkin hidastunut, ja muun muassa maankäytön suunnittelu tarkoittaa nykyään lähinnä rakennettujen ympäristöjen uudelleensuunnittelua. Suunnittelun suuntautuessa nykyään nimenomaan jo rakennettuun ympäristöön ja siten asukkaiden kotien lähiympäristöön, asukkaat ovat entistä motivoituneempia vaikuttamaan ja ottamaan kantaa. Näin myös ristiriitatilanteiden syntyminen on hyvin todennäköistä.

## 3.2 Kommunikatiivisuus ja suunnittelu käsitteinä

### 3.2.1 Kommunikatiivisuus-käsitteen määritelmiä

Kommunikatiivisuus on eräs sosiaalipsykologian keskuudessa yleisesti käytetyistä käsitteistä. Kyseisen tieteenalan oppikirjoissa painotetaan kommunikaation kiinteää yhteyttä ryhmiin sekä viestintään. Antti Eskolan mukaan kommunikatiivisuus on ensinnäkin yksi ryhmärakenteen perustekijöistä ja toisaalta myös informaation lähettämiseen ja vastaanottamiseen liittyvää toimintaa. Jotta erilaisista yksilöistä voisi ylipäätään muodostua ryhmiä ja laajempia yhteisöjä, yksilöiden välillä täytyy olla jonkinlaisia kommunikaatio- eli viestintäyhteyksiä. Ryhmien välisen kommunikaation ja viestinnän edellytykseksi puolestaan nousee pienryhmässä vallitseva yhteinen kieli ja kielellinen ymmärrys.<sup>38</sup>

Laajemmin tarkasteltuna kommunikatiivisuus ei kuitenkaan ole pelkkää viestin välittämistä vaan siihen liittyy keskeisesti myös yhteinen ymmärtäminen. Toisaalta käsitteen määrittely ei tyhjene yhteiseen ymmärtämiseenkään tukeutuen. Tietyissä rajoissa kommunikaation ytimeen voidaankin katsoa kuuluvan myös pyrkimys yksimielisiin ratkaisuihin. Siitä huolimatta, että yksimielisiin ja yhteisiin ratkaisuihin pääseminen saattaa tuottaa hankaluuksia, ja osoittautua loppujen lopuksi mahdottomaksi saavuttaa, kommunikatiivisen toiminnan keskiöön kuuluu ryhmän jäsenten välinen mielipiteidenvaihto, ja jopa väittely. Kommunikatiivisessa toiminnassa ryhmän jäsenten ei olekaan tarkoitus ajaa omia pyrkimyksiään muita ryhmän jäseniä alistaen vaan nimenomaan argumentointi on tavoiteltavan yhteisymmärryksen ainoa niin sanottu väline.<sup>39</sup>

Kommunikatiivisessa toiminnassa tarkoitettu yhteisymmärrys ei edellytä yhteistä käsitystä päämäärästä eli hyvästä elämästä, vaan kyse on pikemminkin siitä miten yksilöiden erilaiset käsitykset voidaan sovittaa yhteen, juuri sillä hetkellä esillä olevassa yhteisössä koskevassa ratkaisussa. Vaikka kommunikatiivinen ratkaisu on siis oikeastaan kompromissi, se ei kuitenkaan ole kompromissi suhteessa siihen, miten erilaiset käsitykset sovitetaan yhteen. Pyrkimyksenä onkin tilanne, jossa kaikki ryhmän jäsenet hy

---

<sup>38</sup> Eskola 1973 s. 148.

<sup>39</sup> Kajanoja 1996 s. 21.

väksyvät ratkaisun aidosti, sopeuttaen myös henkilökohtaiset toimintasuunnitelmansa sen mukaisiksi.<sup>40</sup>

Edellä mainitusta voidaan päätellä, että erilaisuus ei ole kommunikatiivisuuden este vaan ennemminkin sen ensisijainen edellytys. Erilaisuus ei siis vie pohjaa kommunikatiivisuuteen pyrkivän vuorovaikutuksen edistämiseltä ja eristymisen voittamiselta. Tuuleekin muistaa, että sen kaikenasteinen tukahduttaminen voi koitua kommunikatiivisuuden kannalta varsin tuhoisaksi toimenpiteeksi. Erilaisuuden lisäksi kommunikatiivisuuden edellytyksiin lukeutuu toisaalta myös asianosaisten runsaslukuisuus ja etenkin se, että kaikki asianosaisiksi katsotut osallistuvat ratkaisutoimintaan.

### 3.2.2 Suunnittelu-käsitteen määritelmiä

Suunnittelun käsite liitetään usein nimenomaan julkisen sektorin ohjausmuotojen joukkoon, vaikka on toki selvää, että yhtäläillä myös yksityiset yritykset ja kollektiiviset puolueet sekä järjestöt suunnittelevat toimintaansa ja hahmottavat strategiansa juuri suunnittelun avulla. Itse asiassa julkisen sektorin suunnittelu on saanut keskeiset mallinsa nimenomaan yritysmaailmasta. Tässä yhteydessä tarkoitan julkisen sektorin suunnittelulla nimenomaan hallintokeskeistä suunnittelua, joka koskee joko välittömästi tai välillisesti lähes koko yhteiskuntaa. Kaikilla valtion hoitamilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla on omat suunnittelujärjestelmänsä, ja toisaalta budjetti kattaa nekin alueet, joilta omaa erityistä suunnittelumuotoa ei ole löydettävissä.<sup>41</sup> Julkisen sektorin harjoittamaa suunnittelua ei tule kuitenkaan ymmärtää pelkkänä taloussuunnitteluna vaan siihen liittyy kiinteästi myös fyysinen ja toiminnallinen suunnittelu, joka sisältää myös yhdyskuntasuunnittelun.<sup>42</sup>

Suunnittelu-käsitteen määritelmiä tuntuu löytyvän lähes yhtä paljon kuin on käsitteen määrittelijöitäkin. George Chadwick on määritellyt suunnittelun olevan inhimilliseen ajatteluun ja toimintaan perustuva tulevaisuuteen suuntautuva prosessi. Tore Sager

<sup>40</sup> Kajanoja 1996 s. 23.

<sup>41</sup> Tiihonen - Tiihonen 1990 s. 12-13.

<sup>42</sup> Vesala 1994 s. 7.

puolestaan kytkee suunnitteluun myös kollektiivisuuden. Hänen määritelmänsä mukaan suunnittelu onkin nimenomaan kollektiivisten päätösten valmistelua ja toteuttamista.<sup>43</sup>

Suomalaisittain suunnittelun on määritelty tarkoittavan päätöksenteon valmistelua, jotta sille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman hyvin. Valmistelussa selvitetään asian sen hetkinen tila, laaditaan ennuste tulevaisuuden muotoutumisesta, asetetaan tavoitteet ja laaditaan asetettujen tavoitteiden pohjalta uusi tulevaisuuden ennuste sekä kartoitetaan tavoitteiden saavuttamisen toimintavaihtoehdot. Lopulta suunnittelua seuraa päätöksenteko, päätösten toimeenpano, valvonta ja vaikutusten seuranta.<sup>44</sup>

Markku Sotara on jaotellut suunnittelun tehtävät erilaisten suunnittelu-määritelmien pohjalta neljään eri luokkaan. Suunnittelu voidaan ensinnäkin ymmärtää tulevaisuuteen suuntautuvana ajatteluna, ennakointina ja kontrollointina. Toisaalta muutamit muut määrittelyt korostavat suunnittelun ja päätöksenteon välistä yhteyttä. Suunnittelu nähdään sekä päätöksenteon valmisteluna että kollektiivisena ja integroituna päätöksentekona, johon liittyy myös tehokkuuden ja systemaattisuuden varmistaminen. Kolmannen luokituksen mukaan suunnittelu on muodollinen prosessi, jossa tuotetaan täsmällisiä toisiinsa nivottuja päätöksiä, jotka on muotoiltu etukäteen, mutta joita tarvitaan vasta tulevaisuudessa. Sotarauden neljäs luokitus on aiempia suppeampi. Sen mukaan suunnittelu tulee käsittää pelkkänä systemaattisena tiedon keräämisenä.<sup>45</sup>

Toisaalta yhtenä suunnittelun perusominaisuutena voidaan pitää myös tyytymättömyyttä olemassa olevaan tilanteeseen. Suunnitteluhan on varsin tarpeetonta, jos tapana on tehdä kaikki niin kuin aina ennenkin on tehty, eli tyydytään suosiolla vallitsevaan tilanteeseen. Siten tulevaisuussuuntautuneisuuden lisäksi suunnittelun ominaispiirteisiin voidaan laskea kuuluvan myös muutoshalukkuus ja pyrkimys uuteen tapaan.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Chadwick 1978 s. 24; Sager 1996 s. 28.

<sup>44</sup> Tiihonen - Tiihonen 1990 s. 24.

<sup>45</sup> Sotara 1996 s. 131.

<sup>46</sup> Hautamäki 1988 s. 108.



### 3.3 Yhteiskuntasuunnittelukulttuurin muutokset – virkamieskeskeisestä instrumentaalis-rationaalisesta suunnittelusta kohti käytännöllis-kommunikatiivista toimintaa

#### 3.3.1 Instrumentaalisen suunnittelun ihanne

Nykyaikainen suunnittelu sai alkunsa jo valistuksen ajan ajattelutapojen murroksessa. Yhteiskuntasuunnittelun voimakkaampi kehittyminen tapahtui kuitenkin vasta 1900-luvulla, valtion tehtäväalueen laajentumisen myötä toisen maailmansodan jälkeen. Sodan jälkeen valtion tehtäviin luettiin yhtäläillä ulkoisen turvallisuuden ja sisäisen järjestyksen ylläpitotehtävät kuin myös erinäiset hyvinvointiyhteiskunnallisetkin tehtävät. Siten hyvinvointiyhteiskunnan luomiseen keskittyneinä vuosikymmeninä valtion tehtävien laajentumisen vaikutukset heijastuivat erityisesti taloudenpidon toimintatapoihin ja edesauttoivat sen kokonaisvaltaisen systematisoinnin toteuttamista. Toisaalta suunnittelutoimintojen kokonaisvaltaistumista tapahtui yhteiskuntasuunnittelun ohessa myös yhdyskuntasuunnitteluun liittyvällä maankäyttösektorilla sekä useilla muilla yhteis- ja yhdyskuntasektorit läpäisevillä tehtäväalueilla, kuten muun muassa alue- ja työvoimapolitiikan aloilla.<sup>47</sup>

Länsimaissa harjoitettavan kokonaistaloudellisen suunnittelun oppi-isänä ja suunnittelukoulukunnan tunnetuimpana teoreetikkona on totuttu pitämään John Maynard Keynesiä. Länsimaista kokonaistaloudellista suunnittelua ryhtyivätkin ensimmäisinä harjoittamaan Ruotsi ja Kanada sekä jossain määrin myös Yhdysvallat, mutta toisaalta vaikutteiden antajana olivat toimineet sosialistista valtioteoriaa edustavat maat ja niistä lähinnä Neuvostoliitto, jossa kokonaistaloudellista suunnittelua oli harjoitettu jo 1920-luvulta lähtien. Laajemmalti ajatellen suunnitteluteorioiden kehittämisen kulta-ajaksi voitaneen kuitenkin kutsua vasta toisen maailmansodan jälkeistä jälleenrakennusvaihetta eli lähinnä 1950- ja 1960-lukujen välistä ajanjaksoa, ja toisaalta Suomen osalta oikeastaan vasta 1970-lukua.<sup>48</sup>

Suunnitteluideologian nousun aikana ongelmia ratkottiin keskitetyn koordinoitulla ja sektoroituneella järjestelmällä. Suunnittelun huomio kohdistui prosessiin, jossa päätök

<sup>47</sup> Pihlajaniemi 1990 s. 112-115; Friedmann 1987; ref. Sotarauta 1996 s. 130.

<sup>48</sup> Uusitalo 1974 s. 12-13; Pihlajaniemi 1990 s. 16.

sentekijä valitsi parhaan mahdollisen ongelmanratkaisukeinon, muun muassa ulkopuolista konsultointia ja selvityksiä hyödyntämällä. Lähtöajatuksiksi oli omaksuttu se, että oli mahdollista osoittaa se instituutio, organisaatio, yksikkö tai yksilö, joka oli vastuussa tietyn ongelman muotoilusta, ratkaisuehdotuksesta ja usein myös ratkaisusta.<sup>49</sup>

Instrumentaalisen-rationaalisen suunnittelun periaatteiden voidaankin katsoa nojautuneen ennemminkin objektiivisen hallinnan ideoihin kuin hallinnon noudatettaviksi tarkoitettujen laillisten säännösten asettamiseen. Sen mukaan juuri päätöksentekijä oli erityisasiantuntija suunnitelmiansa kohteiksi joutuvien kansalaisten tavoitteiden ilmaisemisessa ja näiden tavoitteiden strategiseen muotoon muuttamisessa, omaten samalla kyvyn maksimoida päämääristä saatavat hyödyt.<sup>50</sup> Edellä mainittua tukee toisaalta myös se, että rationaalisen suunnittelun ihanteena pidettiin laajoja ja kokonaisvaltaisia tavoitekeinohierarkioita, joiden ylimmillä tasoilla määriteltiin alempien tasojen suunnittelua ohjaavat tavoitteet. Ideologia perustuikin uskomukseen, että kokonaisvaltainen ja hallittu suunnittelu voi tapahtua pelkkään järjelliseen ajatteluun pohjautuen. Tavan mukaisesti asukkaat miellettiin osallistuvien subjektien sijasta suunnittelun kohteiksi.<sup>51</sup>

Rationalismipohjaisen suunnitteluideologian pyrkimyksenä voitaneenkin siten pitää periaatteessa valtion koko tehtäväkentän ja sen kaikkien toimintamuotojen yhteensovittamista, joka perustuu nimenomaan ohjauksen, kontrolloinnin ja sääntelyn keinoihin. Rationaalisen suunnittelun voidaankin katsoa soveltuneen niin sisällöltään kuin muodoiltaan nimenomaan hyvinvointivaltion luomisen ja valtion tehtäväkentän laajentamisen aikakauteen.

### 3.3.2 Strategisen suunnittelun ihanne

Hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella ongelmien pilkkominen toimi melko hyvin, mutta myöhemmin rationaalisen suunnittelun perusoletukset alkoivat kuitenkin säröillä. Toisaalta myös usko tämänkaltaiseen suunnitteluun alkoi murentua, siihen liittyneiden epäonnistumisten ja ohjausajattelun muutoksen myötä. Alun perin sodankäyntiä varten kehitetyt strategisen ajattelun periaatteet ja sovellutukset, alkoivatkin vähitellen solut

<sup>49</sup> Sotarauta 1999 s. 90-91.

<sup>50</sup> Healey 1997 s. 24.

<sup>51</sup> Vuorela 1991 s. 100-103.

tautua myös jokapäiväisen julkishallinnon puolelle. Vaikka kuntien muodollinen strateginen asema ei antanutkaan niiden strategiselle suunnittelulle kovinkaan paljoa tilaa, kunnat etsivät yritysten harjoittamasta strategioihin pohjautuvasta suunnittelumallista uusia lähestymistapoja julkisen hallinnon johtamiseen ja suunnitteluun. Strategioihin pohjautuvaa suunnittelua alettiin soveltaa Suomen alueellisessa kehittämisessä 1980-luvulla, mutta vasta 1990-luvulla sen käyttö alkoi varsinaisesti vakiintua.<sup>52</sup>

Strategisen suunnittelun alkuaikoina suunnittelu perustui pitkälti niin sanottuun kovan linjan strategiseen ajatteluun. Tämän päivän strategiseen suunnitteluun verrattuna strategioihin pohjautunut suunnittelu oli 1980-luvulla nykyistä analyyttisempää, systemaattisempää ja laskelmoivampaa. Suunnittelun perusviestinä oli selvyys siitä, mitä piti tehdä, missä järjestyksessä ja miten. Koviin faktoihin, muodolliseen prosessiin ja analyyttiseen ratkaisuun pohjautuneessa strategisessa suunnittelussa, luotiin siis haluttu tulevaisuudenvision, vision toteuttamiseen kelpuutetut strategiat, strategiset tavoitteet sekä niitä toteuttavat toimenpiteet.<sup>53</sup>

Rationalistiseen suunnitteluun verrattuna strategisen suunnittelun johtoajatukseksi voidaan pitää ajatusta siitä, ettei yhteiskunnan verkostojen ja ongelmien hallinta onnistu niitä pilkkomalla, vaan valta ja taito ongelmien ratkaisuun tulisi löytää ennemminkin yksiköiden välisestä vuorovaikutuksesta.<sup>54</sup> Toinen strategisen suunnittelun erityispiirre on se, että suunnittelussa ei keskitytä niinkään tavoitteiden ja päämäärien, vaan ennemminkin olemassa olevien ongelmien määrittelyyn sekä niiden ratkaisemiseen. Toisaalta suunnittelussa huomioidaan myös nykyisyyden epäjatkuvuus ja sen hetkisten trendien mahdollinen muuttuminen, jonka vuoksi suunnittelu pohjautuu erityisesti tulevaisuuden visioiden ja strategioiden luomiseen. Lisäksi strateginen suunnittelu kiinnittää erityishuomiota strategisten suunnitelmien toteuttamiseen liittyvään toimintaan.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Sotara 1996 s. 161-163; Sotara 1999 s. 91-92.

<sup>53</sup> Sotara 1999 s. 92-93.

<sup>54</sup> Sotara 1999 s. 92.

<sup>55</sup> Bryson 1988 s. 2-8.

Markku Sotaraudan mukaan strateginen suunnittelu sopii erityisen hyvin poliittisiin olosuhteisiin. Erityisesti kuntia koskevan strategisen suunnittelun osalta strategisen suunnittelun ja poliittisen suunnittelun yhdistäminen on hänen mielestään ensiarvoisen tärkeää. Hänen mukaansa strateginen suunnittelu auttaa poliittista johtoa esimerkiksi prioriteettien vahvistamisessa, tulevaisuuden suunnan selkiyttämisessä, päätöksenteon raamien kehittämisessä ja huomion kiinnittämisessä tärkeisiin asioihin.<sup>56</sup> Toisaalta strateginen suunnittelu saattaa auttaa ratkaisemaan merkittäviä organisatorisia ongelmia, parantamaan organisaation toimintaa ja kehittämään ryhmätyötä ja osaamista. Siksi pitäisikin kai uskoa ajatukseen, että kyvykäs poliitikko voi tehdä huomattavan paljon ymmärtäessään strategisen suunnittelun kaikki keinot.<sup>57</sup>

Vaikka markkinavoimien merkityksen korostumisen ja julkisen sekä yksityisen sektorin välisen rajan sumentumisen myötä, rationaalisen suunnittelun tehtävä laaja-alaisena kehityksen ohjaajana onkin heikentynyt, strategioita korostavasta suunnittelukulttuurista voidaan kuitenkin löytää rationaalisen suunnittelun metodeja. Itse asiassa rationaalisen suunnittelun aikaiset käytännöt istuvat julkishallinnon rakenteissa, prosesseissa ja asenteissa niinkin syvällä, että vaikka Suomen julkista hallintoa kehitettiinkin 1980- ja 1990-lukujen aikana uusien ihanteiden mukaiseksi, valtaa hajauttamalla sekä eri yksiköiden itseohjautuvuutta kuin toisaalta myös niiden välistä yhteistyötä korostamalla, rationaalisen suunnittelun jäykkien asenteiden ja rakenteiden voidaan nähdä vaikuttavan niissä yhä vieläkin.<sup>58</sup>

### 3.3.3 Kommunikatiivisen suunnittelun ihanne

Strateginen suunnittelu ei soveltunut ongelmitta kuntien käyttöön. Etenkin sen edellyttämä käsitteellinen ja ajoittain varsin abstrakti ajattelu tuotti ongelmia. Abstrakti strateginen ajattelu oli erityisen vaikeaa yhdistää operatiivisiin käytännön asioihin, eikä kokonaisuuden hahmottaminen ja asioiden näkeminen tulevaisuuden valossa, ollut kuntasektorilla sen helpompaa. Ongelmiin on lähdetty etsimään vastauksia strategiseen

---

<sup>56</sup> Sotarauda 1990 s. 57.

<sup>57</sup> Sänkiaho 1989 s. 45.

<sup>58</sup> Sotarauda 1996 s. 131; Sotarauda 1999 s. 91.

suunnitteluun liittyviä arvoja pehmentämällä ja kehittämällä strategista suunnittelua vuorovaikutteisempaan suuntaan.<sup>59</sup>

Toisaalta myös yhteiskuntaihanteen muuttuminen 1990-luvun aikana asetti omat vaatimuksensa strategiseen suunnitteluun pohjautuneen suunnitteluideologian uudistamiselle. Voidaan sanoa, että vuosituhaten lopussa ihanteeksi muodostui niin sanottu autonominen yhteiskunta, jota hallitsee moniulotteinen useista itsenäisistä yksiköistä ja niiden verkostoista koostuva vuorovaikutteinen verkosto.<sup>60</sup> Korostettuun asemaan ovat siten nousseet niin itseohjautuvuuden, oppimisen, vuorovaikutuksen kuin kommunikationkin käsitteet.

Kommunikatiivisen suunnittelun ideologia perustuu suurelta osin Jürgen Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden ja vuorovaikutteisuuden käsitteisiin sekä niihin liittyviin ajatuksiin. Habermas on korostanut yhteisymmärrykseen pyrkivää toiminnan teoriaa suunnittelun ideaalimallina. Strategisesta toiminnasta poiketen, kommunikatiivisen toiminnan ensisijainen tavoite ei ole tulossuuntautuneisuus, vaan ennemminkin yhteisymmärryksen pääseminen. Kommunikatiivisessa toiminnassa toimijat pyrkivät koordinoimaan toimintasuunnitelmiaan kommunikation avulla, jolloin rationaalisuuden astetta mitataan kommunikatiivisella rationaalisuudella.<sup>61</sup> Yleensä ottaen voidaankin pitää rationaalisempaa pyrkiä yhteisymmärrykseen ennemmin kuin asetettujen visioiden ja tavoitteiden suoraviivaiseen toteuttamiseen.<sup>62</sup>

Kommunikatiivinen suunnittelu ja toiminta ei ole kuitenkaan pelkkää puhetta, eikä siinä ole kyse pelkistä kommunikatiivisista kyvyistä. Kommunikatiivinen toiminta on nimenomaan ihmisten välistä vuorovaikutusta, ja siten se voidaan mieltää erittäin laajassa mielessä poliittiseksi toiminnaksi. Sotaraudan mukaan kommunikatiivisen rationaalisuuden lähtökohtana onkin päätöksenteon ja suunnittelun poliittisuuden sekä asioiden erilaisten näkemystapojen hyväksyminen. Lisävaatimuksena voidaan nähdä yhteiskunnan pluralistisuuden ymmärtäminen.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Sotarauda 1999 s. 93-94.

<sup>60</sup> Jørgensen 1993 s. 220-222.

<sup>61</sup> Tuori 1988 s. 73-74.

<sup>62</sup> Sotarauda 1999 s. 95.

<sup>63</sup> Sotarauda 1996 s. 148; Forester 1993 s. 24.

Kommunikatiivisessa suunnittelussa olennaista on siis nimenomaan kuuntelu ja yritys ymmärtää toisen sanomaa, ei niinkään vain rituaalinomainen toisen henkilön kuuleminen. Vuorovaikutukseen pohjautuvan suunnitteluideologian tavoitteisiin kuuluu asioiden todellisen luonteen, niiden ongelmakohtien ja ratkaisuvaihtoehtojen oivaltaminen ja sisäistäminen yhdessä ryhmän kanssa. Valmiiksi työstetyn ratkaisun antamisen ja toteuttamisen sijaan osallistujille tarjotaan ennemminkin mahdollisuuksia, sekä luodaan puitteita ja edellytyksiä, jotta he voivat neuvotella ratkaisuista, kukin omiin lähtökohhtiinsa ja intresseihinsä nojautuen. Tältä pohjalta edeten on todennäköistä, että strateginen tietoisuus kehittyy, ja samalla toimijat myös sitoutuvat tehtyihin ratkaisuihin. Valmiiksi pureskeltujen ajatusten kanssa toimittaessa päädytään helposti turhanpäiväiseen kinasteluun, ja ratkaisujen sovittaminen eri yksiköiden sekä koko kunnan tarpeisiin jää puolitehen.<sup>64</sup>

Yhteisymmärryksen saavuttamisen vuoksi kommunikaation ei tulisi olla toista osapuolta rikkovaa. Todellinen kommunikatiivinen prosessi ei siis jakaudu oikeassa ja väärässä olevien, eikä hyvien ja pahojen leireihin, vaan prosessi rakentuu kommunikatiivisen prosessin myötä esiin nousevien tiettyjen spesifien asioiden ympärille.<sup>65</sup>

Eri toimijoiden vuorovaikutusta korostava kommunikatiivinen suunnittelu eroaa puhtaasta strategiseen suunnitteluun perustuvasta suunnitteluideologiasta, myös tulevaisuusajatuksen suhteen. Kommunikatiivisessa suunnittelussa tulevaisuutta ei pyritä nimenomaisesti määrittelemään, vaan ennemminkin tulevaisuus mielletään suunnitteluun osallistuvien henkilöiden kokemusten, tietämyksen, ymmärryksen ja analyysien pohjalta tapahtuvaksi jatkuvaksi etsimisprosessiksi.<sup>66</sup>

### **3.4 Kommunikatiivisen suunnittelun rajoitteet ja ongelmat**

Parhaimmillaan kommunikatiivinen suunnittelu on käytännönläheistä toimintaa, johon eri osapuolet osallistuvat mahdollisuuksien mukaan jo suunnittelun alkuvaiheista lähtien. Tavoitteena on, että osapuolet keskustelevat kasvotusten ongelmasta, tutustuvat toistensa päämääriin, ajatuksiin sekä argumentteihin, ja pyrkivät siten löytämään kaik

<sup>64</sup> Sotara 1999 s. 92-95.

<sup>65</sup> Healey 1992; ref. Sotara 1996 s. 148.

<sup>66</sup> Healey 1992; ref. Sotara 1996 s. 149.

kia osapuolia miellyttävän tasapainon. Nimenomaan useiden eri subjektien lukuisat toisistaan poikkeavat asioiden tulkitsemistavat sekä arvojen moninaisuus ilmentävät suunnittelutilanteisiin liittyvien ongelmien moniselitteisyyttä. Siten kaikkia osapuolia tyydyttävän konsensuksen löytäminen voikin olla lähes mahdotonta. Kun suunnittelussa huomioidaan lisäksi yhä useampien tahojen tulkintoja, käytännön suunnittelutilanteista saattaa muodostua varsin sekavia ja suunnittelijaa hämmentäviä.<sup>67</sup>

Osaltaan kommunikatiivisuuteen pohjautuvaan suunnitteluun kohdistuu merkittäviä paineita asiantuntijajärjestelmien kehittymisen ja asiantuntijälähtöisen suunnittelun suosimisen myötä. Jako asiantuntijoihin ja ei-asiantuntijoihin on ongelmallinen siksi, että se tuottaa vastustajat ja puolustajat sekä tekee niiden välisen eipäs-juupasväittelyn luonnolliseksi. Hanna Lehtimäki määrittelee asiantuntijoiksi toimijat, joilla on tietoa ja kokemusta strategioihin pohjautuvasta suunnittelusta sekä johtamisesta, ja henkilöt joilla on hierarkkiseen työnjakoon perustuva valta-asema. Heitä ovat muun muassa johtavat virkamiehet, akateemisesti koulutetut ihmiset, professorivaltuutetut ja konsultit. Tämänkaltaisen määritelmän mukaan asiantuntijuus sulkeutuukin niiden ulottumattomiin, joilla ei ole riittävää koulutusta tai vaadittavaa organisatorista asemaa, ja jotka eivät osaa strategisen johtamisen kieltä. Heitä ovat esimerkiksi kuntalaiset ja rivivaltuutetut. Kahtiajaon myötä näiden kahden ryhmittymän välinen suhde rakentuu eripuraiseksi ja molemminpuolinen vastakkaisen ryhmittymän toiminnan kritisointi mahdollistuu. Tietoisuus vastustuksen mahdollisuudesta vahvistaa samansuuntaisesti ajattelevien verkostoa ja tekee omien ajatusten puolustamisen tärkeäksi, mikä puolestaan ruokkii vastaargumenttien syntymistä.<sup>68</sup>

Toisaalta myös julkisen sektorin piirissä harjoitettavan suunnittelun omaksuma markkinavoimien ja talouden tehokkuuden merkitystä korostava ideologia kohdistaa omat paineensa kommunikatiiviseen suunnitteluun. Kommunikatiivisen suunnittelun ihanteet eivät ole välttämättä ristiriidassa asiantuntijuutta ja tulosvastuuta korostavien trendien kanssa, mutta jos puhtaan instrumentaalinen suunnittelunäkemyksensä saa jatkossa kannatusta, voi tilanne johtaa vuorovaikutteisen suunnittelun rapautumiseen.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Sotarauta 1996 s. 129-154; Sotarauta 1999 s. 92.

<sup>68</sup> Lehtimäki 1999 s. 287-292.

<sup>69</sup> Sotarauta 1996 s. 154.

Vaikka kommunikatiivisen suunnittelun tehtävänä on niin luoda kuin avatakin kommunikaation kanavia ja uusia kommunikaation foorumeja sekä myös tunnistaa kommunikaation esteitä ja pyrkiä purkamaan niitä, kommunikatiivisessa suunnittelussa valta ja konfliktit ovat vääjäämättä mukana, ja rajoitettu kommunikatiivisuus on käytännön arkea. Kommunikatiivisen suunnitteluhanteen voidaan ajatella luoneen julkishallinnolle uudenlaisen yhteiskunnan heikompien tahojen oikeuksien turvaajaroolin, jotta yhteiskuntasuunnittelu ja kehitys ei jäisi vain suurten ja vahvimpien tahojen kesken käytäviksi neuvotteluiksi ja taloudelliseksi kilpailuksi.<sup>70</sup> Toisaalta tämä julkishallinnon uusi rooli vaatisi onnistuakseen vahvaa demokratiaa ajavaa politiikkaa ja julkista vuoropuhelua, johon julkishallinnolla ei kuitenkaan välttämättä ole intressejä.

Edellä mainittua tukee myös Kyösti Pekosen toteamus siitä, että enemmän tai vähemmän suljetuilla hallinnollisilla yksiköillä on yleensä taipumus vetäytyä vuorovaikutuksesta ja keskittyä ainoastaan hallinnon sisäiseen kommunikaatioon. Toisaalta Pekonen jatkaa toteamalla, että nimenomaan vahva politiikka voi pakottaa hallinnon osallistumaan laajempaan yhteiskuntapoliittiseen diskurssiin.<sup>71</sup>

Hanna Lehtimäki on puolestaan kritisoinut kommunikaation ja vuorovaikutuksen käyttämistä osallistumisen ongelman ratkaisukeinoina niiden riittämättömyyden vuoksi. Hänen mielestään kommunikaatio ja vuorovaikutus valtaistavat entisestään niitä, joilla jo on valtaa, taitoa ja asiantuntemusta. Vaikka osallistumisen, vuorovaikutuksen ja kommunikaation lisääminen ovatkin tärkeitä moniäänisyyden mahdollistajia, ne eivät Lehtimäen mukaan kuitenkaan suoraviivaisesti tuota moniäänisyyttä suunnitelmien tekemiseen. Ne eivät itsessään kyseenalaista, vaan pikemminkin vahvistavat ja uusintavat olemassa olevia yksiäänisiä käytäntöjä ja niihin liittyviä ennakko-oletuksia siitä, mikä on hyvää suunnitelman tekemistä.<sup>72</sup>

Voidaan myös miettiä, mitä aineksia kommunikatiivisen suunnittelun teoriolla on tarjota uuden suunnitteluajattelun ja uusien käytäntöjen pohjaksi. Kimmo Lapintien mielestä liikahdus kommunikatiivisen suunnitteluteorian sisällä on ollut suurempi kuin sen ja perinteisten rationaalisuuteen sekä strategioihin pohjautuvien suunnitteluteorioiden vä-

---

<sup>70</sup> Sotarauta 1996 s. 151-154.

<sup>71</sup> Pekonen 1995 s. 58.

<sup>72</sup> Lehtimäki 2000 s. 59.



lillä tapahtunut liikeyhdys. Lisäksi hän on korostanut, että kommunikatiivisen suunnitteluteorian käytäntöön soveltaminen ei ole välttämättä kovin yksinkertainen kysymys, koska teorian taustalla olevat yhteiskuntatieteelliset ja filosofiset traditiot vetävät tavaltaan eri suuntiin. Lapintien mielestä kommunikatiivinen suunnitteluteoria joutuukin lähitulevaisuudessa täsmentämään sitoutumistaan toisaalta valistuksen traditioon ja moderniin, toisaalta postmoderniin ajatteluun.<sup>73</sup>

Toisaalta myös kommunikatiivisen suunnittelun taustalla vaikuttavia Jürgen Habermasin ideoita on moitittu liiasta puhdasoppisuudesta eikä niiden ole katsottu olevan suoraan hyödynnettävissä suunnittelun analysoinnissa ja kehittämisessä. Habermas asettaa suunnittelijoille haasteen sellaisen prosessin rakentamisesta, jossa strategista ajattelua voidaan rajoitetusti hyödyntää, mutta jossa kukaan osanottajista ei osallistu prosessiin omaa etua ajavista strategisista syistä. Osallistujien tulisi siis kyetä näkemään strategisen ajattelun periaatteellinen rajoittuneisuus voidakseen orientoitua kohti yhteisymmärrystä. Voidaankin oikeutetusti kysyä, onnistuuko Habermasin ihannoiman yhteisymmärryksen saavuttaminen lopulta koskaan tai ovatko suunnittelun osapuolina toimivat asiantuntijat ja tavalliset kuntalaiset sekä rivivaltuutetut parhaimmillaan orientoituneet yhteisymmärrykseen Habermasin tarkoittamalla tavalla.<sup>74</sup>

Kommunikatiivisuuden rajoitteita voidaan pohtia myös kommunikatiivisuuden mallina toimivan ideaalisen puhetilanteen edellytysten kautta. Mallin ideaalinen puhetilannehan edellyttää, että keskustelussa ei saa olla sisäisiä eikä ulkoisia esteitä. Siten osallistujien tarpeettomat fyysiset, taloudelliset, tiedolliset, tunne-elämään ja mielentilaan liittyvät kuin myös lailliset, hallinnolliset sekä myös kaikki muut osallistumista rajoittavat ja haittaavat tekijät tulisi siis sulkea pois. Tosiasiassa kaikilla suunnitteluun nähden asianosaisiksi katsotuilla tahoilla ei kuitenkaan ole mielenkiintoa, halua tai mahdollisuutta osallistua ratkaisujen tekemiseen.<sup>75</sup> Toisaalta kommunikatiiviseen suunnitteluun liittyvää yhteiskunnallista keskustelua rajoittavat myös useat muut asianosaisista riippumattomat tekijät. Tällaisia rajoitteita ovat niin yhteiskunnassa vallitsevat rakenteet kuin

---

<sup>73</sup> Lapintie 1999 s. 8.

<sup>74</sup> Lapintie 1999 s. 8.

<sup>75</sup> Kajanoja 1996 s. 27-31.

aika, valta ja konfliktitkin. Siten kommunikatiivisen rationalismin ideoita voidaankin soveltaa sellaisenaan käytännön tasolla vain hyvin harvoin.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Sotarauta 1996 s. 152.

## 4. Osallistumisoikeudet perusoikeuksina

### 4.1 Perustuslakiin sisältyvät osallistumisoikeudet

Perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan vuoden 1995 elokuussa voimaan astuneilla hallitusmuotoon kohdistuneilla muutoksilla (969/1995), joissa yksilön osallistumisoikeudet saivat korostetun sijan. Lakiuudistuksen esitöissä tuotiin esille pyrkimys luoda paremmat edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa. Lisäksi uudistuksella tavoiteltiin julkisen vallan käytön rajoittamista yksilön oikeuksien hyväksi.<sup>77</sup>

Vuoden 2000 maaliskuun alussa voimaan astuneeseen perustuslakiin (731/1999) ei tehty hallitusmuodon (94/1919) toisen luvun mukaisten perusoikeussäännösten suhteen asiallisia muutoksia. Siten hallitusmuodon toisen luvun perusoikeudet onkin siirretty käytännössä sellaisenaan<sup>78</sup> uuden perustuslain toiseen lukuun. Kyseistä lukua on totuttu nimittämään perusoikeusluvuksi, josta nimensäkin mukaisesti ilmenevät osallistumisoikeuksien lisäksi myös kaikki muut perusoikeudet.

Osallistumisoikeuksista käytetään toisinaan myös aktiivisten ja poliittisten perusoikeuksien käsitteitä. Toisaalta Heikki Karapuu kuitenkin huomauttaa laaja-alaisempaan poliittisten perusoikeuksien tulkintaan liittyvän myös poliittisen toiminnan keskeisiä vapausoikeuksia, kuten sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Tästä aiheutuvan sekaantumisvaaran vuoksi, Karapuu suosittelee välttämään poliittisten perusoikeuksien käsitteen käyttämistä osallistumisoikeuksista puhuttaessa.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> HE 309/1993 vp s. 15.

<sup>78</sup> Säännösten sisältö pysyi entisellään, mutta uuden hallitusmuodon yleisen kirjoitustavan mukaisesti myös perusoikeussäännökset nimettiin otsikoin. Lisäksi perustuslakiuudistuksen yhteydessä lain toiseen pykälään sisällytettiin ns. osallistumisoikeussäännös.

<sup>79</sup> Karapuu 1999 s. 72.

Perusoikeusluku sisältää yhden osallistumisoikeuksia kokoavan säännöksen, mutta muutoin osallistumisoikeussäännökset sijaitsevat hajanaisesti muiden perusoikeuksien joukossa. Perusoikeuksiin lukeutuvat niin vaalioikeudet valtiollisissa vaaleissa, äänioikeus kansanäänestyksessä ja kunnallisissa vaaleissa, oikeus osallistua kunnan hallintoon, julkisen vallan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon kuin jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä lapsen oikeus vaikuttaa kehitystään vastaavasti omaa itseään koskeviin asioihin. Tutkimukseni kannalta tarkoituksenmukaisimmista ja mielenkiintoisimmista kansalaisten osallistumisoikeuksista säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksia käsittelevässä osallistumisoikeuksia kokoavassa säännöksessä, ympäristöperusoikeussäännöksessä sekä lähes täysin uudistetussa ensimmäisen luvun kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate -säännöksessä<sup>80</sup>. Edellä mainitut säännökset saavat lisäksi tukea perustuslain 22 §:stä, jossa on säädetty julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Koska ympäristöperusoikeussäännös on eittämättä keskeisin maankäyttö- ja rakennuslain osallistumisoikeuksien kehittämiseen vaikuttanut perustuslaillinen säännös, sitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa muita perusoikeussäännöksiä yksityiskohtaisemmin.

#### 4.2 Demokratia, kansanvaltaisuus ja osallistuminen

Perustuslain 2 §:ssä ilmaistaan Suomen valtiojärjestyksen perustuvan demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille. Tämän deklarativisen<sup>81</sup> säännöksen toinen momentti viittaa yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla.<sup>82</sup> Hallituksen esityksestä ilmenevien säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, kyseinen säännös kattaa niin äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä kuin muunlaisetkin osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön mahdollisuuden vaikuttaa omassa lähiympä

<sup>80</sup> Vaikka varsinaiset perusoikeudet sisältyvätkin lain 2 lukuun, olen halunnut tuoda PL:n 2.2 §:n sisällön esille tässä Osallistumisoikeudet perusoikeuksina -luvun yhteydessä, sillä mielestäni kyseinen säännös asettaa edellytyksiä osallistumisperusoikeuksille ja on kiinteässä yhteydessä niihin.

<sup>81</sup> Saraviita 2000 s. 72.

<sup>82</sup> Varsinainen säännösteksti on laaja-alaisempi kuin Perustuslaki 2000 –komitean säännöksen muotoilu ehdotus oli. Komitean ehdotus kuului: ”Kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” (KM 1997:13 s. 327).

ristössään itseensä ja elinympäristöönsä kohdistuviin päätöksiin.<sup>83</sup> Lisäksi säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. Säännöksen perusteluista voidaankin päätellä, ettei yksilön vaikuttamismahdollisuuksia voida kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittaa pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.

Säännöksellä on läheinen yhteys lain toisen luvun kahteen perusoikeussäännökseen<sup>84</sup>, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Perustuslain esitöissä on korostettu yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tärkeää merkitystä kansanvaltaisuuden kannalta, jonka vuoksi säännös on tahdottu sijoittaa perusoikeussäännösten lisäksi valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.<sup>85</sup>

Kyseisellä pykälällä ja nimenomaan sen toisella momentilla voidaan nähdä tulkintavaikeus: osallistumisoikeuksia laajentavia lainsäädäntömuutoksia ei hevin voida katsoa perustuslain vastaisiksi puuttumisiksi eduskunnan ja kuntien perustuslaissa vahvistettuun päätösvalta-asemaan. Lisäksi se voidaan ehkä nähdä myös lainsäätäjään kohdistuvana perustuslaillisenä toimeksiantona kehittää osallistumisjärjestelmiä. Käänteisesti sitä voitaneen tulkita siten, että se rajoittaa joistakin osallistumisjärjestelmistä luopumista tavallisessa lainsäätämisympäristössä. Esimerkkitapauksena voidaan pitää valtiollisen tai kunnallisen neuvonantajan kansanäänestysjärjestelmän mahdollista käyttörajoitusta.<sup>86</sup>

### **4.3 Yleinen oikeus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon**

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta hallitusmuodon toinen luku ei sisältänyt edes viittaussäännöstä äänioikeuteen eikä liioin muihinkaan osallistumisoikeuksiin. Eduskuntavaaleihin liittyvistä kansalaisten oikeuksista säädettiin hallitusmuodon sijaan valtiopäiväjärjestyksessä, ja oikeudesta äänestää neuvonantavassa kansanäänestyksessä sekä presidentinvaaleissa oli hallitusmuodossa vain viittaussäännökset valtiopäiväjärjestykseen. Koska vaali- ja osallistumisoikeudet olivat 1990-luvun puoliväliin tultaessa kehittyneet luonteeltaan yhä selvemmin yksilön perusoikeuksiksi, niiden sääntelyä pel

---

<sup>83</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

<sup>84</sup> PL 14.3 § ja PL 20.2 §.

<sup>85</sup> HE 1/1998 vp s. 73-74.

kässä valtiopäiväjärjestyksessä ja hallitusmuotoon otetuissa viittaussäännöksissä ei pidetty tarpeeksi riittävänä.<sup>87</sup>

Perusoikeusuudistuksessa vaalioikeutta valtiollisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksessä käsittelevät perustuslaintasoiset säännökset siis siirrettiin hallitusmuodon toiseen lukuun. Siten nämä jo ennen uudistustakin perustuslain suojaa nauttineet valtiolliset vaalioikeudet, kuten myös kunnallisvaaleihin ja kunnallisiin kansanäänestyksiin liittyvät oikeudet, saivat vihdoin perusoikeuden statuksen. Perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeussäännös on ainoa perusoikeussäännös, joka on varattu osittain nimenomaan Suomen kansalaisille.<sup>88</sup>

Perustuslain 14 §:ään on sisällytetty kokoava säännös vaali- ja osallistumisoikeuksista. Kansanvaltaisen järjestelmän ylläpidon edellytyksenä on pidetty kansalaisten vireää osallistumista, jonka tulee olla riippumatonta julkisen vallan muodollisesta päätöksenteko-organisaatiosta. Toisaalta kansalaisosallistuminen tulee kuitenkin voida vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon yleistä mielipidettä tiivistävillä keskusteluillaan samalla, kun se valvoo julkisen vallan toimintaa. Täten osallistumisoikeuksilla on nähty olevan selkeä yksilön perusoikeuden luonne ja ne on tahdottu turvata omalla perustuslaillisella säännöksellä.<sup>89</sup>

Vaali- ja osallistumisoikeuksista säätävä perusoikeussäännös sisältää samantyyppisiä ainesosia perustuslain 2 §:n kanssa. Perustuslain 2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Erityisesti 14 §:n kolmas momentti on hyvinkin samansuuntainen valtiosääntöjärjestyksen perusteita koskevaan lukuun sijoittuvan säännöksen kanssa. Toisaalta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvistä osallistumisoikeuksista yleisemmällä tasolla sääntelevä perustuslain säännös lienee 14 §:n tulkintaa ohjaava periaatteellinen säännös, jolla ei sinällään ole välitöntä oikeusvaikutusta.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Saraviita 2000 s. 72.

<sup>87</sup> HE 309/1993 vp s. 61.

<sup>88</sup> Saraviita 2000 s. 150-151.

<sup>89</sup> Hallberg 1999 s. 50.

<sup>90</sup> Saraviita 2000 s. 151.

Lain 14.3 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Momentti kohdistaa toimeksiannon yleisesti julkiseen valtaan ja siten säännös ei velvoita pelkästään lainsäätäjää vaan myös muita julkisen vallan toimielimiä. Se kohdistuu siis muun muassa itsehallintoyhdyskuntiin, joiden on pyrittävä käytettävissä olevin keinoin edistämään yksilöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.<sup>91</sup> Tosin kuntalain (365/1995) 27 §:ssä säädetään täsmällisemmin nimenomaan kuntia koskevasta yleisestä velvollisuudesta pitää huolta siitä, että sen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Perustuslaissa ei täsmennetä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi täyttää säännöksen sille asettama osallistumismahdollisuuksien edistämisvelvollisuus. Keskeisenä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien edistämiskeinona voidaan kuitenkin pitää erilaisten, osallistumisjärjestelmiä koskevien, lainsäädäntöjen kehittämistä. Yksilöiden vaikutusmahdollisuudet voivat toteutua myös vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaan tätä tarkoitusta varten luotujen mekanismien, esimerkiksi kansalaisaloitteiden kautta.<sup>92</sup>

Ilmeisestikin osittain juuri täsmällisten keinojen puuttumisen vuoksi kyseisen vaali- ja osallistumisoikeuksista säätelevän säännöksen sanotaan olevan pitkälti julistuksenomainen perusoikeussäännös. Toisaalta tätä selittää myös se, että vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevien oikeuksien käyttämisestä säädetään perusoikeussäännöstä yksityiskohtaisemmin vaaleja ja kansanäänestyksiä käsittelevissä tavallisissa laeissa ja muutamissa muissa perustuslain säännöksissä.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Tuori 1999a s. 471.

<sup>92</sup> Hallberg 1999 s. 50.

<sup>93</sup> Saraviita 2000 s. 151-152. Vaaleista ja kansanäänestyksistä tarkemmin muun muassa PL 14, 25 ja 54 §:ien säännöksissä.

## 4.4 Ympäristöperusoikeus ja osallistuminen

### 4.4.1 Ympäristöperusoikeuden säätämisen taustaa

Ympäristöä koskevat perusoikeussäännökset ovat kansainvälisesti vertaillen suhteellisen myöhäsyntyisiä. Niiden voidaan katsoa kehittyneen ympäristöongelmien vakavuuden tunnustamisen myötä sekä tarpeesta turvata ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset valtiosäännön tasolla. Pontimena ympäristöperusoikeusajatuksen kehittelyyn oli YK:n vuoden 1972 ympäristökokous Tukholmassa, jossa hyväksyttiin julistus oikeudesta ympäristöön. Kyseisen julistuksen myötä on solmittu myös useita muita kansainvälisiä sopimuksia. Näistä kenties keskeisimmin, juuri ympäristöperusoikeuden kehittämiseen ja siihen liittyvän kansalaisten osallistumisen turvaamisen suuntaan, ovat vaikuttaneet YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytty kestävä kehityksen periaatteisiin pohjautuva niin sanottu Rion julistus<sup>94</sup> ja ympäristöä koskeva toimintaohjelma Agenda 21 sekä luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Muita perusoikeusnäkökulmasta tärkeitä kansainvälisiä sopimuksia ovat olleet YK:n Euroopan talouskomission ECE:n ministerikokouksen vuonna 1995 Sofiassa hyväksymät suuntaviivat ympäristötiedon vapaudesta sekä yleisön osallistumisesta ympäristöasioiden päätöksentekoon samoin kuin niiden pohjalta laadittu, 1998 allekirjoitettu ECE:n Århusin yleissopimus ympäristöasioita koskevan tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.<sup>95</sup>

### 4.4.2 Säännöksen rakenne ja sisältö

Tämän myötä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon sisällytettiin aktiivisia osallistumisoikeuksia käsittelevän säännöksen lisäksi nimenomaan elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien turvaamissäännös. Tämä sellaiseenaan perustuslakiin siirretty ympäristöä koskeva säännös (PL 20§)<sup>96</sup> on tekniseltä rakenteeltaan selkeän kaksijakoinen. Säännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään

<sup>94</sup> Rion julistus mainittiin hallituksen esityksessä yhtenä nimenomaisena ympäristöperusoikeussäännöksen lähtökohtana. HE 309/1993 vp s. 20.

<sup>95</sup> Vihervuori 1999 s. 631-632. Ks. tarkemmin: Ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus 1992; Ympäristön ja maailmankomission raportti 1987; Agenda 21 1993; Luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 1992; YK:n Euroopan talouskomission ministerikokouksen Sofiassa hyväksymät suuntaviivat 1995; YK:n Euroopan talouskomission Århusin yleissopimus 1998.

<sup>96</sup> HM 14a §.



kaikille kuuluvasta ympäristövastuusta, kun taas pykälän toisessa momentissa asetetaan julkisen vallan perustuslailliseksi velvollisuudeksi pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka kyseinen säännös muodostaakin eräässä mielessä yhden kokonaisuuden, voidaan sen momenteilla toisaalta nähdä osin erilainen asema ja oikeudellinen merkitys.<sup>97</sup> Tämän kansalaisten osallistumisoikeuksia käsittelevän tutkimuksen kannalta keskeisempään asemaan kuitenkin nousee ympäristöperusoikeussäännöksen toinen momentti, jonka käsittelyyn jatkossa pyritäänkin keskittymään.

Ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen voidaan nähdä laajentavan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia merkittäväällä tavalla. Se ulottaa osallistumisoikeuden suoraan yksilöä itseään koskevien asioiden lisäksi myös yleisemmin kaikkeen hänen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen tavoitteena lieneekin ollut muidenkin kuin vain asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

Toisaalta ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen keskeisenä sisältönä on julkiselle vallalle asetettu velvoite ryhtyä toimenpiteisiin osallistumisoikeuksien turvaamiseksi. Säännös ei siis anna yksilöille subjektiivisia oikeuksia vaan julkisen vallan tulee vain pyrkiä turvaamaan ja edistämään elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. Kirjoitustapansa pohjalta säännöstä onkin kutsuttu myös perustuslaisa säädetyksi turvaamisvelvollisuudeksi.<sup>98</sup>

Esitöidensä mukaan säännös asettaa ensisijaisesti lainsäätäjille ja muille norminantajille perustuslaillisen toimeksiannon ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevassa päätöksentekotoiminnassa laajennetaan.<sup>99</sup> Eriyksen korostetusti tämä positiivinen toimintavelvoite kohdistuu ehkä nimenomaan lainvalmisteluun, jolle säännös asettaa selvän aktiivisuusvaatimuksen. Tällä saralla velvoite ei tietenkään aktualisoidu kerralla vaan toteutumisen tuloksia voidaan punnita kenties vasta melko pitkänkin ajanjakson kuluttua.<sup>100</sup> Toisaalta julkiselle vallalle asetettu turvaamisvelvoite koskee tietysti myös kaikkea muuta julkisen vallan käyttöä, siten myös kuntien ja niiden viranomaisten toimintaa.

<sup>97</sup> Vihervuori 1999 s. 633-634.

<sup>98</sup> Viljanen 1999 s. 93 sekä Vihervuori 1999 s. 637.

<sup>99</sup> HE 309/1993 vp s. 66-67.

Perustuslaillisen toimeksiannon yhteydessä korostettuun asemaan nousevat ne hallintomenettelyyn ja lainkäytön eri lajeihin liittyvät kuulemista, puhevaltaa sekä valitusoikeutta koskevat säännökset, joita sovelletaan ihmisten elinympäristöön kohdistuvia päätöksiä käsiteltäessä. Toisaalta kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ei voine rajoittua pelkästään menettelynormeihin vaan sen tulisi ulottua väistämättä myös aineellisen ympäristösäätelyn puolelle siten, että materiaallinen sääntelykin takaa vaikuttamiselle tietyt vähimmäismahdollisuudet. Toisaalta momentin aineellisen ja menettelyllisen puolen välisen eron hahmottamien voi olla vaikeaa. Siten valitusoikeuden laajentaminen säännöksiä kehittämällä voidaan nähdä perustuslaillisen toimeksiannon hengen mukaisena, vaikka toisaalta perustuslain 20 §:n toinen momentti tuskin voikaan asettaa valitusoikeuden laajuudelle mitään nimenomaista tasoa.<sup>101</sup>

Painavimmat perusteet suppeiksi koettavien valitusoikeussäännösten laajentamiseen lienevät käsillä silloin, kun kyseessä ovat asukkaiden välitön elinympäristö ja siihen liittyvä yksilöiden puhevalta. Siten yleisempiä etuja ajavien sekä niitä valvovien järjestöjen osalta momentin velvoittavuus näyttäisi vähäisemmältä, vaikka suhteessa muihin perusoikeuksiin ja oikeusharkintalähtöiseen ympäristölainsäädäntöön vaikutusmahdollisuuksien laajentaminen tuskin nousee ongelmaksi.<sup>102</sup> Toisaalta ympäristöperusoikeuden kehittämisen taustalta voidaan löytää myös toisen suuntaisia arvioita. Ainakin perusoikeuskomitea punnitsi antamassaan mietinnössä valitusoikeuden laajentamisen ja perustuslain omaisuudensuojasäännöksen (PL 15 §)<sup>103</sup> välistä suhdetta. Komitea epäili valitusoikeuden järjestöille antamisen osoittautuvan omaisuudensuojan kannalta ongelmalliseksi ilman ehdotettua ympäristöperusoikeussäännöstä.<sup>104</sup>

#### 4.4.3 Säännöksen perusoikeudellisuus ja julistuksenomaisuus

Siitä huolimatta, että perustuslain 20 § täyttääkin perusoikeuksille asetetut kriteerit<sup>105</sup>, säännöksen perusoikeudellisuus on kuitenkin kyseenalaistettu. Voidaan kyllä sanoa, että kyseinen säännös pitää sisällään kansalaisten perustavanlaatuisia etuja turvaavia selvästi

<sup>100</sup> Vihervuori 1999 s. 641.

<sup>101</sup> Vihervuori 1999 s. 641-642.

<sup>102</sup> Vihervuori 1999 s. 642.

<sup>103</sup> HM 12 §.

<sup>104</sup> KM 1992:3 s. 361.

<sup>105</sup> Ks. tarkemmin Karapuu 1986 s. 88. Karapuun luokittelun mukaisia perusoikeuskriteerejä ovat perustavanlaatuisuus, oikeudellisuus, perustuslaintasoisuus ja yleisyys.

velvoittavia elementtejä. Tulkinnan varaan sen sijaan jää se, miltä osin säännöksen turvaamat edut voidaan ymmärtää oikeuksiksi yksilöidyssä mielessä.<sup>106</sup> Yksilön mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon konkretisoituu julkiselle vallalle asetetulla toimintavelvoitteella. Siten säännöksen todellinen ja täsmällinen toteutus tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun kunnalliset viranomaiset tekevät elinympäristöä koskevia ratkaisuja ja lopullisia päätöksiä tai valtiollisia luontoon ja elinympäristöön liittyviä päätöksiä tehdään ylimmällä edustuksellisen demokratian tasolla eduskunnan päätöksin.<sup>107</sup>

Samaiseen tulkintaongelmaan on kiinnitetty huomiota myös toisaalla. Pekka Vihervuori on lähestynyt ongelmaa ympäristöperusoikeussäännöksen toisen momentin kaksinaisjakoista rakennetta analysoimalla. Yhteistä momentin osille on hänen mielestään julkiselle vallalle kohdistettu niin sanottu turvaamisvelvoite, jota toisaalta on suhteellistettu ”on pyrittävä” -ilmaisulla. Lisäksi se, että turvaamisvelvoitteen suojeluobjektiksi näyttää valikoituneen ympäristön, luonnon tai tulevien sukupolvien sijaan ihminen, ilmentää momentin sisällöllistä yhtäläisyyttä. Sen sijaan säännöksen kaksinaisuus ilmenee odotuksissa, joita yksilöille momentin perusteella pyritään turvaamaan. Turvaamiskohteena on siis ”jokaisen” oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ”jokaisen” mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta säännöksen kirjotusasan pohjalta ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti päätellä missä määrin jokainen sana viittaa ahtaan yksilökohtaisiin ja toisaalta missä määrin taas kollektiivisiin odotuksiin.<sup>108</sup>

Ympäristöperusoikeussäännöksen perusoikeudellisuuden kyseenalaistamisen lisäksi kyseistä säännöstä on toisaalta luonnehdittu myös ”lähinnä julistuksenomaiseksi”<sup>109</sup>. Hallituksen esityksen lisäksi samansuuntaisia kannanottoja on esitetty myös muussa oikeuskirjallisuudessa.<sup>110</sup> Julistuksenomaisuudella tarkoitettaneen tässä kohtaa sitä, ettei säännös voisi sellaisenaan toimia yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan se toteutuu muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.<sup>111</sup> Koska säännöksen toiseen momenttiin ei kuitenkaan sisälly tämän kaltaisia rikosoikeudellisia vastuelementtejä, ju

<sup>106</sup> Vihervuori 1999 s. 648.

<sup>107</sup> Saraviita 2000 s. 172.

<sup>108</sup> Vihervuori 1999 s. 638.

<sup>109</sup> HE 309/1993 vp s. 66.

<sup>110</sup> Hiden 1996 s. 756-757; Tolvanen 1998 s. 46; Saraviita 2000 s. 172.

listuksenomaisuuslausuntojen voitaneen katsoa kohdistuvan lähinnä säännöksen ensimmäiseen momenttiin.

Kuten myöhemmin maankäyttö- ja rakennuslainmukaisia osallistumisoikeuksia käsittelevästä luvusta ilmenee, uuden maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen ja käyttöönoton myötä voidaan kuitenkin todeta ettei ympäristöperusoikeussäännöstä voida enää käsittää pelkästään julistuksenomaisena säännöksenä. Tätä tukee muun muassa ympäristövaliokunnan rakennuslainsäädännön uudistamista käsitellyt lausunto, jossa se totesi maankäyttö- ja rakennuslain sisältämien kansalaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmenetelmien todistavan, että kyseisen perusoikeuden osalta on ryhdytty lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, joilla oikeutta ympäristöön koskeva perusoikeus on asetettu oikeudelliseksi vaatimukseksi.<sup>112</sup>

#### 4.5 Perusoikeuksien turvaaminen

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä osaksi suomalaista perusoikeusjärjestelmää saatettiin myös aivan uudenlainen, julkista valtaa velvoittava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamissäännös. Turvaamisvelvoitteen mukaan perusoikeussäännökset ymmärretään osaksi oikeusjärjestystä, joita on noudatettava kaikessa julkisen vallan toiminnassa. Siten säännökset sitovat ja velvoittavat julkista valtaa niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Hallituksen esityksen pohjalta voidaan todeta, että julkisen vallan lainsäädäntökeskeistä perusoikeuksiin puuttumattomuutta, ei nähdä riittävänä perusoikeuksien käytännön toteutumisen turvaavana toimenpiteenä. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää siis julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.<sup>113</sup>

Perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen turvaamisvelvollisuus täydentää yksittäisten perusoikeussäännösten erityisiä toimeksiantoja. Säännös onkin siinä mielessä epäitsenäinen, että sitä sovelletaan vain yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai

---

<sup>111</sup> Saraviita 2000 s. 17

<sup>112</sup> YmVM 6/1998 vp s. 4.

<sup>113</sup> HE 309/1993 vp s. 75.

ihmisoikeusmääräyksen kanssa.<sup>114</sup> Toisaalta myös useisiin perusoikeussäännöksiin sisältyy omia turvaamisvelvoitteita. Tällaisia velvoitteita on havaittavissa muun muassa yksilöiden osallistumisoikeuksia turvaavissa säännöksissä. Perustuslain 14.3 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, ja 20.2 §:n mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>115</sup>

Säännöksen sanamuodon mukaan yleinen turvaamisvelvoite kohdistuu nimenomaisesti julkiseen valtaan. Tässä yhteydessä julkisella vallalla tarkoitetaan ensi sijassa valtiota. Valtion organisaatiossa yleinen turvaamisvelvollisuus kohdistuu yhtä hyvin niin eduskunnan lainsäädäntö- ja talousarviopäätöksiin kuin tuomioistuinten perus- ja ihmisoikeusmyönteisiin tulkintoihin ja hallintoviranomaisten lakien soveltamiskäytäntöön, täytäntöön panoon sekä päätösten valmisteluun. Sen sijaan kuntiin ja muihin julkisen vallan organisaatioihin yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu pääsäännön mukaan vain sikäli kuin niille on annettu asianmukaisessa järjestyksessä perusoikeuden kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja niihin liittyvää toimivaltaa. Yhtenä edellä mainitunkaltaisena kuntia ja niiden viranomaisia välittömästi velvoittavana perusoikeussäännöksenä voidaan pitää osallistumisoikeuksia koskevaa perustuslain 14 §:n kolmatta momenttia. Siten kuntien velvollisuus yksilön yhteiskunnalliseen toimintaan sekä häntä itseään koskevaan päätöksentekoon liittyvien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisessä ei edellytä täydentäviä säännöksiä tavallisessa lainsäädännössä.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Tuori 1999b s. 667.

<sup>115</sup> Saraviita 2000 s. 178-179.

<sup>116</sup> Tuori 1999b s. 672-673.

## 5. Vuorovaikutteisuus suomalaisen lainsäädännön ja ylikansallisen ohjauspolitiikan tavoitteena

### 5.1 Vuorovaikutteisuus maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena

#### 5.1.1 Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusehdotukset ja osittaisuudistukset

Vuosituhanneen vaihteeseen saakka Suomessa oli voimassa rakennuslaki (370/1958), joka valmisteltiin ja säädettiin aikana, jolloin rakentamisen painopiste oli sotien jälkeisen ajan uudisrakentamisessa. Maamme yhteiskunnallisten ja taloudellisten olojen muuttuessa rakennuslakiin tehtiin viime vuosikymmenien aikana useita muutoksia, joiden johdosta laki hiljalleen muotoutui melkoisen monimutkaiseksi ja sekavaksi. Lisäksi siinä ei kyetty huomioimaan riittävästi muun lainsäädännön kehitystä.<sup>117</sup>

Rakennuslain kokonaisuudistus käynnistyi jo 1960-luvun lopulla, kun eduskunta edellytti vuoden 1969 valtiopäivillä hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi. Kokonaisuudistuksen tarvetta perusteltiin jo tuolloin sillä, että rakennuslakia käyttämään joutuneet tahot kokivat kymmenkunta vuotta aiemmin säädetyin lain muodostuneen lukuisten muutosten johdosta hankalaksi ja vaikeasti tulkittavaksi. Tämän johdosta sisäasiainministeriö pani vireille rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun. Ministeriö osoitti valmistelutyön tammikuussa 1970 kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunnalle, jonka tehtäväksi tuli laatia ehdotus uuden lainsäädännön johtavista periaatteista.<sup>118</sup>

Vuorovaikutteisuuden laajentamistavoitteita ei voida pitää rakennuslainsäädännön viime vuosien uutuusilmiöinä, vaan ne juontavat juurensa jo kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunnan periaatemietinnöstä. Neuvottelukunta totesi, vuonna 1974 antamassaan rakennuslain uudistamista koskeneessa mietinnössään, kansanvallan laajentamisen ja syventämisen olleen yksi 1970-luvun keskeisiä yhteiskuntapoliittisia pyrkimyksiä, erityisesti yhdyskuntasuunnittelun saralla. Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun aikoina maanomistajien vaikutusmahdollisuudet kaavoitukseen oli turvattu

<sup>117</sup> HE 101/1998 vp s. 8.

<sup>118</sup> KM 1974:44 s. 3.

suhteellisen hyvin, kun sitä vastoin maata omistamattomien lainmukaiset vaikutusmahdollisuudet alkoivat varsin myöhäisessä vaiheessa, ja perustuivat pääasiassa muutoksenhakumenettelyyn.<sup>119</sup>

Pitkästi edellä mainitusta ongelmasta johtuen neuvottelukunta kirjasi yhdeksi rakennuslainsäädännön uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi yksityisille kansalaisille ja yhteisöille suunnattavien hyvien ja tasavertaisten vaikutusmahdollisuuksien luomisen. Tavoitteen toteutumisen edellytykseksi nostettiin jo valmisteluvaiheista lähtien alkava suunnittelun julkisuus ja viranomaisten omatoiminen tiedotusvelvollisuus. Siten kaavoituskysymyksistä nousevan julkisen keskustelun katsottiin mahdollistuvan, ja kansalaisten saavan mahdollisuuden vaikuttaa asioista päättäviin luottamuselimiin. Neuvottelukunta korosti lisäksi myös sitä, että kaikilla kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua heitä itseään läheisesti koskevaan maankäytönsuunnitteluun sekä sitä, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien tulisi painottua kaavoitusmenettelyn alkuvaiheisiin. Muutoksenhakua jo hyväksytyyn kaavaan pidettiin yksityisen kannalta varsin epävarmana keinona vaikuttaa kaavoituksen tulokseen. Ja toisaalta, kun yhdenkin tyytymättömän osapuolen valitus saattoi keskeyttää niin suunnittelun etenemisen kuin myös rakentamisen pitkäksikin aikaa, muutoksenhakumenettelyä ei voitu pitää yhteiskunnallistikaan kovinkaan järkevänä. Tämän vuoksi kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta katsoikin oikealla tavalla järjestetyn osallistumisen ja sen yhteydessä kansalaisille annetun tiedon poistavan suunnittelusta johtuvia väärinkäsityksiä ja vähentävän kaava-asioihin liittyvien valitusten lukumäärää.<sup>120</sup>

Samoilla linjoilla liikkui myös sisäministeriön helmikuussa 1980 asettama toimikunta, jonka tuli toimittaa selvitys erityyppisistä osallistumiskokeiluista sekä kartoittaa erityyppisten osallistumisten tarpeita ja ongelmia. Lisäksi osallistumistoimikunnan tuli laatia selvitystyönsä pohjalta ehdotus asukkaiden osallistumismahdollisuuksista asuin- ympäristönsä suunnitteluun ja kehittämiseen.<sup>121</sup>

Osallistumistoimikunta totesi osallistumisen lisäämisen tarkoitusta pohtiessaan, että kansalaisten laajalla osallistumisella voidaan varmistua yhdyskuntien elämisen laadun

---

<sup>119</sup> KM 1974:44 s. 82.

<sup>120</sup> KM 1974:44 s. 82-84.

<sup>121</sup> KM 1981:54 s. I-II.

parantamisen lisäksi myös siitä, etteivät päätöksentekoon vaikuta vain vaikutusvaltaisimmat tai eniten ääntä pitävät. Asukkaiden välitöntä osallistumista päätöksentekoon lisäämällä voidaan vahvistaa edustuksellista demokratiaa kunnan päätöksenteossa. Toimikunta huomio myös sen, että vaikka lisääntyvä osallistuminen viekin usein enemmän aikaa ja saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna, toisaalta puutteellisen osallistumisen vuoksi tyytymättömien kuntalaisten vastareaktiot aiheuttavat nekin lisäkustannuksia, asian viipymistä ja monia muita haittoja. Siten vaikeampaa onkin arvioida lisääntyvän osallistumisen johdosta suoritetun paremman suunnittelun aikaansaamia pitkän aikavälin hyötyjä.<sup>122</sup>

Edellä mainitun kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunnan mietinnön sisältämien periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta laadittiin kaiken kaikkiaan kolme<sup>123</sup> rakennuslainsäädännön uudistusehdotusta, mutta ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet hallituksen esityksen antamiseen. Lukuisien muidenkin rakennuslainsäädännön uudistamiseen tähdänneiden yritysten kariutuessa, muutostarpeisiin vastattiin muun muassa kuntien itsenäisen päätösvallan ja kansalaisten osallistumisen lisäämiseen keskittynein osittaisuudistuksin. Mainitunlaisia muutoksia tehtiin 1990-luvullakin useita.<sup>124</sup>

Kuten rakennuslainsäädännön uudistusehdotuksistakin käy ilmi, maankäytönsuunnittelun yleisesti tunnustettuna lähtökohtana on pidetty kansalaisten mahdollisuutta osallistua lähiympäristönsä käytön suunnitteluun – vaikuttaahan lähiympäristön laatu merkittävällä tavalla ihmisten elämänlaatuun.<sup>125</sup> Suunnitteluprosessin avautuminen ja kehittyminen asiantuntijakeskeisestä valmistelusta kohti vuorovaikutteisempaa suunnittelua on tosin tapahtunut hiljalleen vuosien saatossa. Kaavoitukseen liittyneitä kuulemisjärjestelmiä laajennettiin 1990-luvun alussa sekä rakennuslakiin että –asetukseenkin kohdistunein muutoksina. Tavoitteena oli jo tuolloin järjestää kansalaisille riittävät osallistumismahdollisuudet ja luoda edellytykset maankäytön suunnittelun avoimuudelle sekä kansanvaltaisille osallistumisperiaatteille lisäämällä vuorovaikutusta kunnan asukkaiden ja kaavoitusviranomaisten välillä.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> KM 1981:54 s. 81-82.

<sup>123</sup> Vuosina 1977, 1981 ja 1984.

<sup>124</sup> HE 101/1998 vp s. 8-9.

<sup>125</sup> Saastamoinen 1995 s. 15.

<sup>126</sup> HE 135/1989 vp s. 7-8.



### 5.1.2 Rakennuslain aikaiset kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Vaikka vuoden 1990 elokuun loppuun saakka voimassa olleet rakennuslain säännökset sisälsivätkin muutamia, kansalaisten sekä eräiden kansalaisryhmien, kaavoitukseen liittyviä vaikutusmahdollisuuksia turvaavia säännöksiä, voidaan niiden kuitenkin todeta olleen melko vajavaisia. Rakennusasetuksen 154 §:ssä säädetyn kuulemisvelvoitteen mukaan, kaavan laatimisvaiheessa tuli kuulla vain maanomistajia, joiden etua tai oikeutta kaava saattoi koskea. Siten maanomistajien vaikutusmahdollisuuksien voidaan katsoa olleen turvattu suhteellisen hyvin. Rakennuslain 125 §:n mukaisesti kaavaehdotuksen vastaisten muistutusten tekemiseen tuli varata tilaisuus maanomistajien lisäksi myös niille, joiden etua tai oikeutta kaava saattoi koskea. Tämänkaltaisia tahoja saattoivat olla maata vuokra- tai muun nautintaoikeuden nojalla hallinneet kansalaiset ja kansalaisryhmät.<sup>127</sup> Käytännössä oikeutta muistutuksen tekoon saatettiin kuitenkin laajentaa esimerkiksi laaja-alaisten kaavojen kohdalla myös muille halukkaille.<sup>128</sup> Kunnan jäsenten sekä muiden kuin edellä mainittujen tahojen valitusoikeus nojasi kuitenkin rakennuslain sijasta kunnallislain (953/1976) 175 §:än, jonka mukaan kunnallisvaltuuston hyväksymästä kaavasta oli mahdollista valittaa sille viranomaiselle, jolle kaava oli alistettava vahvistettavaksi.

Kuulemisvelvoitetta laajennettiin 1.9.1990 voimaan astuneilla rakennuslain ja -asetuksen muutoksilla maanomistajien lisäksi myös niihin, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattoi vaikuttaa huomattavissa määrin. Mielenpitojen lausumiseen varatussa tilaisuudessa, kaavoja valmistelleiden virkamiesten oli selostettava valmistelutyön lähtökohdat, rajoitukset sekä sille asetetut yleiset tavoitteet ja kaavaehdotuksen mahdolliset vaihtoehdot. Lisäksi oikeus muistutuksen tekoon kaavan nähtävillä oloaikana laajeni koskemaan myös kaikkia kunnan jäseniä.<sup>129</sup>

Kuulemisvelvoitteen laajentamisesta huolimatta eri osapuolten mielipiteiden kuuleminen ja kaavoitukseen mukaankytkeminen ei kuitenkaan aina käytännössä onnistunut siten, että vaikuttamisen mahdollisuuksista olisi muodostunut todellisia. Kuuleminen hoidettiin useimmiten vasta siinä vaiheessa, kun kaavaehdotus asetettiin nähtäville. Toi

<sup>127</sup> KM 1974:44 s. 83.

<sup>128</sup> Hurmeranta 1990 s. 14.

<sup>129</sup> RakL 125 § (696/1990) ja RakA 154 § (697/1990).

sin sanoen kuuleminen tapahtui auttamattomasti liian myöhäisessä vaiheessa, estäen suunnittelijoiden ja muiden osapuolten välisen vuorovaikutuksen.<sup>130</sup>

### 5.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen

Kaavoituksen painottuessa nykyään lähinnä täydennyskaavoitukseen, valtaosa laadittavista suunnitelmista koskee jo rakennettuja alueita ja niiden asukkaita. Siten ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät ratkaisut ovatkin kansalaisten kasvavan kiinnostuksen kohteena. Erilaiset intressiryhmät ja asukkaat haluavat perustellusti osallistua entistä enemmän maankäytön suunnitteluun ja saada todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Täten kuulemismenettelyn myöhäisyysongelma ei ollut ainoa avoimemman ja vuorovaikutteisemman suunnitteluprosessin kehittämisen syy vaan myös edellä mainitut seikat asettivat kehittämistoimille omat vaatimuksensa.<sup>131</sup>

Vuoden 2000 alussa voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) syntyi lopulta verraten lyhyen valmisteluajan jälkeen. Ympäristöministeriö asetti vuoden 1996 toukokuussa toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseksi vuoden 1997 loppuun mennessä.<sup>132</sup> Rakennuslakitoimikunta asetti lainsäädännön uudistamistavoitteekseen entisen viranomaiskeskeisen suunnittelukäytännön uudistamisen ja sen kehittämisen entistä avoimemmaksi prosessiksi, johon maankäytön suunnittelijoiden lisäksi myös hallinnon muiden alojen asiantuntijat sekä elinkeinoelämän, asukkaiden, maanomistajien ja kansalaisjärjestöjen edustajat tuovat jo riittävän aikaisessa vaiheessa oman panoksensa ja näkemyksensä. Lisäksi toimikunta halusi huomioida sekä yhteensovittaa muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Muun muassa vuoden 1995 perusoikeus uudistuksen asettamien vaatimusten huomioiminen nähtiin tärkeänä toimenpiteenä.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> HE 101/1998 vp s. 32.

<sup>131</sup> HE 101/1998 vp s. 32-33.

<sup>132</sup> HE 101/1998 vp s. 54.

<sup>133</sup> [www.vyh.fi/raken/lahtokoh.htm](http://www.vyh.fi/raken/lahtokoh.htm) s. 2-5.

Vuorovaikutteisuustavoitteen mukaisesti myös lakiehdotuksen valmistelu tapahtui avoimuutta noudattaen. Toimikunta kirjasi kokonaisuudistuksen lähtökohdat, painopistealueet ja tärkeimmät tavoitteet keskustelumuistion muotoon jo vuoden 1996 syksyllä, jonka pohjalta se järjesti joulukuussa keskustelu- ja kuulemistilaisuuden. Vuoden 1997 syyskuussa julkisuuteen saatettiin puolestaan lakiehdotuksen luonnosversio, jonka pohjalta järjestettiin vielä uusi keskustelutilaisuus sekä varattiin asianomaisille tahoille mahdollisuus lausua mielipiteensä luonnoksesta.<sup>134</sup> Lisäksi toimikunta käytti varsinaisen lainvalmistelun apuna yhteistyöverkostoja, jotta mahdollisimman monien asiantuntijatahojen tietämys saatiin hyödynnettyä lainvalmistelussa.<sup>135</sup>

Rakennuslakitoimikunnan mietinnön<sup>136</sup> valmistuttua vuoden 1997 joulukuussa, mietinnöstä pyydettiin lähetelistan mukaan lausuntoja noin 400 eri intressitalolta. Rakennuslainsäädännön uudistusmietintöä käsitelleitä lausuntoja saatiin kevään 1998 kuluessa lähes 200 eri tahon edustajalta. Edellä mainittuja intressitahoja olivat muun muassa valtion ja kuntien viranomaiset, korkeakoulut sekä niin elinkeinoelämän kuin kansalaisjärjestöjenkin edustajat. Lausunnot tukivat maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen keskittyvän lainsäädännön uudistamista ja ehdotetun lain keskeisiä tavoitteita. Muutamissa lausunnoissa tosin pelättiin uuden vuorovaikutteisemmän suunnittelumenettelyn hidastavan kaavoitusta ja lisäävän resurssien tarvetta kunnissa. Lisäksi useissa lausunnoissa esitettiin huomautuksia rakennuslakitoimikunnan lakiehdotuksen yksityiskohdista. Nämä huomautukset pyrittiin sittemmin huomioimaan hallituksen esityksen valmisteluissa.<sup>137</sup>

Hallitus antoi toimikunnan mietintöön perustuneen esityksensä rakennuslainsäädännön uudistamisesta eduskunnalle syksyllä 1998. Eduskunnassa lakiehdotusta käsiteltiin ympäristövaliokunnassa, joka pyysi siitä sekä perustuslaki- että hallintovaliokunnan lausunnot.<sup>138</sup> Lakiehdotus käsiteltiin perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaisesti tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 31.

<sup>135</sup> HE 101/1998 vp s. 54.

<sup>136</sup> KM 1997:16.

<sup>137</sup> HE 101/1998 vp s. 55.

<sup>138</sup> YmVM 6/1998 vp, PeVL 38/1998 vp ja HaVL 21/1998 vp.

<sup>139</sup> PeVL 38/1998 vp s. 9 ; ks. tarkemmin VJ 66 §.

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 1999 helmikuussa, ja se astui voimaan 1.1.2000<sup>140</sup>.

## 5.2 Julkisuuslain ja kuntalain vuorovaikutteisuustavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuussäännösten taustalla vaikuttaa perustuslain osallistumisperusoikeuksien lisäksi myös muutamien muiden avoimuuteen ja vuorovaikutteisuuteen pyrkivien lakien säännökset. Mielestäni sekä uuden julkisuuslain (621/1999) että myös kuntalain säännösten toteuttaminen ovat keskeisiä edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutteisuustavoitteiden toteutumiselle.

Julkisuuslaki lähtee siitä, että yksilöillä ja yhteisöillä on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista sekä myös vaikuttaa niihin. Tämän edellytyksenä on, että heillä on mahdollisuus saada tietoa julkisista asiakirjoista, ja että hallinto on julkista myös siten, että keskeiset päätökset perustuvat luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun.<sup>141</sup> Lain yhtenä keskeisenä tavoitteena voidaan siten nähdä olevan myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.

Kuntalaki korostaa kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista. Sen 27 § asettaa kunnanvaltuustoille huolenpitovelvollisuuden kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä. Säännöksen mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää muun muassa kunnan asioista tiedottamalla, järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa ja toimimalla heidän kanssa yhteistyössä. Useimmat näistä edistämistavoista ovat olleet jo entuudestaankin käytössä kaavoituksessa ja rakentamisessa.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Suurmyymälöiden ohjaamissäännösten ja Natura 2000 –ohjelmaan liittyvän korvaussäännöksen osalta lakia on tosin sovellettu jo 1.3.1999 alkaen.

<sup>141</sup> HE 30/1998 vp s. 9.

<sup>142</sup> Syrjänen 1999 s. 173.

### 5.3 Ylikansallinen ohjaus ja vuorovaikutteisuus

Euroopan unioni ei ole antanut nimenomaisia maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä säännöksiä, joten jäsenvaltioille on annettu täydet mahdollisuudet harjoittaa omaa maankäytön ohjauspolitiikkaansa sekä säätää mieleisiään siihen liittyviä lakeja.<sup>143</sup> Yhteisö on kuitenkin asettanut yhdeksi maankäyttöpoliittiseksi tavoitteekseen jäsenvaltioiden välillä tapahtuvan tietojen vaihdon. Erityisen tärkeänä komissio on pitänyt tietojärjestelmän luomista, joka sisältäisi tietoja muissa jäsenvaltioissa tapahtuvasta maankäytönsuunnittelusta.<sup>144</sup> Vuonna 1997 yhteisössä laadittiinkin vertaileva selvitys jäsenvaltioiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmistä ja –politiikasta. Selvitys toi esille, että eräs keskeinen jäsenvaltioiden maankäytön suunnittelun suuntaus on kansalaisten osallistumismahdollisuuksien korostaminen ja pyrkimys vuorovaikutukseen eri intressitahojen kesken suunnitelmia laadittaessa.<sup>145</sup>

Lain esitöistä käy ilmi, että rakennuslainsäädännön uudistuksessa on huomioitu yhteisön säätämä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva direktiivi (85/337/ETY) muun muassa kaavoitusmenettelyyn liittyvää vuorovaikutteisuutta koskevissa säännöksissä.<sup>146</sup> YVA-direktiivin tavoitteena on tuoda avoimuutta ympäristöhankkeisiin laajalla osallistumismenettelyllä, lisäten siten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Asiallisen tiedon ja kattavan kuulemisen nähdään myös edistävän hankkeen hyväksyntää niin viranomaisten kuin yleisönkin piirissä.<sup>147</sup> Suomessa YVA-direktiivin mukaiset velvoitteet on toteutettu säätämällä laki (YVAL 468/1994) sekä asetus (YVAA 792/1994) ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.

Toisena ympäristöhankkeiden avoimuuteen liittyvänä yhteisönnormina voidaan pitää direktiiviä ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta (90/313/ETY), jonka peruslähtökohtana on ympäristötiedon julkisuus. Suomessa julkisuus on tosin julkisuuslain mukaan pääperiaate kaikissa hallintoasioissa, ei vain ympäristöasioissa.

<sup>143</sup> Saastamoinen 1995 s. 79-80.

<sup>144</sup> Saastamoinen 1995 s. 43-44.

<sup>145</sup> HE 101/1998 vp s. 29; ks. tarkemmin The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion 1997.

<sup>146</sup> HE 101/1998 vp s. 58.

<sup>147</sup> Marttinen - Saastamoinen - Similä 1994 s.198-199.

EU:n tavoin myös muut kansainväliset järjestöt ovat halunneet jättää alueiden- ja maankäytön suunnittelun kansalliselle tasolle. Tosin Euroopassa on hiljalleen alettu tekemään yhteistyötä myös maankäytön suunnittelun alalla ja muun muassa Euroopan neuvosto on ottanut aluesuunnittelun yhdeksi toiminnan kohteekseen. Euroopan neuvoston alue-ministerikokous työsti jo 1980-luvulla poliittis- ja ohjelmallisuonteisen eurooppalaisen aluesuunnittelun peruskirjan<sup>148</sup>, jonka yhdeksi periaatteeksi nostettiin kansalaisten suunnittelumenettelyyn osallistumisen tärkeys. Pohjoismaissa peruskirjan tarpeellisuutta kuitenkin epäiltiin sen suositusten itsestänselvyyksien vuoksi. Pohjoismaiden maan- ja alueidenkäytönsuunnittelua koskevan lainsäädännön voitiin jo peruskirjan säätämisen aikoihin katsoa täyttävän vaatimukset avoimesta suunnittelusta ja kansalaisten osallistumisesta.<sup>149</sup>

Vaikka YK:n Euroopan talouskomission ECE allekirjoittikin vuonna 1998 Århusin yleissopimuksen ympäristöasioita koskevan tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta, voidaan kuitenkin todeta etteivät maankäyttökysymykset kuulu ECE:n eivätkä liioin taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n keskeisiin tehtäviin, vaikka ne ovatkin käsitelleet toiminnassaan jonkin verran myös aluesuunnittelua.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Ks. European regional/spatial planning charter, Torremolinos 20.5.1983.

<sup>149</sup> Saastamoinen 1995 s. 21-30.

<sup>150</sup> Saastamoinen 1995 s. 32-33.

## 6. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukainen osallistuminen

### 6.1 Yleistä

Kuten jo edeltä on käynyt ilmi, pitkään jatkuneet osallistumismahdollisuuksien lisäämispyrkimykset kaavoituksen ja rakentamisen saralla ovat saaneet normatiivisen tuen perustuslain 20 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä velvoittaa julkista valtaa lainsäädäntöä uudistaessaan kiinnittämään erityistä huomiota osallistumista ja puhevallan käyttöä koskevien seikkojen järjestämiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki on pyritty laatimaan perusoikeussäännösten mukaiseksi osallistumisoikeuksien merkitystä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämistä painottaen.<sup>151</sup>

Tämän vuoden alusta voimaan astuneen rakentamista ja maankäyttöä sääntelevän lain kantavana rakenteena voidaan pitää kaavoituksen vuorovaikutteisuuden ideaa. Vuorovaikutteisen suunnittelun tavoitteena on, että osallisten eli kaikkien niiden tahojen, joita kaavoitus voi koskea, näkemykset tulevat suunnittelussa esille ja että nämä tahot voivat osallistua kaavoitukseen. Vaikka vanhan rakennuslain säännökset eivät sinänsä estäneetkään vuorovaikutteista suunnittelua, uuteen lakiin sisällytettyjä uudistuksia voidaan kuitenkin pitää säännöstayalla merkittävänä muutoksena. Tutkimukseni kannalta keskeisimpiä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä ovat nimenomaan ne, jotka keskittyvät maankäytön kysymyksiin liittyvien osallistumisoikeuksien antamiseen sekä kaavoituksen vuorovaikutteisuuteen. Tällaisia ovat lain kaksi tavoitesäännöstä 1 § ja 6 § sekä lain kahdeksannen luvun yksityiskohtaisemmat 62 §, 63 § ja 64 §. Edellä mainittuja lain säännöksiä tarkentavat toisaalta myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen kuudennen luvun 30 § ja 31 §.

---

<sup>151</sup> HE 101/1998 vp s. 55-56.

## 6.2 Osallistuminen, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien merkityksellisyyttä korostetaan heti maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisessä tavoitesäännöksessä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan lain tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistää kestävästä kehitystä. Osallistumisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna erityisesti kestävästä kehityksen edistämistavoitteen sosiaalinen puoli saa tukea muun muassa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia turvaavista menettelyllisistä säännöksistä.

Tutkimukseni kannalta merkittävämpään osaan nousee kuitenkin kyseisen tavoitesäännöksen toinen momentti (1.2 §), joka turvaa jokaiselle kansalaiselle tasa-arvoisen mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun sekä vaikuttaa siten elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Lisäksi lain tavoitteisiin kuuluu myös suunnittelun laadun ja vuorovaikutteisuuden, asiantuntemuksen monipuolisuuden sekä avoimen tiedottamisen turvaaminen.

Tavoitesäännöksen toisen momentin voidaan katsoa sisältävän yleistasoisen osallistumismahdollisuuksien kehittämistavoitteen sekä ilmaisevan pelkistetysti prosessin vaiheet, joissa osallistuminen voi mahdollisesti ilmetä ja mihin se voi vaikuttaa. Ensimmäisellä momentilla halutaan lähinnä korostaa jokaisen kansalaisen osallistumismahdollisuuden turvaamista elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Samalla momentti korostaa kaavoitusmenettelyyn liittyvän valmistelun, ja erityisesti jo sen alkuvaiheisiin kytketyn osallistumisen merkitystä. Painoarvoa saavat myös suunnittelun laatu ja vuorovaikutus, jotka on asetettu säännöstekstissä rinnakkain. Tämän voi ehkä tulkita tarkoittaneen halua painottaa niiden välistä keskinäistä yhteyttä. Myös momentin viimeisen ilmaisuparin, eli asiantuntemuksen monipuolisuuden ja avoimen tiedottamisen, yhteyttä osallistumiseen voitaneen pitää ilmeisenä.<sup>152</sup>

Tavoitesäännöksen tulkinnasta käsin voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslain rakenne ja suunnittelujärjestelmä poikkeaa olennaisesti sitä edeltäneestä rakennuslaista siinä, että uusi laki painottaa suunnittelun kokonaisprosessin merkitystä ja kuntien vastuuta ratkaisujen oikeellisuudesta. Lain joustavat normit antavat suunnittelijoille ja

---

<sup>152</sup> Jääskeläinen - Syrjänen 2000 s. 67.



päätöksentekijöille aiempaakin laajemmat harkintamahdollisuudet. Kun kunnallisia kaavoituspäätöksiä ei enää uuden lain myötä alisteta valtion viranomaisten vahvistettavaksi, kuntien vastuullisuus päätösten laadusta korostuu ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien täysimääräinen hyväksikäyttö suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa saa enemmän huomiota. Tämä korostaa suunnittelun etenemistä alhaalta kuntalaisten tarpeista ylöspäin.<sup>153</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisen tavoitesäännöksen taustalla on nähtävissä perustuslain ympäristöperusoikeussäännös (20 §), jossa säädetään jokaisen vastuusta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä jokaisen mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.<sup>154</sup> Siitä huolimatta, että tavoitesäännöksen toisen momentin pitäisi täsmentää edellä mainittua perusoikeussäännöstä, tämäkin momentti on kirjoitettu hyvin lyhyeen muotoon. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta käsittelevä kahdeksas luku sekä muutamat muut lain ja asetuksen säännökset täydentävät lain tavoitesäännöstä.<sup>155</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain aineellisia ja menettelyllisiä tavoitteita koskevat säännökset on siis kirjattu lain tavoitesäännökseen. Tavoitesäännöksen yleisestä merkityksestä voidaan todeta ettei sitä tule sellaisenaan käsittää velvoittavaksi oikeusnormiksi. Säännös edellyttää, että lain muilla säännöksillä ja niiden soveltamisessa kuin muussakin lain mukaisessa toiminnassa edistetään tavoitteiden toteutumista, luodaan edellytyksiä niiden toteutumiselle tai turvataan niiden toteutuminen. Edellä mainitusta syystä johtuen oikeudellisessa mielessä suoraa tavoitesäännökseen vetoamista ei voida pitää kovin tehokkaana keinona, vaikka toisaalta juridisessakin argumentoinnissa voidaan toki hyödyntää tavoitteita tausta-apuna eli ikään kuin toisen tason juridisina auktoriteetteina. Varsinainen oikeudellinen argumentointi on kuitenkin syytä sitoa tavoitteita edistämään pyrkiviin normeihin.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Jääskeläinen - Syrjänen 2000 s. 66-67.

<sup>154</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 42.

<sup>155</sup> Jääskeläinen - Syrjänen 2000 s. 67.

<sup>156</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 46.

### 6.3 Vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen

Kun maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä tuodaan yleisellä tasolla esille avoimen ja vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin omaksuminen yhtenä uuden lain keskeisenä tavoitteena, vuorovaikutteisuutta on päätetty tarkentaa erityisellä kaavoituksen vuorovaikutteisuuden kohdistuvalla säännöksellä. Lain 6 §:n ensimmäisen momentin mukaan kaavoituksesta vastaavien tahojen on oltava jo kaavan valmisteluvaiheessa vuorovaikutuksessa kaikkien niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaavalla saattaa olla huomattavaa merkitystä. Kaavoitusmenettelyn vuorovaikutteisuuden sisältyä hallituksen esityksen mukaan muun muassa avoin tiedottaminen, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen sekä suunnitelmien riittävä havainnollisuus, siten että kuntalaisilla on mahdollisuus ymmärtää mitä suunnitteluasiakirjoissa esitetään.<sup>157</sup>

Tämän erityisen tavoitesäännöksen toisessa momentissa säädetään sen sijaan kaavoitukseen liittyvästä tiedottamisesta. Säännöksen mukaan kaavoja valmistelevilla viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Säännös koskee siis varsinaisten asianosaisten lisäksi myös kaikkia muita osallistahoja. Avoimen tiedottamisen voidaan katsoa olevan keskeinen osa onnistunutta kaavoitusprosessia.<sup>158</sup>

Säännöksen mukaan kaavoitusmenettely sekä siihen liittyvä vuorovaikutus ja tiedottaminen voivat tapahtua kunkin kaavahankkeen merkitys huomioiden viranomaisten parhaaksi katsomalla tavalla. Vähimmäistasona voidaan kuitenkin pitää sitä, että asianosaisilla ja muilla osallistahoilla on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida käynnissä olevan hankkeen merkitystä ja vaikutuksia sekä esittää asiasta omat mielipiteensä.<sup>159</sup> Yksityiskohtaisemmin vuorovaikutuksesta on säädetty lain kahdeksannen luvun yksittäisissä säännöksissä sekä asetuksen kuudennessa luvussa.

Kaavoitukseen liittyvästä vuorovaikutteisuudesta ja tiedottamisesta säätelevää säännöstä ei voida pitää varsinaisesti velvoittavana normina, vaan vuorovaikutteisuudesta säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä ja muissa kaavoitusmenettelyä

---

<sup>157</sup> HE 101/1998 vp s. 38.

<sup>158</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 64.

<sup>159</sup> HE 101/1998 vp s. 63.

käsittelevissä säännöksissä. Koska vuorovaikutteinen suunnittelu on nostettu maankäyttö- ja rakennuslaissa hyvin keskeiseen asemaan, tätä koskevia vaatimuksia täyttämätön kaavoitusmenettely saattaa hyvinkin johtaa lainvastaiseen virheeseen. Tiedottamista koskeva säännös tukee vuorovaikutteisuutta koskevaa tavoitesäännöstä. Tiedottamissäännös on tavoitesäännöstä velvoittavampi, vaikkakin varsin joustava oikeusnormi. Muutoksenhaussa lain 6 §:ää on mahdollista käyttää taustatukena argumentoitaessa menettelyn lainvastaisuutta lain 62 §:ään ja muihin kaavan laatimista koskeviin säännöksiin nojautuen. Toisaalta tiedottamista koskevilta osin säännökseen on ilmeisesti mahdollista vedota suoraan myös konkreettisissa tilanteissa, vaikka sitä täydentävätkin lain 63 §:n ja 65 §:n sekä asetuksen säännökset. Käytännössä argumentaatio on myös perustettava edellä mainittuihin lain kahdeksannen luvun sekä asetuksen kuudennen luvun säännöksiin.<sup>160</sup>

#### **6.4 Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa**

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n säännös konkretisoi vuorovaikutusta ja kaavoituksesta tiedottamista koskevaa lain 6 §:ää, vaikka ei sisälläkään tästä yksiselitteisiä menettelyohjeita. Tämä kaavoitusta koskeva perussäännös käsittelee kaavoitusmenettelyn järjestämistä sekä kaavan valmisteluun liittyvien suunnittelun lähtökohtien, tavoitteiden ja mahdollisten vaihtoehtojen tiedottamista. Säännöksen mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista sekä mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa siten, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti mielipiteensä asiasta.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on otettu kaksi uutta käsitettä: vuorovaikutus ja osallinen. Vuorovaikutuksella tavoitellaan kaavoituksen vaikutuksista ja muista siihen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä viriävää keskustelua. Ensiarvoisen tärkeää on, että keskustelu tapahtuu tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta sekä riittävän aikaisessa vaiheessa että lisäksi myös kaikkien niiden osapuolien kesken, joita asiat koske

---

<sup>160</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 64.

vat. Säännökselle annettujen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedottaminen, mielipiteiden ilmaisemistilaisuus ja muu vuorovaikutus tulisi järjestää kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämän laajuuden mukaisesti ja sopivalla tavalla. Lain perusteluissa on toisaalta viitattu myös siihen tosiseikkaan, että kaavan laatimiseen liittyy usein erilaisten näkemysten yhteensovittamista, jonka vuoksi vuorovaikutus ei voi aina johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioimiseen.<sup>161</sup>

Lakiin sisältyvällä osallisen käsitteellä kuvataan kaikkia niitä tahoja, joilla on intressejä kaavoitusta koskevissa asioissa. Osallisen käsite ei vastaa täysin perinteistä hallintomenettelylain (598/1982) ja kuntalain mukaista asianosaisen käsitettä, vaan on sitä huomattavasti laajempi. Se pitää sisällään myös sellaiset tahot, joiden etua tai oikeutta asia ei koske välittömästi, mutta joiden elinpiiriin kaavahanke saattaa kuitenkin vaikuttaa. Rakennuslakiin nähden osallisjoukkoa on entisestään kasvatettu, kun myös kyseessä olevan toimialan kaikki viranomaiset ja yhteisöt ovat saaneet oikeuden puuttua asian valmisteluun. Vaikka myös rakennuslaki velvoitti kuulemaan eri tahojen mielipiteitä kaavoitusprosessin aikana, siitä ei kuitenkaan ole löydettävissä suoranaista vastinetta vuorovaikutteiselle suunnittelulle.<sup>162</sup>

Säännöksen mukaisia osallisia ovat ensinnäkin maanomistajat, jotka omistavat maata kaavoitettavalla alueella. Maanomistajia ei erotella säännöksessä sen enempää vaan osallisia ovat niin yksityiset maanomistajat kuin yksityis- sekä julkisyhteisötkin. Osallisia ovat myös ne henkilötahot, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaavahanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Henkilötahoja on siis rajattu siten, että vain henkilöt, joille hankkeesta koituu huomattavia vaikutuksia saavat osallistumisoikeuden. Käytännötasolla karsinta jäänee kuitenkin melko vähäiseksi ja rajoitus saa siten vain teoreettista arvoa. Säännöksen mukaiseen kolmanteen osallisryhmään kuuluvat viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Näiden osallisten osalta osallisuutta rajoittavaksi seikaksi siis nousee heidän toimialansa sekä sen suhde kaavahankeeseen. Tästä rajoituksesta huolimatta säännöksessä ei kuitenkaan eritellä osalliseksi laskettavia yhteisöjä. Siten osallistumisoikeuden saavat niin julkisyhteisöt kuin yksityisetkin yhteisöt. Julkisyhteisöistä mainittakoon esimerkkeinä kunnat, kuntaliitot ja seurakunnat, joilla tosin on usein myös viranomaisasema ja saavat osallistumisoikeuten

<sup>161</sup> HE 101/1998 vp s. 82.

<sup>162</sup> Vrt. RakL (370/1958) 125 § ja MRL (132/1999) 62 §.

sa siten sitä kautta. Toiseen yhteisöryhmään eli yksityisiin yhteisöihin kuuluvat muun muassa yhtiöt, osuuskunnat ja yhdistykset.<sup>163</sup>

Keskeiseen asemaan nousevat kunnassa toimivat yhdistykset. On kuitenkin luonnollista, että osallistuminen voi tapahtua sillä tavoin epämuodollisesti, että kaikkia henkilöitä ei pyritäkään tavoittamaan yksilökohtaisesti, ja saamaan mukaan sekä yhdistyksen toimintaan että siten myös suunnitteluprosessiin, vaan osallisia voivat edustaa kokonaan tai osittain heidän muodostamansa asukastoimikunnat, työryhmät tai neuvoa-antavat elimet, jotka eivät ole itsenäisiä ja erillisiä oikeushenkilöitä. Osallijoukon väljyydestä kertoo osittain myös se, että lain 62 §:n mukaisesti osallisiin luettavilta yhteisöiltä ei vaadita rekisteröintiä samalla tavalla kuin muutoksenhakuun liittyviltä valitusoikeuden<sup>164</sup> omaavilta yhteisöiltä vaaditaan.<sup>165</sup>

Kaikilla edellä mainituilla osallisilla on säännöksen mukaan mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta. Mielipiteen voi esittää joko kirjallisessa tai suullisessa muodossa. Mahdollisuus mielipiteen esittämiseen on järjestettävä riittävän aikaisessa suunnitteluprosessin vaiheessa, jotta mielipide voidaan ottaa tosiasiallisesti huomioon. Säännöksessä ei ole mainintaa osallijoukon ulkopuolelle jäävien kuntalaisten osallistumisoikeuksista suunnitteluprosessiin. Siten osallisilla näyttää olevan kaavan valmisteluvaiheessa parempi asema kuin muilla kuntalaisilla. Mielipiteen esittämisen osalta maankäyttö- ja rakennusasetukseen on kuitenkin otettu erityinen säännös, joka jossakin määrin tarkentaa maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ää. Asetuksen 30.1 §:n mukaan myös kunnan jäsenet voivat esittää mielipiteensä kaavan valmisteluvaiheessa. Kyseistä säännöstä käsitellään tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

Koska yleissäännöstä sovelletaan kaikkien kaavamuotojen osalta, säännös edellyttää, että vuorovaikutteista kaavoitusmenettelyä sovelletaan kunkin kaavoitustehtävän ja kaavamuodon osalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämän vuoksi yleissäännöstä voidaan luonnehtia varsin joustavaksi normiksi. Tarkempia säännöksiä kaavoitusmenettelystä ja siihen liittyvästä vuorovaikutuksesta annetaan muun muassa osallistumis-

<sup>163</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 288.

<sup>164</sup> Ks. valitusoikeudesta tarkemmin MRL:n 191.2 §:ssä.

<sup>165</sup> Jääskeläinen - Syrjänen 2000 s. 197.

ja arviointisuunnitelmaa sekä julkista nähtävilläpitoa koskevissa lainkohdissa ja kaavan valmisteluun liittyvää mielipiteen esittämistä käsittelevässä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:ssä.<sup>166</sup>

Kaavoitusprosessin valmisteluvaiheen kuulemista koskevat menettelysäännöt ovat luonteeltaan velvoittavia, joten niiden noudattamatta jättämisen seurauksena saattaa olla kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kumoaminen, mikäli kaavan hyväksymispäätökseen haetaan muutosta menettelyvirheisiin nojautuen. Muutoksenhakuun liittyen menettelyvirheiden osoittaminen voi olla käytännössä yksiselitteisempää, mikäli yleisen vuorovaikutussäännöksen lisäksi kaavoitusprosessissa ei ole noudatettu muita kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä. Luonnollisesti lain 62 §:ää voidaan käyttää argumentaatiossa myös itsenäisesti, kun sen tueksi on luettavissa rationaalinen perusteluketju. Koska maankäyttö- ja rakennuslain säännökset sisältävät kuitenkin menettelyäkin koskevaa joustavuutta, joissakin tapauksissa menettely voidaan tulkita lainvastaiseksi, vaikka menettelyn vähimmäisvaatimuksia olisikin noudatettu. Toisaalta tämä edellyttää kuitenkin varsin selvää ja yksiselitteistä näyttöä siitä, että menettelyssä on jätetty tarkoituksella soveltamatta menettelyn kannalta asianmukaisia vuorovaikutteisia toimintatapoja.<sup>167</sup>

### 6.5 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytetty uusi lakisäänteinen suunnitteluprosessin osa ja kaavan laatimiseen liittyvä asiakirja, joka sisältää suunnitelman kaavan laatimisessa noudatettavista osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Suunnitelmassa on siis oikeastaan kyse suunniteltujen osallistumis- ja vuorovaikutustapojen sekä kaavoitusmenettelyn järjestämisen esille tuomisesta. Säännöksen perusteluissa korostetaan sitä kuinka avoin kansalaiskeskustelu ja vuorovaikutteinen suunnittelu vaikuttavat siihen, että tehtyihin valintoihin ja ratkaisuihin liittyvät asiat joudutaan perustelemaan aikaisempaa monipuolisemmin. Tällä tavoin suunnitteluun ja sen prosesseihin saadaan enemmän läpinäkyvyyttä ja tehtävät perustuvat riittävään vaikutusten arviointiin.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 287.

<sup>167</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 290-291.

<sup>168</sup> HE 101/1998 vp s. 52.

Lain 63.1 §:n mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Suunnitelma on siis laadittava jokaisen kaavan laatimismenettelyn yhteydessä, mutta suunnitelman sisältö riippuu paljolti suunniteltavasta alueesta, sen laajuudesta, osallisten määrästä ja kaavan merkityksestä. Siten suppea-alaisissa ja merkitykseltään vähäisissä kaavoitushankkeissa suunnitelma voi olla yksinkertaisen pelkistetty ja lyhyt.<sup>169</sup> Esimerkiksi kaavan muuttaminen suhteellisen vähäisiltä osin edellyttäisi siten vain yksinkertaista suunnitelmaa. Tämäntyyppisissä suppea-alaisissa hankkeissa suunnitelma voisi olla laajuudeltaan esimerkiksi yhden liuskan mittainen sisältäen perustiedot kaava-alueesta, aikataulusta, arvioituista vaikutuksista, osallisista ja heidän osallistumisen järjestämisestä, neuvottelusta rakennusvalvonnan kanssa sekä kaavaehdotuksen nähtävillä asettamisesta.<sup>170</sup> Toisaalta laki sallii myös sen, että jos osallisten määrä jää kaavoitushankkeessa vain muutama, ei erityisen suunnitelman laatiminen ole aina välttämätöntä. Tosin osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimatta jättämisen edellytyksenä on, että kaavan vireilläolosta ilmoittaminen ja vuorovaikutus voidaan turvata muillakin keinoin.<sup>171</sup>

Laaja-alaisissa tai muuten merkittävässä kaavoitushankkeissa, joissa osallisiakin on enemmän, osallistumis- ja arviointisuunnitelman tulee sitä vastoin olla suhteellisen laaja ja yksityiskohtainen asiakirja. Siinä tulee selvittää suunnittelun kohde, suunnittelussa käsiteltävät keskeiset asiat ja ne osallistahot, joita suunnittelu koskee. Lisäksi suunnitelmassa tulee tuoda esiin osallistahojen kuulemisessa sovellettavat vuorovaikutusmenettelytavat. Sellaisia voivat olla muun muassa kaavoitukseen liittyvien luonnosten ja niiden vaikutusten esittely ja yhteinen arviointi, yhteissuunnittelu, haastattelut ja kyselyt sekä valmisteluaineiston nähtävilläpito.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> HE 101/1998 vp s. 83.

<sup>170</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 293.

<sup>171</sup> HE 101/1998 vp s. 83.

<sup>172</sup> HE 101/1998 vp s. 83.

Ympäristöministeriö on koonnut yleisesti käytössä olleita vuorovaikutus- ja osallistumismenetelmiä osallistumista ja vuorovaikutusta yleis- ja asemakaavoituksessa käsittelevään oppaaseensa<sup>173</sup>. Siinä osallistumismenetelmät<sup>174</sup> on jaoteltu seuraavankaltaiseen nelikenttään menetelmien tehtävien mukaan:

<p>TIEDON JAKAMINEN:</p> <p><b>Tiedote</b>  <b>Lehti-ilmoitus</b>  <b>Kuulutus</b>  <b>Kaavoituskatsaus</b>  <b>Kirje</b>  Kunnan internet-kotisivu  Esite, esittelylehti  Näyttely  <b>Nähtävillepano</b>  Tiedotustilaisuus  Lehdistötiedote  Lehdistötilaisuus</p>	<p>TIEDON HANKKIMINEN:</p> <p><b>Kirjallinen tai suullinen mielipide</b>  <b>Muistutus</b>  <b>Lausunto</b>  Palautekortti  Kysely  Haastattelu  Keskusteluryhmä kunnan kotisivulla  Tiedotus- ja keskustelutilaisuus  Lehdistöseuranta  Kävelykierros  Kouluaine  Mielikuvakartta  Tarrakartat  Pienoismallin rakentaminen</p>
<p>VUOROPUHELU:</p> <p>Suunnitteluvastaanotto  Avoimet ovet  Suunnitteluasema  Näyttelypäivystys  Vuoropuhelu kunnan kotisivulla  Tiedotus ja keskustelutilaisuus  Tupailta  Seminaari  Pienryhmäkeskustelu  Pienryhmätyöskentely  Työpaja  Tulevaisuusverstaas  Foorumi</p>	<p>YHTEISTOIMINTA:</p> <p>Yhteistyöryhmä  Suunnitteluryhmä  Yhteissuunnitteluryhmä  Neuvottelutilaisuus  <b>Viranomaisneuvottelu</b>  <b>Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta</b>  Sovittelu</p>

<sup>173</sup> [www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm](http://www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm).

<sup>174</sup> Kaavan laatimiseen liittyvät lakisäätteiset vuorovaikutusmenetelmät on lihavoitu.



Vuorovaikutusmenetelmien tehtävän mukaisen jaottelun lisäksi menetelmät voidaan toisaalta ryhmitellä myös yksilömenetelmiin, yleisötilaisuuksiin ja ryhmämenetelmiin sen mukaan ketkä osallistuvat vuorovaikutukseen ja mikä on vuorovaikutuksen luonne. Yksilömenetelmissä vuorovaikutus on osallisen ja suunnittelijan välistä. Yksilömenetelmistä voidaan mainita esimerkkeinä muun muassa kirjeet, kyselyt, haastattelut ja suunnittelijan tapaamiset. Tyypillisimpiä yleisötilaisuuksia ovat sen sijaan tiedotus- ja keskustelutilaisuudet, avoimien ovien päivät sekä näyttelyt, ja pienryhmämenetelmiä puolestaan työpajat, tulevaisuusverstaat, maastokäynnit ja yhteistyöryhmät. Yleisötilaisuuksissa ja pienryhmämenetelmissä osalliset ovat vuorovaikutuksessa myös keskenään.<sup>175</sup>

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällöllisenä vähimmäistasona voitaneen kuitenkin pitää kaavoitettavan alueen kohdetietojen, arvioitavien vaikutusten, osallisten, vuorovaikutusmenettelyn järjestämisen sekä tiedottamisen muotojen esille tuontia. Vaatimuksiin kuuluu lisäksi myös se, että suunnitelma laaditaan riittävän aikaisessa kaavoitusprosessin vaiheessa. Suunnitelman laatiminen kaavoitusprosessin käynnistämisvaiheessa eli suunnitteluprojektin ensi metreillä lienee riittävän aikaista.

Ympäristöministeriön oppaan mukaan hyvä osallistumis- ja arviointisuunnitelma antaa selkeän käsityksen kaavan tarkoituksesta ja tavoitteesta. Se kertoo osallisille milloin ja miten he voivat osallistua kaavoitusprosessiin ja mistä heillä on mahdollisuus saada tietoa kaavoituksesta. Lisäksi suunnitelmassa tulee kertoa miten suunnittelu etenee, miten osallistuminen liittyy kaavan vaikutusten arviointiin ja miten osallistuminen vaikuttaa päätöksentekoon. Se kertoo myös suunnittelun rajoituksista ja antaa rehellisen kuvan osallisten vaikutusmahdollisuuksista.<sup>176</sup>

Siten osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa tulisi käsitellä ainakin seuraavia asioita:

- Suunnitelman nimi ja suunnittelualue
- Suunnittelutehtävän määrittely ja alustavat tavoitteet
- Suunnittelun lähtökohdat, tehdyt selvitykset ja aikaisemmat aluetta koskevat suunnitelmat
- Suunnitelman todennäköinen vaikutusalue

<sup>175</sup> [www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm](http://www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm).

<sup>176</sup> [www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm](http://www.vyh.fi/aluekayt/raklaki/rakjulk.htm).

- Osalliset
- Tiedottaminen
- Osallistumismahdollisuudet ja vuorovaikutuksen muodot
- Suunniteltu viranomaisyhteistyö
- Selvitettävät vaikutukset
- Vaikutusten arvioinnin menetelmät
- Suunnittelussa käsiteltävät vaihtoehdot
- Kaavoituksen kulku, suunniteltu aikataulu ja päätöksentekovaiheet
- Yhteystiedot
- Mahdollisuus palautteen antamiseen osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarkistusmahdollisuudesta, mutta ympäristöministeriön antamien ohjeiden mukaan suunnitelmaa voidaan tarkentaa tarpeen niin vaatiessa. Osallistumis- ja vuorovaikutusmuotojen tarkistaminen ja uudelleen arviointi prosessin kuluessa saattaakin olla olennainen toimenpide. Varsinkin laajoissa ja ajallisesti mitattuna kauan kestävässä kaavoitushankkeissa yhteistyötapoja saatetaan joutua arvioimaan suunnittelun kuluessa uudelleen. Tällaisissa osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarkistustapauksissa mahdollisista muutoksista tiedottaminen osallisille lienee paikallaan.<sup>177</sup>

Säännöksen toisessa momentissa säädetään kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan se tulee suorittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Toisaalta ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Vireilletuloon liittyvät velvollisuudet liittyvät säännöksen mukaan ensinnäkin kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamisen sisältöön. Osallisten näkökulmasta vireilletulosta ilmoittamisella on keskeinen merkitys, sillä nimenomaan ilmoittamisen myötä heillä on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Tiedottamisen suhteen säännöstä voidaan pitää varsin joustavana, koska kaa

---

<sup>177</sup> Hallberg – Haapanala - Koljonen - Ranta 2000 s. 304.

voituksen vireilletulosta informointi mahdollistetaan monin eri keinoin. Asianmukaista ilmoittamistapaa harkittaessa on kuitenkin huomioitava kaavan tarkoitus ja merkitys. Ilmoittaminen voidaan siten hoitaa niin kirjeitse kuin sanomalehti-ilmoituksenkin välityksellä. Jos kaavoitushanke koskee vain muutamia tahoja, on järkevää lähestyä kutakin tahoja erillisellä kirjeellä. Jos kaavan vireilletulo sen sijaan koskee suurta osallisten joukkoa, lehti-ilmoitus lienee paikallaan.<sup>178</sup>

Tiedottamista koskevan säännöksen viimeisen virkkeen mukaan kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Kaavoituskatsauksella tarkoitetaan kussakin kunnassa vuosittain laadittavaa selontekoa, jossa tuodaan esille kunnan alueella tai maakunnan liitossa vireillä olevat tai lähiaikoina vireille tulevat kaava-asiat, joilla on merkitystä asianomaiselle kunnalle. Kaavoituskatsauksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:ssä.<sup>179</sup>

Säännöksen joustavuudesta viestii toisaalta myös se, että säännöksessä ei ole määritelty yksiselitteistä vireilletulosta ilmoittamisen ajankohtaa. Toisaalta tämä koskee myös itse kaavoituksen vireilletuloajankohtaa, josta koko maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole löydettävissä yhtäkään muotosäännöstä. Tavallisesti kaavan laatiminen pannaan vireille kuntalain mukaisella kaavan laatimisen aloittamista koskevalla päätöksellä. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavan vireilletulon ilmoittamista koskevat säännökset ovat kuitenkin niin joustavia, että niiden noudattamatta jättämisen suhteen menettelyn voidaan vain äärimmäisen harvoin katsoa olleen lainvastainen.<sup>180</sup>

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 63 § on kuitenkin kokonaisuudessaan oikeudellisesti velvoittava säännös ja sen noudattamisen laiminlyönti voi johtaa lainvastaiseen kaavan hyväksymispäätökseen. Koska säännös pitää kuitenkin sisällään useita varsin joustavia normeja, menettelyn lainvastaisuus ei ole aivan yksiselitteistä. Selvimmin menettelyvirhe on havaittavissa silloin, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on jätetty kokonaan laatimatta. Säännöksen lähtökohtanahan edellytetään suunnitelman laatimista, vaikka joissakin vähämerkityksisissä kaavahankkeissa tästä edellytyksestä voidaankin joustaa. Sen sijaan sitä, onko jokin suun

---

<sup>178</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 295-296.

<sup>179</sup> HE 101/1998 vp s. 63.

<sup>180</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 195.

nitelma laadittu riittävän aikaisessa kaavoitusprosessin vaiheessa vai onko menettely ollut lainvastaista, joudutaan harkitsemaan muutamaan otteeseen ennen kuin lopullinen päätös voidaan antaa. Menettely lienee selkeästi lainvastaista tapauksissa, joissa osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan vasta kaavaehdotuksen valmistumisvaiheessa. Koska myös suunnitelman sisältöä koskevat vaatimukset ovat perin joustavia, harkintaa tulee käyttää vastaavasti myös niitä koskevien velvoitteiden täyttymistä arvioitaessa. Onhan ilmeistä, että kaavoitusprosessin alkuvaiheessa tulevan kaavoitushankkeen laajuuden ja vaativuuden sekä siihen liittyvien kysymysten arvioiminen ei ole täysin ongelmatonta. Menettely voi kuitenkin olla tällä perusteella lainvastainen ainakin silloin, kun laaja-alainen kaavoitushanke on toteutettu tarkoituksenmukaisesti vaatimattomalla osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla. Tällaisessa tapauksessa edellytyksenä on tietysti menettelyn tarkoituksenmukaisuuden toteen näyttäminen. Useimmiten ainakin suunnitelman sisältöä koskevien riittämättömien seikkojen lainvastaisiksi osoittaminen on varsin vaikeaa.<sup>181</sup>

## 6.6 Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Maankäyttö- ja rakennuslain 64 §:ssä säädetään osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan kunta voi halutessaan neuvotella alueellisen ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelmansa riittävydestä sekä sen toteuttamisesta. Toisin sanoen kunnalle annetaan mahdollisuus neuvonpitoon, mutta sitä ei kuitenkaan velvoiteta toimimaan näin vaan menettely perustuu kunnan omaan valintaan ja on sille täysin vapaaehtoista. Neuvottelun tuloksena kunta saattaa saada tietonsa jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa alueellisen ympäristökeskuksen käsityksen kyseisessä kunnassa työstetystä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.<sup>182</sup> Toisaalta alueellinen ympäristökeskus ei ole kuitenkaan sidottu tässä vaiheessa esittämäänsä kantaansa, mutta lienee harvinaista, että se menisi muuttamaan kantaansa myöhäisemmässä vaiheessa, jos suunnitelma vastaa sille aiemmin esitettyä kaavoitushanketta ja hankkeeseen ei ole tehty prosessin myötä merkittäviä muutoksia.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 194-195.

<sup>182</sup> HE 101/1998 vp s. 83.

<sup>183</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 297.

Säännöksen toisen momentin mukaan kaikilla osallisiksi katsotuilla tahoilla on oikeus esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä, heitä koskevan kaava-hankkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Neuvottelun pitämistä koskevat toiveet tulee esittää ympäristökeskukselle ennen kuin kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville. Jos alueellinen ympäristökeskus tulkitsee kaavahankkeen osallis-tumis- ja arviointisuunnitelman selkeän puutteelliseksi sen tulee sopia kunnan kanssa viivytyksettä, suunnitelman täydennystarpeita selvittävän, neuvottelun käymisestä. Neuvottelun tarpeellisuuden harkinta kuuluu kuitenkin alueelliselle ympäristökeskuk-selle, eikä säännös siten anna osallisille subjektiivista oikeutta vaatia kunnan ja ympä-ristökeskuksen välillä käytävää neuvottelua, vaikka näkisivät sen kuinka tärkeänä hy-vänsä.<sup>184</sup>

Yksityiskohtaisempia osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta käytävää neuvottelua koskevia menettelysäännöksiä ei anneta niinkään itse maankäyttö- ja rakennuslaissa vaan ennemminkin asetuksen 31 §:ssä. Mikäli alueellinen ympäristökeskus katsoo neu-vottelun käymisen olevan tarpeen, säännös velvoittaa ympäristökeskuksen ilmoittamaan tulevasta neuvottelusta kunnalle ja kunnan vastavuoroisesti toimittamaan neuvottelussa tarvittava aineisto ympäristökeskukselle. Aineiston tulee sisältää sellaiset kaavan ta-voitteita, vaikutuksia ja merkityksiä kuvaavat tiedot, jotka mahdollistavat osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennystarpeiden arvioinnin. Säännöksen mukaan ympäris-tökeskuksella on lisäksi velvollisuus laatia neuvottelusta muistio sekä toimittaa se vii-vytyksettä kaikille neuvotteluun kutsutuille tahoille.<sup>185</sup> Osallistumis- ja arviointisuunni-telman täydentämistä käsittelevään neuvotteluun tulee maankäyttö- ja rakennuslain 64.3 §:n mukaan kutsua kunnan edustajien lisäksi neuvotteluesityksen tehnyt osallinen sekä tarvittaessa myös ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevalle neuvottelulle ei ole säädetty oikeu-dellisia, kaavoitusprosessin etenemiseen liittyviä vaikutuksia. Koska kaavoituksen jat-kamiselle ei siis ole asetettu mitään oikeudellisia esteitä, kaavan valmistelua voidaan jatkaa samanaikaisesti kuin ympäristökeskus sekä muut asianosaiset käsittelevät neu-votteluesitystä. Toisaalta lain esitöissäkin painotetaan sitä ettei kaavan laatijan kuiten

---

<sup>184</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 298.

kaan kannata toteuttaa vuorovaikutuksen kannalta merkittäviä kaavoitustyönvaiheita ennen kuin mahdollinen neuvottelu on saatu päätökseen ja osallistumis- ja arviointisuunnitelman puutteet korjattu.<sup>186</sup> Jos kaavan laatijat päättävät edellä mainitusta huolimatta jatkaa kaavoitusprosessia riittämättömäksi todetun osallistumis- ja arviointisuunnitelman pohjalta, riskiksi saattaa nousta se, että alueellinen ympäristökeskus tai joku osallisista käyttää muutoksenhakuoikeuttaan juuri tällä perusteella. Tällaisen virheellisen menettelyn vuoksi muutoksenhaun menestymismahdollisuuksia voidaan pitää kohtuullisen hyvinä.<sup>187</sup>

### 6.7 Mielenpiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen kuudenteen lukuun on koottu kolme kaavoitukseen liittyvästä vuorovaikutuksesta sääntelevää yhteistä säännöstä – 30 §, 31 § ja 32 §. Asetuksen 31 §:n sisällön olen purkanut jo lain 64 §:ää käsitellessäni. Tutkimuksen rajautuessa kaavaehdotuksen julkista nähtäville asettamista edeltäviin suunnitteluvaiheisiin, asetuksen 32 §, jossa säädetään kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisesta, rajautuu sisällöltään tutkimusaiheen ulkopuolelle. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n ja jossain määrin myös 63 §:n säännöksiä täsmentävä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 § on keskeinen osa tutkimusta.

Koska maankäyttö- ja rakennuslain 62 § on kirjoitettu kaavan valmisteluvaiheessa esitettävien mielipiteiden osalta varsin avoimeen ja yleiseen muotoon, maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30.1 §:ssä on päädytty tarkentamaan mielipiteiden kuulemiseen liittyvää velvoitetta ja muun muassa tapoja, joilla osallisten kuuleminen voidaan organisoida. Säännöksessä ei julisteta yhtä ainoaa, kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa vähimmäistasoista menettelyä, vaan säännöksen mukaan kaavan valmisteluun liittyvä osallisten mielipiteiden esittämis- ja kuulemistilaisuus voidaan järjestää usein eri tavoin. Siten mielipiteiden esittämis- ja kuulemistapaa mietittäessä kaavoituksesta vastaavat tahot voivat huomioida kaavahankkeen laajuuden ja hankkeeseen liittyvien vaikutusten merkittävyyden sekä valita toteutettavan menetelmän edellytysten osoittamalla tavalla. Säännöksen mukaan

---

<sup>185</sup> Se miksi selostan MRA:n 31 §:n yksityiskohdat tässä kohdassa oman alaluvun sijaan, selittyy pitkälti kyseisen säännöksen lyhykäisyydellä sekä sillä, että MRA:n 31 § täsmentää vain ja ainoastaan MRL:n 64 §:ää, toisin kuin esimerkiksi MRA:n 30 §.

<sup>186</sup> HE 101/1998 vp s. 83.

<sup>187</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 298.

yksi mahdollinen osallistumismenetelmä on valmisteluaineiston julkinen nähtävälle asettaminen, jonka jälkeen osallisilla on mahdollisuus esittää omia mielipiteitään joko kirjallisesti tai suullisesti tietyn määräajan puitteissa. Toisaalta säännös mahdollistaa myös sen, että osallisten mielipiteiden kartoitus voi tapahtua myös erityisen kaavaa käsittelevän tilaisuuden yhteydessä tai sitten muun sopivaksi katsotun tavan mukaisesti. Tällainen muu sopiva, mutta samalla myös melko työläs, tapa saattaisi olla esimerkiksi kaikkien osallisten henkilökohtainen kuuleminen.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30.1 §:n viimeisen virkkeen mukaan osallisten lisäksi myös muut kunnan jäsenet voivat esittää mielipiteensä kaavan valmisteluvaiheen yhteydessä. Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat joiden kotikunta kyseinen kunta on, kotipaikkaansa kunnassa pitävät yhteisöt, laitokset ja säätiöt sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kunnan alueella kiinteää omaisuutta. Jos kaavaehdotukseen suhtautumisessa ilmenee erilaisia käsityksiä, kunnallisella päättäjällä, kunnanvaltuustolla tai kunnanhallituksella on lopullinen päätösvalta kannan määrittelyssä.<sup>188</sup>

Osallisille ja kuntalaisille varatun mielipiteen esittämismahdollisuuden suhteen maankäyttö- ja rakennusasetukseen otettu melko joustavia säännöksiä. Asetuksen 30.2 §:n mukaan lähtökohtana on kuitenkin se, että tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisella ja suunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jos mielipiteen esittämismahdollisuudesta tiedottamista ei pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Toisaalta vähimmäisvaatimuksena on kuitenkin se, että ilmoitus on aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Muita tiedottamismenetelmiä voidaan siis käyttää kylläkin lisänä, mutta edellä mainittua ilmoitusta ei ole kuitenkaan sallittua unohtaa eikä korvata muilla menetelmillä.

Sähköisestä asioinnista hallinnossa sääntelevän lain (1318/1999) mukaan mielipiteen ilmaisemista koskevan tilaisuuden tiedottamisessa on mahdollista hyödyntää ilmoitustauluilla ja sanomalehdissä kuuluttamisen rinnalla myös internettiä. Kyseisen lain muutamia säännöksiä voidaan ainakin soveltuvin osin noudattaa myös kaavoitusmenettelyn

---

<sup>188</sup> Jääskeläinen - Syrjänen 2000 s. 198.

yhteydessä. Lain säännöksiä soveltaen, tiedottaminen voi siis tapahtua edellä mainittujen perinteisten kuuluttamismenetelmien lisäksi sähköisesti, kunnan tai maakunnan liiton internetsivuilla. Tällaisissa tapauksissa palautteenannon eli tässä tapauksessa mielipiteen ilmaisemisen tulisi olla mahdollista tapahtua myös sähköpostin välityksellä.<sup>189</sup> Toisaalta lain 21 §:n mukaan sähköisen viestin perillemeno ja sen lähettäminen viranomaiselle jää kuitenkin täysin lähettäjän omalle vastuulle.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30.3 § täsmentää maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ssä säädettyä kaavoituksen vireilletulon ilmoittamista. Säännöksen kolmannen momentin mukaan kaavoituksen vireilletulon ilmoittamisessa noudatetaan soveltuvin osin asetuksen 30.2 §:ää, joka siis käsittelee kaavoituksen valmisteluun liittyvän mielipiteen esittämistilaisuuden tiedottamista. Toisen momentin säännöksiä noudatetaan tosin vain silloin, jos vireilletulosta ei ilmoiteta kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

---

<sup>189</sup> Ekroos - Majamaa 2000 s. 289.



## 7. Maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin liittyvää problematiikkaa

### 7.1 Perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain osallistumisoikeussäännösten yhteensovittamisen sekä niiden tulkinnan välisiä ongelmia

Perustuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain yhteensovittamisen välillä on nähtävissä kaksi ongelmakohtaa, joihin kiinnitettiin ulkopuolista huomiota jo maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä. Samat perusoikeuskulmasta katsotut ongelmat ovat kuitenkin jääneet elämään myös varsinaisessa säädöstekstissä. Lisäksi ympäristöperusoikeuteen verrattuna myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten osallisten käytännönmäärittelyn suhteen on havaittavissa yksi perustavanlaatuinen ongelma.

#### 7.1.1 Osallisyökon rajaaminen

Ensinnäkään maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä osallisen käsite ei ole perusoikeuskulmasta ongelmaton. Perustuslain 20 § antaa jokaiselle yksilölle osallistumisoikeuden elinympäristöään koskeviin asioihin, kun taas maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n osallisen käsite sisältää tähän kuitenkin merkittävän rajoituksen. Säännöksen mukaan osallistumismahdollisuus kuuluu vain niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä niille viranomaisille ja yhteisöille, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Kunnan jäsenellekin näyttäisi avautuvan vaikuttamiskeinot vasta kaavan nähtävillä ollessa.

On syytä panna merille, että jo vanhentuneen rakennusasetuksen 154 §:n mukaisesti oikeus mielipiteen ilmaisemiseen turvattiin myös muille kuin nyt mainituille osallisille. Vanhan lain aikoina kuka tahansa kunnan jäsen saattoi siis ilmaista käsityksensä kaavasta jo sitä valmisteltaessa. Siten myös rakennuslaki korosti avoimuutta, vaikka tuo avoimuus ei ilmeisesti ollutkaan riittävää nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain vuoro-vaikutteisuuden lisäämispyrkimyksistä päätellen.<sup>190</sup>

<sup>190</sup> Mäkinen 1998 s. 25-26; Ks. myös SYS ry:n lausunto 1998 s. 93

Koska ympäristöperusoikeuden on kuitenkin katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevissa asioissa laajennetaan<sup>191</sup>, säännös merkitsee siten myös olemassa olevien osallistumismahdollisuuksien heikentämiskielltoa. Näin ollen kuntalaisten osallistumisoikeuksia tulee tästä johtuen tulkita perusoikeusmyönteisesti.<sup>192</sup>

### **7.1.2 Vaikutusmahdollisuus päätöksentekoon vai asioiden valmisteluun?**

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä perustuslain yhteensovittamiseen liittyvä toinen ongelma-kohta koskee ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisen tavoitesäännöksen välistä puutetta. Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisella vallalla on velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisen tavoitesäännöksen (MRL 1 §) tavoitteena on sen sijaan turvata jokaiselle osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun. Perustuslain säännöksessä turvatusta mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, ei siis kuitenkaan ole mainintaa.

Tällä tavalla vertaillen maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännöstä voidaankin pitää ympäristöperusoikeuteen nähden puutteellisena.<sup>193</sup> Vaikka suurin huomio kohdistuukin nimenomaan näiden kahden edellä mainitun säännöksen kirjoitusasujen ja sanamuotojen erilaisuuteen, tulee kuitenkin huomioida, että usein varsinainen päätöksenteko ja asioiden valmistelu saattavat poiketa toisistaan huomattavasti. Siten myös se, pääseekö kansalainen vaikuttamaan pelkkään asioiden valmisteluun vai tämän sijasta myös päätöksentekoon voi saada aivan erilaisen merkityksen.

### **7.1.3 Osallisten määrittely**

Vaikka perustuslain 20.2 §:n mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla mahdollisuus osallistua elinympäristöään koskevien asioiden päätöksentekoon, käytännössä maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaisten osallisten määrittely voi olla huomattavastikin

---

<sup>191</sup> HE 309/1993 vp s. 67.

<sup>192</sup> Mäkinen 1998 s. 26.

<sup>193</sup> SYS ry:n lausunto 1998 s. 92.

suppeampaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan erilaisiin kaavoitus- ja suunnittelu-hankkeisiin liittyvien osallisten määrittely osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä kuuluu kunnan tehtäviin. Kuntatasolla osallisten määrittelyssä erityisen tärkeänä pidetään sitä, että kaavoitusprosessiin saadaan mukaan sellaisia osallisia, joiden kautta erilaiset intressit ja näkökulmat tulevat esille. Tarkoituksena on siis saada osaksi keskustelua kattava edustus erilaisista näkemyksistä, mutta ei kuitenkaan välttämättä kaikkia mahdollisia ihmisiä.<sup>194</sup>

Myös tämän kaltaisella osallisjoukon rajaamisella osallisten joukkoa voidaan supistaa merkittävälläkin tavalla. Voidaankin vain kysyä, onko tällaisen niin sanotun edustavan otoksen kuuleminen kuitenkin riittävää, kun myös perustuslaki takaa jokaiselle elinympäristönsä asioista kiinnostuneelle mahdollisuuden osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

## 7.2 Eri suuntaisten intressien punninta

Viime aikaisessa suomalaisessa maankäyttöasioita käsittelevässä keskustelussa on pääasiassa tyydytty pohtimaan nimenomaan kuntalaisten ja kunnan välisiä näkemyseroja ja ristiriitatilanteita, vaikka tosiasiallisesti maankäyttöpäätösten taustalla on nähtävissä useita muitakin erityyppisiä intressejä omaavia osapuolia. Tyypillinen maankäytön suunnitteluun liittyvä ilmiö on ensinnäkin se, että kaikki intressitahot ja etupiirit eivät ole laisinkaan mukana kaavoitustilanteissa. Toiset taas ovat, mutta nekin omalla painoarvolla. Toinen keskeinen havaittavissa oleva ilmiö liittyy intressitahojen ja etupiirien vahvuuteen. Niin sanotut vahvat ja hyvin organisoidut tahot pystyvät useimmiten tuomaan näkökantansa päätöksentekoon heikkoja tahoja monipuolisemmin ja paremmin. Tällaisina vahvoina intressitahoina voidaan pitää muun muassa kuntia ja kuntainliittoja, suuryrityksiä ja suuria maanomistajia. Heikompia tahoja ovat yleensä yksittäiset kuntalaiset ja tietyt kansalaisryhmät, kuten vanhukset, lapset, vammaiset ja yhteiskunnan vähäosaisimmat. Useimmiten nämä heikoimmat ryhmät eivät edes osallistu maankäytön suunnitteluun.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> PaperiFoorumi 1/1999 s. 13.

<sup>195</sup> Virtanen 1999 s. 61.

Toisaalta myös valtiovallan, ammattisuunnittelijoiden ja muiden asiantuntijoiden, pienempien maanomistajien ja -haltijoiden, erilaisten etu- ja painostusryhmien, rakennusliikkeiden, kiinteistösijoittajien, rahoittajien ja pienyritysten sekä tiedotusvälineiden voidaan katsoa kuuluvan maankäyttöpäätösten ympärillä käytävän niin sanotun maankäyttöpelin osapuoliin. Edellä mainittujen osapuolten maankäytönsuunnitteluun liittyvät osallistumisintressit ja tavoitteet vaihtelevat huomattavasti. Luonnollisesti maanomistajien, rakennusliikkeiden ja muiden yritysten sekä rahoittajien yleisimpänä tavoitteena on oman taloudellisen edun ajaminen. Myös asukkaiden päällimmäisenä intressinä saattaa olla oman asunnon arvon säilyttäminen tai nostaminen, mutta sen ohella useimmiten myös hyvän ympäristön säilyttämis- ja aikaansaamispyrkimys. Hyvän elinympäristön ja muunlaisen yleisen edun puolesta toimivat yleensä lähinnä julkishallinto, ammattisuunnittelijat ja julkiset tiedotusvälineet. Muita tällaisia ajateltavissa olevia tavoitteita saattaisivat olla myös esimerkiksi hyvän aluerakenteen aikaansaaminen sekä asuntotarpeen tai palvelutarpeiden tyydyttäminen.<sup>196</sup>

Yhtenä ikävänä päätelmänä on kuitenkin todettava, ettei kaavoituksessa voida koskaan huomioida kaikkien eri intressejä omaavien osapuolien mielipiteitä tasapuolisesti vaan erilaisia toisistaan poikkeavia näkökohtia on välttämätöntä sovittaa yhteen.<sup>197</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta, osallistumista ja neuvotteluja sekä kaavan nähtävälle asettamista koskevilla säännöksillä pyritään vähentämään eri intressipiirien näkökohtien punnintaan liittyviä ongelmia. Tosin tehtäessä valintaa kilpailevien intressien välillä vaaka kallistuu helposti suuryritysten ja rakennusliikkeiden puolelle, heikompien ja yleistä etua ajaneiden vaatimusten jäädessä vähäisemmälle painoarvolle.<sup>198</sup>

### 7.2.1 Maanomistajat

Muun muassa rakennuslain aikaisemmat versiot ilmentävät sitä, että maanomistajat ovat saaneet maankäytön suunnittelussa korostetun aseman muihin suunnittelun osapuoliin nähden. Toisaalta tämän kaltaista menettelyä on tukenut jo hallitusmuotoonkin sisälty

<sup>196</sup> Virtanen 1999 s. 61-77.

<sup>197</sup> HE 101/1998 vp s. 82.

<sup>198</sup> Syrjänen 1999 s. 278.

nyt omaisuudensuojaoikeus<sup>199</sup>. Kuten edeltä on käynyt ilmi, myös uuden lain säännökset velvoittavat kuulemaan maanomistajien mielipiteet kaavan valmistelun yhteydessä. Koska julkisen vallan maankäyttösuunnitelmilla on yleensä vaikutusta maan arvoon ja siten myös maanomistajien varallisuuteen, on varsin ymmärrettävää, että maanomistajat pyrkivät vaikuttamaan kaavojen ja muiden suunnitelmien sisältöön etujensa vaatimalla tavalla. Kun kaavoitukseen osallisiksi katsottavia maanomistajia saattaa olla hyvinkin useita, eri omistajien edut voivat olla keskenään ristiriitaisia ja kaavoituksella saavutettava hyöty ei siten välttämättä jakaudu tasaisesti.<sup>200</sup>

Maanomistajille koituvan hyödyn tasaiseen jakautumiseen vaikuttavat yhtä lailla rakennusalueiden valintaan, maankäyttölliseen harkintaan kuin valittuun rakentamistehokkuuteenkin liittyvät päätökset. Mutta toisaalta myös maanomistajien kaavan sisältöön kohdistuvat vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat suuresti pieni- ja suurikokoisten maanomistajien<sup>201</sup> välillä. Tavallisesti isojen maanomistajien suurempi vaikutusmahdollisuus pienten omistajien vaikutusmahdollisuuksiin verrattuna juontaa juurensa juuri laajemmasta alueiden omistamisesta. Koska laajojen alueiden kehittäminen saattaa hyvinkin olla kunnan etujen mukaista, kunnat ovat yleensä jo tästä syystä halukkaita yhteisymmärrykseen niitä omistavien tahojen kanssa. Toisinaan kunta saattaa solmia maanomistajan kanssa jopa erityisen kaavoitus sopimuksen<sup>202</sup>. Toisaalta myös merkittävät kunnalliset työnantajat nauttivat maanomistajina erityisen suurta vaikutusvaltaa kaavoituspäätöksiä tehtäessä.<sup>203</sup>

### **7.2.2 Julkishallinto: valtiovalta, kunnat ja kuntainliitot**

Maankäytön suunnitteluvastuu kuuluu julkishallinnolle siten, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja alueiden käyttöön liittyvä yleinen ohjaus, kehittäminen ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriön vastuualueeseen. Aiemmat pääasiassa ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluneet kaavoitusmenettelyyn liittyneet valtionhallinnon

<sup>199</sup> PL 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Suomalaisessa keskustelussa on puhuttu paljon omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun sekä ympäristöperusoikeuden välisistä ristiriidoista tai jännitteistä. Ks. Kultalahti 1990.

<sup>200</sup> Virtanen 1999, s. 62.

<sup>201</sup> Tulee muistaa, että maanomistajia voivat yksityishenkilöiden lisäksi olla yhtä hyvin myös valtiovalta ja kaavoitusmonopolin omaavat kunnat.

<sup>202</sup> Maankäytösopimuksista tarkemmin Eija Mäkisen maankäytösopimusten oikeudellisia kysymyksiä tarkastelleessa väitöskirjassa. Ks. Mäkinen 2000.

<sup>203</sup> Virtanen 1999, s. 63.

tehtävät on uuden lain myötä siirretty lähemmäksi kuntia sijaitseville alueellisille viranomaisille. Siten alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on edistää ja ohjata kuntia niiden alueiden käytön suunnittelussa ja rakennustoimenjärjestämisessä. Suunnitteluun liittyvien säännösten aikaansaaminen ja kaavoitukseen liittyvien valitusasioiden käsittely kuuluu tietysti vieläkin julkiselle vallalle.<sup>204</sup>

Julkisen vallan kaavoitukseen liittyvä valta liikkuu siis edellä mainittujen puitteiden ympärillä. Sen sijaan varsinainen maankäytönsuunnittelu ja niin sanottujen tärkeimpien kaavoituspäätösten tekeminen tapahtuu pääasiassa kunnissa. Vaikka suunnittelusta päättävä elin onkin valittu demokraattisten vaalien välityksellä ja siten myös kaavoituspäätösten luulisi olevan demokraattisia, tosiasiasa näin ei kuitenkaan aina ole. Päätöksenteon ratkaisevaksi tekijäksi saattaa nousta yhtä hyvin kunnanvaltuuston voimasuhdejakauma tai myös muutaman voimakkaan yksilön vaikutusvalta. Siten on hyvin mahdollista, että samankaltainen maankäyttöön liittyvä ongelma ratkaistaan eri tavoin myös poliittiselta rakenteeltaan samanlaisissa kunnissa. Voidaankin todeta, etteivät suunnitelmista päättävät elimet ole välttämättä kaikkein objektiivisimpia, tasapuolisimpia ja ammattitaitoisimpia maankäyttöasioiden päätöksentekoelementtejä.<sup>205</sup>

### 7.2.3 Ammattisuunnittelijat ja muut asiantuntijat

Vaikka maankäytön suunnitelmien virallisia laatijoita ovat säännösten mukaan julkisyhteisön päättävät elimet niin käytännön suunnittelutyöstä vastaavat yleensä ammattisuunnittelijat ja muut erityisalojen asiantuntijat. Yleensä ammattisuunnittelijat ajattelevat olevansa puolueettomia asiantuntijoita, joilla on hyvät edellytykset sovittaa yhteen kaavoitukseen liittyviä erisuuntaisia intressejä. Toisaalta suunnittelijoiden puolueettomuus voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, sillä usein heidän päätöksentekoa sitoo esimerkiksi heidän oma arvomaailmaansa tai koulutustaustansa. Lisäksi suunnittelun ammattilaisen on sopeutettava suunnitelmansa muun muassa päätöksentekijän asettamiin tavoitteisiin, vallitseviin luontosuhteisiin, olemassa oleviin investointeihin, maanomistussuhteisiin, aikaisempiin päätöksiin, muuhun suunnitteluun sekä ympäristösuojelun vaatimuksiin.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> HE 101/1998 vp s. 39-47.

<sup>205</sup> Virtanen 1999, s. 64-65.

<sup>206</sup> Virtanen 1999, s. 67-69.

Käytännössä katsoen kaavoittajan kädet ovat siis sidotut hyvin monelta suunnalta samalla, kun hän pyrkii toimimaan kaikkien kaavoitukseen osallisiksi katsottujen intressit huomioiden ja niitä yhteensovittaen. Hyvät kommunikaatiotaidot ja tietynlainen kriittinen ote lienevät suunnittelijan välttämättömiä ominaisuuksia.

#### 7.2.4 Etu- ja painostusryhmät

Julkishallinnon maankäyttöön liittyviin suunnitelmiin ja päätöksiin kohdistuu usein veraten voimakastakin painetta erilaisten etupiirien ja painostusryhmien tahoilta. Näistä keskeisimmiksi vaikuttajiksi ovat viime vuosien saatossa kehittyneet elinkeinoelämän piiriin luettavat järjestöt sekä erilaiset kansalaisjärjestöt ja ympäristönsuojeluyhdistykset.

Elinkeinoelämän etupiirien vaikutuskeinot jakautuvat yleensä kahteen luokkaan. Muutammat niistä pyrkivät yleensä puuttumaan erityisesti maankäyttöä sääntelevän lainsäädännön kehittämiseen, kun taas toisten etupiirien lainsäädännöllinen vaikutus ei ole välttämättä kovinkaan suurta vaan ennemminkin niiden tavoitteisiin kuuluu ylläpitää kunnallishallintoon kohdistuvia suoria yhteyksiä. Suomessa merkittävänä rakennuslainsäädännön kehittämistä vastustaneena elinkeinoelämän edustajana on päässyt esiin maataloustuottajista koostuva keskusliitto. Myös rakennusteollisuus sekä rakentamisen rahoittajina toimineet pankit ja vakuutusyhtiöt ovat tuoneet omat intressinsä esiin.<sup>207</sup>

Elinkeinoelämän lisäksi maankäytön kysymyksiin pyrkivät vaikuttamaan myös erilaiset kansalaisjärjestöt sekä ympäristönsuojeluyhdistykset. Tällaisia yleisluonteisia kansalaisjärjestöjä ovat muun muassa kylätoimikunnat ja kaupunginosayhdistykset sekä erilaiset harrastusryhmät aina veneilykerhoista eläkeläisyhdistyksiin.<sup>208</sup> Ympäristönsuojeluyhdistyksistä merkittävimmäksi vaikuttajaksi on sen sijaan noussut Vihreä liitto. Elinkeinoelämän resursseihin verrattuna edellä mainittujen yhdistysten toiminta on verraten pientä, mutta toisaalta niiden välittämä sanoma on saattanut herättää vastakaikua suuressa yleisössä ja siten myös poliittisissa päätöksentekijöissä.<sup>209</sup>

<sup>207</sup> Virtanen 1999 s. 70.

<sup>208</sup> Laitio 1982 s. 17-24.

<sup>209</sup> Virtanen 1999 s. 70.

### 7.2.5 Asukkaat

Koska maankäytön suunnittelu koskee suunnittelualueella asuvia asukkaita ja heidän elinympäristöään, asukkaita voidaan pitää tärkeänä maankäyttöpelin osapuolena. Tätä ajattelua tukee myös uuden maankäyttö- ja rakennuslain ihannoima avoin ja vuorovaikutteinen suunnittelukulttuuri.

Ainakin viime vuosiin saakka yksilöiden vaikutusmahdollisuudet ovat vielä jääneet melko vähäisiksi ja asukkaiden mielipiteet on huomioitu vain periaatteellisella tasolla. Vaikutusmahdollisuuksia ei voida pitää kuitenkaan aivan mitättöminä, sillä erityisesti hyvän kirjoitus- ja puhetaidon omaavat sekä maankäytön suunnittelua tuntevat henkilöt, ovat saaneet joitakin suunnittelijoille ja poliittisille päätöksentekijöille esittämiään ajatuksia toteutumaan. Virallisia muistutuksia ja valituksia suunnitelmista on voitu tehdä lainsäädännön edellyttämällä tavalla jo aiemminkin, mutta useimmiten muutoksenhakumenettely on tapahtunut liian myöhäisessä vaiheessa. Eräiksi asukkaiden kohtuullisen paljon käyttämiksi vaikutuskeinoiksi ovat lisäksi muodostuneet erinäiset julkisuuttakin saaneet adressit.<sup>210</sup>

Vaikka asukkaiden maankäytön suunnittelun intressit liittyvät yleensä oman asunnon arvon ja hyvän asuinympäristön säilyttämiseen, asukkaiden suunnitteluun osallistuminen ei ole välttämättä ongelmatonta. Viime vuosina maankäytön suunnittelun yhteydessä onkin alettu puhumaan NIMBY-, LULU- ja CAVE-ilmiöistä<sup>211</sup>. Edellä mainitut anglosaksiset käsitteet liittyvät tavalla tai toisella maankäytön suunnitteluun liittyvien hankkeiden vastustamiseen.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> Virtanen 1999 s. 71-72.

<sup>211</sup> Not In My Back Yard (Ei Minun Takapihalleni), Locally Unwanted Land Use (Ei Toivottu Maankäyttö) ja Citizen Against Virtually Everything (Kansalaiset Käytännöllisesti Katsoen Kaikkea Vastaan).

<sup>212</sup> Virtanen 1999 s. 71-77.



### 7.2.6 Yrittäjät, kiinteistösjoittajat ja rahoittajat

Maankäyttöpäätökset vaikuttavat omalta osaltaan myös yrittäjien, kiinteistösjoittajien sekä rahoittajien intresseihin ja toimintamahdollisuuksiin. Koska rakennusliikkeiden rooli on ajan myötä laajentunut perinteisestä rakentamisesta maa-aluiden hankintaan, talojen rakentamiseen ja niiden myymiseen, varsinkin suurten rakennusliikkeiden pyrkimykseen kuuluu luonnollisesti maanalueiden kaavoitukseen vaikuttaminen periaatteessa samalla tavalla kuin maanomistajillakin. Koska asiaan liittyy toisaalta myös työmahdollisuuksien varmistaminen, rakennusliikkeiden vaikuttamisintressi on ehkä maanomistajiaakin suurempi. Rakennusliikkeet, jotka toimivat samalla tärkeänä kunnallisena työnantajana voivat toisaalta painostaa kuntaa harjoittamaan nimenomaan niitä suosivaa maankäyttöpolitiikkaa. Jos merkittävänä kunnallisena työnantajana tunnettu rakennusliike on samalla suuri maanomistaja, sen vaikutusvalta on yhä voimakkaampaa.<sup>213</sup>

Rakennusyritysten lisäksi myös kiinteistösjoittajien rooli maankäytön suunnittelun osapuolena on vahvistunut viime vuosikymmeninä. Kiinteistösjoittajat omaksuvat maanomistukset nykyään yhtenä lukuisista kauppatarvoista, ja siten he hankkivat omistukseensa kohtuullisen laajoja maa-aloja. Koska kiinteistösjoittaminen vaatii yleensä suuria pääomia, kyseisillä sijoittajilla on yleensä suuren varallisuutensa myötä myös vaikutusvaltaa poliittisiin päätöksentekijöihin. Suurien omaisuuksiensa lisäksi kiinteistösjoittajat käyttävät yleensä sijoitushankkeissaan myös lainarahaa. Koska lainanantajilla saattaa tämän myötä syntyä halu vaikuttaa omalta osaltaan rahoittamansa investoinnin menestymiseen ja Suomessa on lisäksi yleistä pankkien vahva edustus kunnallisissa päätöksentekokoelimityksissä, kiinteistösjoittajien intressit vaikuttavat maankäyttöpäätöksiin varsin erikoista vaikutuskanavaa pitkin.<sup>214</sup>

### 7.2.7 Tiedotusvälineet

Tiedotusvälineitä ei tule ymmärtää samankaltaisena intressitahona kuin esimerkiksi maanomistajat, asukkaat tai rakennusliikkeet. Toisaalta niillä voi kuitenkin olla keskeinen merkitys kaavoitusprosessiin liittyvien erilaisten näkemysten keskustelufoorumina, ja ne voivatkin omalta osaltaan osallistua ja vaikuttaa prosessiin juuri sillä tavoin. Li

<sup>213</sup> Virtanen 1999 s. 74.

<sup>214</sup> Virtanen 1999 s. 74-75.

säksi julkiset tiedotusvälineet voivat tehdä kaavoitusprosessista entistä läpinäkyvämmän, vaikeuttaen siten maankäytön suunnittelun salamyhkäisyyttä ja siihen usein liitettyä kabinettipolitiikkaa.<sup>215</sup>

Avoim, monipuolinen ja ennen kaikkea eri etupiireistä riippumaton tiedonvälitys on välttämätön väline varmistamaan myös heikompien tahojen äänien kuuluminen. Jotta tiedotusvälineiden hyväksikäyttö puolueettomina tiedonvälityskanavina mahdollistuu, paikkakunnalla tulee toimia useampia tiedonvälityskanavia, kuten sanomalehtiä, radioasemia ja tv-kanavia. Lisäksi myös toimittajilta vaaditaan tiettyä asiantuntemusta ja yhteisymmärrystä maankäytön suunnitteluun liittyvien osapuolten kanssa.<sup>216</sup>

### **7.3 Valmiudet uuden suunnittelukulttuurin kohtaamiseen**

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on ollut esillä jo 1980-luvun alkupuolelta lähtien. Tuolloin asiaan paneuduttiin niin sanotun osallistumistoimikunnan mietinnössä.<sup>217</sup> Viimeisin osallistumismahdollisuuksia koskeva kehittämisshanke on sisäasiainministeriön vuonna 1997 käynnistämä osallisuushanke. Sen puitteissa yli viidessäkymmenessä kunnassa on hankkeen kahden ensimmäisen vuoden aikana kehitelty uusia kansalaisten osallisuusmuotoja ja vaikutusmahdollisuuksia. Osittain hankkeet ovat olleet hedelmällisiä, mutta toisaalta osallisuutta on tähän mennessä syntynyt vain pienin askelin.<sup>218</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteleman uuden avoimemman suunnittelukulttuurin toimivuuden ehdottomana edellytyksenä on vuorovaikutteisuuden onnistuminen. Valtion ja kuntien viranomaisten yhteistyövelvoitteen lisäksi myös erilaiset yhdistykset ja ympäristöjärjestöt tulee kytkeä suunnitteluun jo varhaisessa vaiheessa. Jos järjestöt eivät pääse mukaan kaavojen valmisteluun tai ne eivät koe suunnitteluprosessia tarpeeksi vuorovaikutteiseksi, valituspainet kasvavat.<sup>219</sup> Jos halutaan korostaa todellista vuoro

---

<sup>215</sup> Virtanen 1999 s. 75.

<sup>216</sup> Virtanen 1999 s. 75.

<sup>217</sup> KM 1981:54.

<sup>218</sup> [www.intermin.fi/suom/tiedot/tied\\_15032000\\_3.html](http://www.intermin.fi/suom/tiedot/tied_15032000_3.html) s. 1-2.

<sup>219</sup> Mäkinen 1998 s. 26.

vaikutusta ja osallistumista päätöksenteossa, niin muistuttajille ja mielipiteiden esittäjille ei saisi syntyä käsitystä ettei heidän näkemyksiään ole huomioitu lainkaan<sup>220</sup>.

Vanhan rakennusasetuksen aikana vuorovaikutteisuuden esteenä eivät ole olleet rakennuslain puutteelliset säännökset vaan puuttuva tahto todelliseen avoimuuteen. Avoimeen suunnittelukulttuuriin ei vain ole ainakaan vielä opittu, vaikka siihen on pyrittykin muutamien eri hankkeiden avulla.<sup>221</sup> Suunnittelun vuorovaikutteisuus ei synny myöskään vain lain säännöksillä, vaikka toki myös niillä on merkitystä. Siten muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain maankäyttösopimuksia koskeva kysymys on sangen vaikea ja monimutkainen.<sup>222</sup> Lähtökohtaisesti maankäyttösopimus istuu huonosti uuteen vuorovaikutteisuutta korostavaan lakiin. Tietysti maankäyttösopimus on yksi vuorovaikutteisuuden ilmaisutapa, nimittäin maanomistajien ja kunnan välillä, mutta toisaalta tulee kuitenkin muistaa, että uusi laki vaatii laaja-alaisempaa vuorovaikutteisuutta.<sup>223</sup>

Lain toimivuudessa on paljolti kyse siitä, onko todellisuus valmis kohtaamaan lain tarjoaman ihannemallin. Se edellyttää kunnilta valmiutta avoimeen suunnittelukulttuuriin kaikissa hankkeissa ja valmiuksien tarjoamista kuntalaisille, mutta toisaalta se edellyttää myös kansalaisilta ja järjestöiltä halukkuutta osallistua siihen. Jos valmiutta ei ole, uusi suunnittelusysteemi johtaa vain jälkikäteiseen valvontaan, hidastaa kaavoitusta ja tekee lopputuloksesta ennalta arvaamattoman.<sup>224</sup>

Yritystä uuden suunnittelukulttuurin luomiselle ainakin löytyy. Tästä voidaan pitää esimerkkinä muun muassa Helsingin yleiskaava 2002:n valmistelua, jonka toteuttamisessa on pyritty alusta alkaen jo ennen uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa huomioimaan sen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia painottavat säännökset. Toisaalta etenkin pääkaupunkiseudun sanomalehtien palstoilla on käyty keskustelua siitä, onko Helsingin yleiskaavan valmistelu ollut kuitenkaan niin läpinäkyvää ja vuorovaikutteista, kuin miten sitä on sen tavoitteissa mainostettu.

---

<sup>220</sup> SYS ry:n lausunto 1998 s. 93.

<sup>221</sup> Mäkinen 1998 s. 26.

<sup>222</sup> SYS ry:n lausunto 1998 s. 95.

<sup>223</sup> Mäkinen 2000 s. 294; Mäkinen kirja käsittelee kokonaisuudessaan MRL:n sallimiin maankäyttösopimukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

<sup>224</sup> Mäkinen 1998 s. 27.

## 8. Helsingin yleiskaava 2002

### 8.1 Yleiskaavasta ja sen laatimistarpeesta lainsäädännön näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 § velvoittaa kuntia laatimaan alueidensa käytön järjestämisen sekä ohjaamisen vuoksi yleiskaavoja ja asemakaavoja. Lain 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavalla tarkoitetaan siis yleispiirteistä suunnitelmaa kaupunkialueiden käytöstä, jossa määritellään muun muassa se, mitkä kaupungin alueet varataan rakentamiselle ja mitkä taas jätetään viher- ja virkistysalueiksi. Rakentamisalueiksi varattavien alueiden osalta yleiskaavassa määritellään lisäksi myös se, miltä osin nämä alueet varataan asuntorakentamiselle ja miltä osin muulle rakentamiselle. Tällaisille muuhun tarkoitukseen varatuille rakentamisalueille voidaan rakentaa muun muassa toimipaikkarakennuksia. Yleiskaava voidaan laatia joko koko kaupunkia koskevana tai vaihtoehtoisesti rajattua aluetta koskevana osayleiskaavana. Tarkemmat alueiden käyttö- ja rakennussuunnitelmat sisällytetään yleis- ja osayleiskaavojen sijaan asemakaavoihin, jotka saattavat käsittää kokonaisen asuinalueen asuinkortteleineen, palveluineen, puistoineen sekä katuineen. Toisaalta asemakaavat saattavat koskea yhtäläillä ainoastaan jotakin yksittäistä rakennushanketta.

Yleiskaavan päätarkoituksena on siis kunnan alueiden käyttötavoitteiden osoittaminen, jotka toteutuvat sen pohjalta laadittavassa asemakaavassa. Siten yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista. Koska asemakaavan sisältö perustuu yleiskaavaan, maankäyttö on yleiskaavan perusteella helposti ennustettavissa. Vaikka yleiskaavan päätehtävänä onkin yksityiskohtaisella kaavalla tapahtuvan suunnittelun ohjaaminen, se voidaan toisaalta suunnitella ohjaamaan rakentamista ja muuta maankäyttöä suoraan jollakin kaavaan sisältyvällä alueella. Yleiskaavan välittömässä ohjauksessa voi olla esimerkiksi kyläalue tai jokin muu jo osittain rakennettu alue, jolle asemakaavan laatimista ei katsota tarpeelliseksi. Myös ranta-alueen rakentaminen ja maa-ainesten ottaminen voi perustua suoraan yleiskaavaan.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> HE 101/1998 vp s. 73; Hallberg – Haapanala - Koljonen - Ranta 2000 s. 195-196.

Vanhan rakennuslain mukaan yleiskaavan laatiminen oli kaupungeissa pakollista. Maa-laiskuntaa varten yleiskaava oli sen sijaan laadittava, jos se katsottiin tarpeelliseksi.<sup>226</sup> Maankäyttö- ja rakennuslaissa on omaksuttu joustava suunnittelutarpeeseen sidoksissa oleva laatimisvelvollisuus. Lain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen ajantasalla pitämisestä. Yleiskaavan laatimistarve voi kuitenkin vaihdella kunnan sijainnin, kehityksen ja muiden tekijöiden perusteella. Lain esitöistä ilmenee, ettei kaavan laatiminen ja ajantasalla pitäminen ei ole kuitenkaan kunnan vapaasti harkittavissa, vaan laatimistarve on oikeusharkintaa. Yleiskaavan tarve riippuu kunnan odotettavissa olevasta yhdyskuntakehityksestä tai kunnan alueella ole- vista erityisistä luonnon- tai kulttuuriarvoista, joiden säilyttäminen edellyttää laajemman alueen yleispiirteistä suunnittelua ja yhteensovittamista muiden tavanomaisten maan- käyttömuotojen kanssa. Edellä mainittujen lisäksi myös valtakunnalliset alueiden käyt- töä koskevat intressit voivat johtaa yleiskaavan laatimiskynnyksen ylittymiseen. Jos kunta laiminlyö yleiskaavan laatimiseen tai ajan tasalla pitämiseen liittyvät velvollisuu- tensa, ympäristöministeriöllä on mahdollisuus velvoittaa kunta yleiskaavatyöhön sakon uhallla.<sup>227</sup>

## 8.2 Vuoden 1992 yleiskaavasta Yleiskaava 2002:een

Pääkaupungissamme Helsingissä on tällä hetkellä voimassa Helsingin kaupunginval- tuuston vuonna 1992 hyväksymä yleiskaava. Tätä edeltävä yleiskaava oli peräisin vuo- delta 1970, jonka laadinnan jälkeen yleiskaavoituksessa keskityttiinkin yli kolmen- kymmenen vuoden ajan erillisten osayleiskaavojen laatimiseen. Siten vuoden 1992 yleiskaava tuli korvaamaan sekä aiemmin laaditut yleiskaavat että lukuisat osayleiskaa- vat ympäristöministeriön vahvistamaa Keskuspuiston osayleiskaavaa lukuun ottamatta.

Yleiskaavaselostuksen mukaan voimassa olevan yleiskaavan aluevarausten oli tarkoitus riittää seuraaviksi kolmeksi kymmeneksi vuodeksi. Selostuksessa todetaankin, että Hel- singin kaupunki on jo pitkälle rakentunut eikä uusia rakentamiskäyttöön osoitettavia alueita ole juurikaan osoitettavissa. Lisäksi väestönkasvun ennustettiin jatkuvan melko tasaisena, vaikka toisaalta kaavassa varauduttiin myös ajoittaisiin suurempiin väkiluvun

<sup>226</sup> Ks. tarkemmin RakL 28 § ja 119 §.

<sup>227</sup> HE 101/1998 vp s. 73; Hallberg – Haapanala - Koljonen - Ranta 2000 s. 197-198.

lisäyksiin. Kaavaselosteen mukaan suurin osa asuinrakennusten tonttivarannosta onkin tästä syystä tarkoitus käyttää lähinnä kaupunkilaisten asumisväljyyden lisäämiseen.<sup>228</sup>

Vuonna 1998, vain muutama vuosi voimassa olevan yleiskaavan hyväksymisen jälkeen, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleiskaavaosastolla alettiin suunnitella uutta yleiskaavaa. Sysäyksen suunnitteluun antoi kaupungin hallinnossa vuoden 1996 syyskesällä noussut keskustelu asuntorakentamisen riittävydestä tulevaisuuden tarpeisiin. Yleiskaavaprosessin taustalla voidaankin nähdä 1990-luvun alussa arvioitua voimakkaampi väestönkasvu, joka tuli Helsingille totaalisenä yllätyksenä. Vuoden 1992 yleiskaavaa laadittaessa Helsingin väkiluvun arvioitiin kasvavan vuoteen 2020 mennessä 25 000:lla asukkaalla. Arvioiden voidaan katsoa menneen pahasti pieleen, koska todellisuudessa kaupunkiin muutti jo pelkän 1990-luvun aikana viitisenkymmentätuhatta uutta asukasta. Lisäksi muuttopaine pääkaupunkiseudulle näyttää vain jatkuvan.

Ennakoitua suuremman väestönkasvun lisäksi yleiskaavaprosessin lähtökohtiin liittyy myös muita keskeisiä tekijöitä. Helsingin seudun kasvun myötä kaupunkiin tarvitaan asuntoja ja työpaikkoja sekä nykyisille että tuleville asukkaille, eikä liikennejärjestelmän kehittämistarpeitakaan sovi unohtaa. Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan uudella yleiskaavalla onkin tarkoitus hakea ratkaisuja siihen, miten kaupunki vastaa tällaiseen kehitykseen ja miten kaupunki säilytetään elinvoimaisena ja kilpailukykyisenä, kun tilaa on kuitenkin vain rajallisesti ja ympäristölliset lähtökohdat ovat nousseet korostettuun asemaan.<sup>229</sup>

Yleiskaavatyön alkaessa oli selvillä, että vuoden 2000 alusta tulisi mahdollisesti voimaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki ja että yleiskaava 2002:n hyväksymiskäsittelyt tulisivat tapahtumaan uuden lain voimassa ollessa. Tästä syystä kaupunkisuunnittelulautakunta päätti, että uuden lain tuomat sisältövaatimukset huomioitaisiin yleiskaavan valmistelussa mahdollisuuksien mukaan. Kaupunkilaisten kannalta keskeisimpään asemaan nousivat lupaukset kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä.<sup>230</sup>

<sup>228</sup> Helsingin yleiskaava 1992 selostus s. 25-26.

<sup>229</sup> Vuorinen 1998 s. 1.

<sup>230</sup> Emt. s. 2. Helsingin kaupunki olisi voinut menetellä myös RakL säännösten mukaisesti eli olisi kuullut suppeampaa joukkoa eikä olisi valmistellut lainkaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. MRL:n 209 § antaa kunnille mahdollisuuden saattaa loppuun lain voimaan tullessa valmisteltavana olleet kaavoitus-hankkeet kahden vuoden määräajassa, jos kaavaa laadittaessa on noudatettu RakL:n kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä.

Rakenteeltaan yleiskaava 2002:sta päätettiin tehdä samanlainen kuin edeltäjänsäkin, sisältäen kehityskuvan, maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen yleiskaavan selostukseen ja yleiskaavan toteuttamissuunnitelman. Uuden lain säännökset edellyttävät lisäksi osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista. Yleiskaavan valmistelusta vastaa kaupunkisuunnitteluviraston yleiskaavatoimisto<sup>231</sup>, jonka on tarkoitus työstää uusi yleiskaava sellaiseen muotoon, että se voidaan käsitellä kaupunginvaltuustossa vuoden 2002 aikana. Yleiskaava 2002:n ohjelma vahvistettiin kaupunkisuunnittelulautakunnassa vuoden 1998 toukokuussa.<sup>232</sup>

### 8.3 Alueiden käyttösuunnitelmat ja Lauttasaari

Helsingin yleiskaava 2002:een liittyen kaupunkisuunnitteluviraston yleiskaavatoimistossa on tehty alustava alueiden käyttösuunnitelma, joka osoittaa kaupungin kehittämisen päämäärien ja tavoitteiden mukaisen tulevaisuuden maankäytön ja liikennejärjestelmän. Alueiden käyttösuunnitelman valmistelu aloitettiin tarkastelemalla kaupungin uusia asunto- ja muita rakentamismahdollisuuksia. Valmistelun taustalla on tarve osoittaa lisärakentamismahdollisuuksia asuntorakentamista varten yleiskaava 1992:ssa jäljellä olevien rakentamismahdollisuuksien lisäksi. Alueiden käyttösuunnitelman maankäytön ja etenkin asuntorakentamiseen varattavien alueiden mitoituksen lähtökohtana on pidetty sekä seudullisia<sup>233</sup> että Helsingin kaupungin omia väestöennusteita, jotka ovat olleet saman suuntaisia.<sup>234</sup>

Alueiden käyttösuunnitelman mukaan Yleiskaava 1992:n jäljellä olevat asuntorakentamismahdollisuudet ovat noin kuusi miljoonaa kerrosneliometriä, jotka tullaan rakentamaan asuntotuotannon käyttöön 2010-luvun alkuvuosiin mennessä. Kun huomioidaan väestöennusteet, joiden mukaan Helsingin väkiluku olisi vuonna 2020 lähes 600 000 asukasta, yleiskaava 2002:n tulisi suunnitelmien mukaan sisältää vähintään kahdeksan miljoonaa kerrosneliometriä. Suunnitelmissa esitettävät mittavat rakennushankkeet on tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti jo kertaalleen rakennettujen alueiden asumiskäyttöön muuttamisella sekä Helsingin keskustaa ja kantakaupunkia painottamalla, mutta toi

<sup>231</sup> Helsingissä kaavoituksesta ja liikennesuunnittelusta vastaa kaupunkisuunnittelulautakunta. Lautakunnan alaisena toimii kaupunkisuunnitteluvirasto, joka puolestaan vastaa lautakunnalle esitettävien asioiden valmistelusta. Helsingin kaavoituskatsaus 1998 s. 1.

<sup>232</sup> Oukari – Vuorinen – Vuonokari - Eronen - Salastie 1999 s. 4.

<sup>233</sup> Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n ja Uudenmaan liiton ennusteet.

<sup>234</sup> Kare - Vuonokari 1999 s. 1-2.

saalta rakentamishankkeet tulevat kohdistumaan myös Helsingin rakentamattomille rannoille, saarille ja viheralueille.<sup>235</sup> Mikäli yleiskaavan alustavat suunnitelmat toteutuvat, tulee Helsingissä olemaan parinkymmenen vuoden kuluttua noin 80 prosenttia enemmän rakennuksia kuin niitä oli vuonna 1990. Suunnitelma onkin herättänyt useilla eri tahoilla varsin laajaa ja kriittistäkin keskustelua. Yhdeksi tällaiseksi suunnitelmia voimakkaasti kritisoiivaksi tahoksi ovat nousseet Helsingin läntisen kaupunginosan, Lauttasaaren, asukkaat.

Lauttasaarelaisten esittämää kritiikkiä voidaan toisaalta pitää oikeutettuna, sillä toteutuessaan valmisteilla olevien kaavahankkeiden yhteisvaikutukset olisivatkin Lauttasaaresa melkoisen suuria. Alueiden käyttösuunnitelman luonnoksessa Lauttasaaren osalta suurimpana uudelleen kaavoituksen kohteena esitetään Lauttasaaressa sijaitsevan Koivusaaren alueen kaavoittamista, johon tultaisiin kohdistamaan huomattavan laajoja rakennushankkeita seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Suunnitelmien mukaan tämä yhdeksän hehtaarin kokoinen saari muutettaisiin viidenkymmenen hehtaarin asuin- ja työpaikka-alueeksi merta täyttämällä. Saari tulisi siten vastaamaan sekä pinta-alaltaan että suunnitellun 5000-6000 hengen asukasmäärältään keskimäärin Helsingin Katajanokan kokoista aluetta. Toiseksi merkittäväksi uudelleen kaavoitettavaksi alueeksi luonnokseen on merkitty Lauttasaaren pohjoisrannalla sijaitsevien Maamonlahden ja Lemislahden välinen alue, joka sekin toteutettaisiin merta täyttämällä. Suunnitelmissa tätä täyttömaata on kaavailtu 1600 henkilön asuttamaksi uudeksi asuinalueeksi. Kolmas merkittävä kaavoituskohde eli Vattuniemen kärkeen suunnitellun asuntoalueen rakentaminen toteutettaisiin suunnitelmien mukaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa nimenkärkeä pidennettäisiin jonkinverran merta täyttämällä, jonka myötä tälle osittaiselle täyttömaa-alueelle rakennettaisiin 1500 hengen asuinalue. Myöhemmässä vaiheessa alueelle hankittaisiin lisämaata niemen edustan saaret peittämällä, jolle rakennettaisiin vielä 2600 hengen asuinalue. Lisäksi luonnokseen sisältyy samalla aikavälillä uudelleen kaavoitettavia pienempiä kohteita Katajajarjun rampin alueella.<sup>236</sup>

Koivusaaren ja Lemislahti-Maamonlahden alueille perustuvat kaavoitussuunnitelmat kytkeytyvät suunnitteilla olevan Helsingistä Espooseen kulkevan länsimetron rakentamiseen, jonka alustavien linjaussuunnitelmien mukaan metro kulkisi Lauttasaaren

---

<sup>235</sup> Kare - Vuononkari 1999 s. 4-6.

<sup>236</sup> Litmanen 2000 s. 3-7. Suunnitelmista tarkemmin liitteessä 1.



kautta. Länsimetron linjaus- ja asemavaihtoehtoja selvitetään yleiskaavatyön ja Länsimetro-projektin yhteistyönä. Koska länsimetron linjaukseen vaikuttavat sekä Espoon että Helsingin maankäyttöratkaisut, Länsimetro-projektia toteutetaan kuntien välisenä yhteistyönä.<sup>237</sup>

Sen lisäksi, että Lauttasaari kasvattaisi edellä esiteltyjen mittavien kaavoitushankkeiden toteutumisen myötä omaa pinta-alaansa, tämä 18 000 asukkaan saari saisi myös liki toistakymmentä tuhatta uutta asukasta ja runsaasti uusia työpaikkoja.

---

<sup>237</sup> Kare - Vuonokari 1999 s. 11-22.

## 9. Lauttasaari – Helsingin merellinen kaupunginosa

### 9.1 Lauttasaari osana Helsinkiä

Helsinki on jaettu tilastollisesti 33 peruspiiriin. Yleensä ottaen peruspiirit koostuvat useista kaupunginosista, mutta poikkeuksellisesti kaupungin läntinen kaupunginosa Lauttasaari muodostaa oman piirinsä. Peruspiirit ovat hyvin heterogeenisiä, mutta lähinnä Lauttasaarta ovat Kulosaaren ja Munkkiniemen peruspiirit, jotka muodostavat Lauttasaaren tavoin itsenäiset kaupunginosakohtaiset peruspiirinsä. Samankaltaisuutta selittää samantapainen kehitys taajaväkisistä yhdyskunnista Helsinkiin liitetyiksi kaupunginosiksi. Kaikki edellä mainitut kaupunginosat liitettiin Helsinkiin suuressa alue-liitoksessa vuonna 1946. Lisäksi Lauttasaarella, Kulosaarella ja Munkkiniemellä on tietty useista muista kaupunginosista poikkeava elitistinen leima: niiden väestö on selvästi keskimääräistä helsinkiläistä koulutetumpaa ja parempituloisempaa.<sup>238</sup>

Lauttasaaren kaupunginosa on mielletty jo vuosikymmenien ajan oman erityisluonteen ja identiteetin omaavaksi asuin- ja virkistysalueeksi. Saaren identiteetin voidaan katsoa koostuvan sekä aineellisista että aineettomista elementeistä. Aineellisista osatekijöistä lähtökohdan muodostaa Lauttasaaren maantieteellinen luonne ja sijainti. Asukasluokunsa puolesta Suomenlahden sisäsaaristoon lukeutuva Lauttasaari on yksi Itämeren väestörikkaimmista saarista. Vuoden 2000 tammikuussa Lauttasaarella asui 18 347 asukasta – asukasluvultaan Lauttasaari vastaakin lähestulkoon Forssan kokoista kaupunkia.<sup>239</sup> Saaren sijainnista puolestaan seuraa sen määrätynlainen eristyneisyys ja merelliset ympäristöolosuhteet.

Maantieteellisen luonteen ja sijainnin ohella, Lauttasaaren identiteettiä rakentaa osaltaan myös saaren merellinen luonnonläheisyys viheralueineen ja vapaine rantoineen. Virkistysalueiden merkitys lauttasaarelaisten keskuudessa on muodostunut niin tärkeäksi, että saaren asukkaat ovat pyrkineet jo vuosikymmenien ajan suojelemaan sekä luonnonvaraisia että rakennettuja puistoja, ja pyrkineet kehittämään niiden käyttöä asukkaiden

<sup>238</sup> Manninen - Railo - Tanner 1995 s. 137; [www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm](http://www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm).

<sup>239</sup> Suomen Kuntaliiton tietojen mukaan Forssan asukasluku oli 31.12.1999 18 644; <http://www.kuntaliitto.fi>; <http://heln-03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp>.

intressien mukaisiksi. Lauttasaarelaisten ulkoilumahdollisuuksia voidaankin pitää varsin erinomaisina: saarella on neljä venesatamaa ja 1500 venepaikkaa, ulkoilupuistoja ja kaksi uimarantaa. Edellä mainittujen lisäksi aineellisiin osatekijöihin lukeutuu olennaisena osana myös saaren yhdyskuntarakenne ja rakennuskanta. Lauttasaarta on rakennettu jatkuvasti, varsinkin 1950-luvulla. Vaikka vanha rakennuskanta onkin joutunut väistymään uudemman tieltä, Lauttasaari on onnistunut säilyttämään sille tyypilliset, eri aikakausilta peräisin olevat miljöönsä. Rakennetun ympäristön eheimpien kokonaisuuksien on katsottu syntyneen Helsingin kaupungin kanssa vuonna 1946 tapahtuneen alue-liitoksen ja vuoden 1960 välisenä aikana. Tuolle aikakaudelle ominaisten kirkko- ja koulurakennusten sekä rivi- ja pienkerrostalojen lisäksi Lauttasaaresta löytyy 1790-luvulta peräisin olevia kartanorakennuksia sekä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä rakennettuja huviloita ja tehdasrakennuksia. Rakennuskannasta löytyykin kerrostuneisuutta koko viime vuosisadan ajalta.<sup>240</sup>

Lauttasaaren identiteetin aineettomiin osatekijöihin voidaan puolestaan lukea saaren värikkäät historialliset vaiheet ja niiden myötä kehittynyt lauttasaarelaisten voimakas yhteishenki. Yhteishenki ilmeni jo saarta Helsinkiin liitettäessä, jolloin lauttasaarelaisien yhteisiä etuja ryhtyi ajamaan tuolloin perustettu Lauttasaari säätiö. Ajatuksena oli, että vaikka lauttasaarelaisista olikin tehty alueliitoksen kautta helsinkiläisiä, he pysyivät kuitenkin ennen kaikkea lauttasaarelaisina. 1960-luvun alkupuolella Lauttasaari säätiö ja eräät muut lauttasaarelaisten ja Lauttasaaren eduista kiinnostuneet perustivat tänä päivänäkin aktiivisesti toimivan Lauttasaari-Seuran.<sup>241</sup>

Lauttasaari-Seuran sääntöjen mukaan sen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu asukkaiden aloitteiden, toivomusten ja kannanottojen välittäminen kunnallishallinnon tietoon sekä pyrkimys vaikuttaa niiden välityksellä aluetta koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kannanottojensa pohjaksi seura tekee tarvittaessa myös mielipidekyselyjä sekä pitää yhteyttä saaren muihin järjestöihin ja yrityksiin. Lauttasaarelaisten asioiden hoitoa Helsingin kunnallishallinnossa on edistänyt suurelta osin se, että useimmat saaren muut

<sup>240</sup> Railo 2000 s. 8-9; Manninen - Railo - Tanner 1995 s. 9-37; [www.hel.fi/tietokeskus/Helsinki-Alueit-tain2000/peruspiirit.htm](http://www.hel.fi/tietokeskus/Helsinki-Alueit-tain2000/peruspiirit.htm). Ks. tarkemmin Uino 1995.

<sup>241</sup> Manninen - Railo - Tanner 1995 s. 101.

yhdistykset ovat halunneet tuoda esityksensä julki juuri kyseisen kotiseutuseuran kautta.<sup>242</sup>

Lauttasaaren lähidemokratian kehittymistä tuki osaltaan vuosina 1981-1982 toteutettu Helsingin kaupungin virallinen aluehallintokokeilu, jossa Lauttasaari oli yhtenä kokeilualueena. Kokeilu osoitti tuolloin oikeaksi sen, että nimenomaan asukasjärjestöjen kuuleminen päätöksenteossa on lähidemokratian hedelmällisin muoto. Kuntalaiset eivät kaipaa niinkään varsinaisen poliittisen päätösvallan hajauttamista kaupunginosaan vaan ennemminkin todellista mahdollisuutta tulla kuulluiksi ja tuoda mielipiteensä virallisen hallintokoneiston tietoon ennen varsinaisten ratkaisujen tekemistä. Lauttasaaren osalta tämänkaltainen menettely onkin toteutunut – Helsingin kaupungin hallintokunnat eivät yleensä tee kaupungin päättävälle elimelle esityksiä, joista ei ole keskusteltu jo valmisteluvaiheessa Lauttasaari-Seuran ja sitä kautta kaupunginosan muiden asukkaiden kanssa. Seuran mielipiteet on siis yleensä ottaen kuultu ja huomioitu virallisia päätöksiä tehtäessä, vaikka toisaalta Lauttasaari-Seura onkin viime vuosina havainnut kaupungin hallintokoneiston keskuudessa jonkinasteista haluttomuutta huomioida Seuran esittelemät Lauttasaaren omaleimaisuustekijöihin pohjautuvat esitykset.<sup>243</sup>

Lauttasaarelaisten keskuudessa on toisinaan noussut esiin kysymys siitä, eikö Lauttasaari voisi hoitaa asioitaan paremmin itsenäisenä kuntana kuin tässä tilanteessa pakotettuna alistumaan saaren ulkopuolisten, sen erityispiirteitä ja –tarpeita tuntemattomien poliitikkojen päätöksiin.<sup>244</sup> Vaikka saaren väkiluvun, työpaikkojen, palvelujen ja verokertymän määrä sekä Lauttasaarelle ominaiset perinteet ehkä antaisivatkin sille hyvät edellytykset, tämänkaltaiset ajatukset ovat saaneet kannatusta lähinnä lauttasaarelaisten, ei niinkään kaupungin hallintokoneiston, keskuudessa.

Viime vuosina erityisesti ympäristöön, liikenteeseen sekä maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät kysymykset ovat herättäneet lauttasaarelaisten keskuudessa suurta huomiota. Lauttasaarelaisten konkreettisimmat toimenpiteet saaren omaleimaisuuden säilyttämiseen ja kotiseutunsa kehittämiseen liittyen ovat koostuneet Lauttasaaren kartanon alueen säilyttämistä puoltaneesta taistelusta sekä toimenpiteistä puistojen, viheralueiden

---

<sup>242</sup> Emt. s. 102-105.

<sup>243</sup> Emt. s. 104-136.

<sup>244</sup> Emt. s. 136.

ja rantojen puolesta. Lauttasaarta koskevista lukuisista liikennekysymyksistä vaativimmaksi on osoittautunut osallistuminen Helsingin länsisuunnan liikenteen vaihtoehtoista, muun muassa metron linjauksista, käytyyn keskusteluun.<sup>245</sup> Tämän päivän polttavaksi puheenaiheeksi on noussut Helsingin yleiskaava 2002 prosessi niin Helsingistä länteen suuntautuvine metrolinjauksineen kuin rantojen täyttämisineen sekä muinekin Lauttasaaren kohdistuvine suunnitelmineen.

## 9.2 Lauttasaari tilastollisesti tarkasteltuna<sup>246</sup>

Alueellisen tarkastelun pohjana ovat aina demografiset eli väestölliset tekijät. Tällaisia ovat muun muassa ikä, sukupuoli ja kieli. Ikärakenteeltaan lauttasaarelaiset ovat keskimääräistä helsinkiläistä ikärakennetta huomattavasti vanhempaa. Tätä selittää osaltaan se, että yli 65-vuotiaiden osuus saaren väestöstä on 17,5 prosenttia ja alle 20-vuotiaiden osuus 15,1 prosenttia, kun vastaavat luvut Helsingin osalta ovat 13,4 ja 20,1 prosenttiyksikköä. Koko kaupungin ja pelkän Lauttasaaren alueella asuvien vanhusten lukumäärien välisiä eroja voidaan puolestaan pyrkiä selittämään paitsi sosioekonomisilla eli ammatti-, tulo- ja asumistasoon liittyvillä tekijöillä myös sillä, että Lauttasaaren asukkaista naisten osuus on tavallista suurempi: Lauttasaarella 55,5 prosenttia ja Helsingissä 53,7 prosenttia. Ikärakenteen lisäksi lauttasaarelaisten lasten ja nuorten vähäistä määrää voidaan varmastikin selittää myös asuntojen keskikoon suhteellisella pienuudella. Lasten kasvaessa asunnon pieni neliömäärä saakin lapsiperheen muuttamaan pois Lauttasaaresta.<sup>247</sup>

Asumistasoltaan Lauttasaari on hyvin samankaltainen Helsingin keskimääräisen asumistason kanssa. Neliömäärältään lauttasaarelaiset asunnot ovat hiukan pienempiä kuin keskimääräiset helsinkiläiset asunnot: Lauttasaarella asuntojen keskikoko on 60,0 neliometriä ja koko Helsingissä 60,9 neliometriä. Yhden hengen ruokakuntien ja etenkin ikäihmisten suuri määrä saa toisaalta aikaan sen, että lauttasaarelaisten asumisväljyys on kuitenkin suurempi kuin mitä se on keskimäärin kaikkien helsinkiläisten keskuudessa. Vuoden 1998 tietojen mukaan lauttasaarelaisilla on käytettävissään 36,9 neliometriä per henkilö, keskimääräisillä helsinkiläisillä puolestaan 32,8 neliometriä. Asuntokannasta

<sup>245</sup> Manninen - Railo - Tanner 1995 s. 106-132; Uino 1995 s. 89-90.

<sup>246</sup> Tiedot pohjautuvat Helsingin kaupungin tietokeskuksen keräämiin tilastotietoihin, jotka ovat pääosin vuodelta 2000. Osa tiedoista on kuitenkin vanhempaa; näissä tapauksissa vuosiluku ilmoitetaan erikseen.

voidaan todeta vielä sen verran, että Helsinkiin verrattuna Lauttasaarelle on tunnusomaista kerrostalovaltaisuus sekä pientalojen selkeä vähäisyys: lauttasaarelaisesta asuntokannasta vain hiukan reilu 4 prosenttia on pientaloja, kun Helsingin vastaava luku on kuitenkin yli 12 prosenttia. Samoin myös vuokra-asuntoja on keskimääräistä vähemmän: Lauttasaarella 30,4 prosenttia ja Helsingissä 41,5 prosenttia asuntokannasta.<sup>248</sup>

Kielisuhteidensa perusteella Lauttasaari poikkeaa Helsingin keskimääräisistä luvuista melko selvästi – erityisesti ruotsinkielisten asukkaidensa osalta. Lauttasaarelaisista 15,6 prosenttia käyttää äidinkielenään ruotsia, kun koko Helsingin osalta vastaava luku jää alle puoleen eli 6,6:een prosenttiyksikköön. Ulkomaalaisten, eli jotakin muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään käyttävien, osuus on kuitenkin koko Helsingin alueella suurempi kuin Lauttasaarella. Lauttasaarelaisista heidän osuutensa on 3,5 prosenttia ja koko Helsingissä puolestaan 5,4 prosenttia.<sup>249</sup>

Lauttasaarelaisten sosioekonominen asema, eli työmarkkina-asemasta johdettu taloudellinen ja sosiaalinen yhteiskunnallinen asema, poikkeaa jonkin verran helsinkiläisten keskimääräisestä sosioekonomisesta asemasta. Lauttasaaren työllisestä työvoimasta lähes 80 prosenttia lukeutuu toimihenkilöihin, kun koko Helsingin osalta osuus jää vajaaseen 70 prosenttiin. Lauttasaarelaisista toimihenkilöistä peräti 39,5 prosenttia on ylempiä toimihenkilöitä ja 38,2 prosenttia alempia toimihenkilöitä. Helsingin osalta ylempien toimihenkilöiden määrä jää 28,7 prosenttiin, kun taas alempien toimihenkilöiden määrä on niinkin korkea kuin 40,1 prosenttia. Yksityisyrittäjyyden osalta Lauttasaari päihittää niukasti koko Helsingin alueelta lasketun yksityisyrittäjyyden, kun taas niin sanottujen työntekijöiden osuus jää Lauttasaarella Helsingin vastaavaa osuutta huomattavasti alhaisemmaksi: Lauttasaaren työvoimasta heitä on 14,1 ja Helsingin työvoimasta 24,1 prosenttia.<sup>250</sup> Myös Lauttasaaren työttömyysaste on koko Helsingin alueen työttömyysastetta alhaisempi. Tosin eroa kertyy vain muutaman prosenttiyksikön verran: vuoden 2000 lopussa Lauttasaaren työttömyysaste oli 4,9 prosenttia, kun koko Helsingin alueen vastaava luku oli 8,5 prosenttia.<sup>251</sup>

---

<sup>247</sup> [Http://heln03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp](http://heln03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp).

<sup>248</sup> Tiedot pohjautuvat vuoden 1998 tietoihin. Emt.

<sup>249</sup> Emt.

<sup>250</sup> Tiedot pohjautuvat vuoden 1995 tietoihin. Emt.

<sup>251</sup> Helsingin kaupungin tietokeskus, 2000.

Lauttasaarelaisten keskimääräisestä tulotasosta voidaan päätellä heidän menestyvän suhteellisen hyvin. Tulotaso on Lauttasaaressa keskimäärin 142 000 markkaa vuodessa asukasta kohden, kun se koko Helsingin osalta on 105 000 markkaa vuodessa per asukas. Vertailun vuoksi mainittakoon, että vuositulot Kulosaaressa ovat keskimäärin 194 000 markkaa henkeä kohden ja Munkkiniemessä 163 000 markkaa. Tulotason lisäksi lauttasaarelaiset ovat myös koulutukseltaan keskimääräistä helsinkiläistä koulutetumpaa väkeä. Kun korkeakoulutuksen saaneisiin lasketaan varsinaisten korkeakoulututkintojen suorittaneiden lisäksi myös alimman korkea-asteen suorittaneet henkilöt, lauttasaarelaisista korkea-asteen koulutuksen on saanut 46,4 prosenttia, kun vastaava luku koko Helsingin osalta on 31,8 prosenttia. Vastaavasti neljänneksellä lauttasaarelaisista ei ole mitään perusastetasoisten opintojen jälkeistä tutkintoa, helsinkiläisistä puolestaan 35,6 prosenttia on jättänyt opintonsa tähän vaiheeseen. Koulutushalukkuudesta voidaan päätellä jotakin, kun katsotaan lukiolaisten osuutta 16-18 –vuotiaista lauttasaarelaisista ja helsinkiläisistä. Lauttasaaren osalta osuus on 77,7 prosenttia ja koko Helsingin osalta 63,4 prosenttia.<sup>252</sup>

Kun kaupunginosan henkistä ilmastoja tarkastellaan vaalikäyttäytymisen valossa, lauttasaarelaisten poikkeavuus keskimääräisistä helsinkiläisistä tulee selkeästi esille. Lauttasaarta onkin pidetty aina voimakkaasti porvarillisena kaupunginosana. Tämä ilmenee hyvin vuoden 2000 kunnallisvaalikäyttäytymistä käsitteleviä tilastoja tarkasteltaessa. Saaren valtuutus Kokoomus sai yhdessä Vihreiden ja RKP:n kanssa yli 80 prosenttia äänistä, kun koko Helsingissä nämä kolme puoluetta keräsivät 60 prosenttia annetuista äänistä. Sosiaalidemokraattien, Keskustan, Vasemmiston, Kristillisten ja muiden puolueiden kannatus jakautuikin Lauttasaaressa melko tasaisesti, kun taas Helsingissä jäljelle jääneet äänit menivät pääasiassa sosiaalidemokraateille (20,4 prosenttia).<sup>253</sup>

Asukastiheydeltään Lauttasaari on keskimääräistä tiheämmin asuttu alue. Tällä 3,75:n neliökilometrin kokoisella saarella asuu 4893 henkilöä neliökilometriä kohden. Vastaava luku koko Helsingin osalta on 2973. Helsinkiin verrattuna myös työpaikkojen lukumäärä neliökilometriä kohden on keskimääräistä arvoa suurempi. Kaiken kaikkiaan

<sup>252</sup> Vuositulo- sekä koulutusastetiedot pohjautuvat vuoden 1998 tietoihin, lukiolaisten lukumäärätiedot puolestaan vuoden 1997 tietoihin. <http://hel03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp>; [www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm](http://www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/peruspiirit.htm), [www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/Helsinki000pdf](http://www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueittain2000/Helsinki000pdf).

<sup>253</sup> Kunnallisvaalit Helsingissä...

Lauttasaarella oli vuoden 1999 tietojen mukaan 8639 työpaikkaa. Siten työpaikkoja kertyy Lauttasaaren osalta 2304 ja Helsingin osalta 1734 työpaikkaa per neliökilometri.<sup>254</sup> Asukas- ja työpaikkatiheydestä huolimatta lauttasaarelaiset ovat olleet tyytyväisiä. He ovat kuitenkin todenneet, että saari on heidän mielestään jo valmiiksi rakennettu vaikka vielä tällä hetkellä näyttääkin siltä, että viheralueita jää riittävästi myös jälkipolville.<sup>255</sup>

Vaikka Lauttasaaren kaupunginosaa voidaankin pitää tavallaan omana pienenä maailmanaan, tulee kuitenkin muistaa, että asukaslukunsa pohjalta sen painoarvo koko Helsingin kaupungin mittakaavassa jää varsin vähäiseksi – ainoastaan 3,3 prosenttia kaupungin asukkaista asuu kyseisellä saarella.

---

<sup>254</sup> <http://hel03.novogroup.com/asarjat/tulos.asp>; <http://www.hel.fi/tietokeskus/HelsinkiAlueitain2000/peruspiirit.htm>.

<sup>255</sup> Manninen - Railo - Tanner 1995, 140.



## **10. Vuorovaikutteisuussäännösten toteuttaminen ja toteutuminen Helsingin yleiskaava 2002 –prosessissa sekä osallisten ja virkamiesten arviot**

### **10.1 Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelma**

#### **10.1.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman rakenne sekä sisältö**

Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa mainitaan, että yleiskaavatyön lähtökohtana pidetään eri osapuolien monipuolista osallistumista siten, että ristiriitojen esiin nouseminen, vaihtoehtojen suunnittelu ja uusien ratkaisujen etsintä mahdollistuvat riittävän aikaisessa vaiheessa. Lisäksi yleiskaavatyöskentelyllä on tarkoitus syventää demokratiaa toimimalla tärkeänä informaatiokanavana ja keskusteluforumina kaupunkilaisten, intressiryhmien ja päätöksentekijöiden välillä, kehittää sektori-rajat ylittävää keskustelukulttuuria ja asettaa tavoitteita alhaalta ylös suuntautuvalla tavalla.

Suunnitelma on rakenteeltaan kaksiosainen, koostuen niin sanotusta puiteohjelmasta sekä osallistumisen ja arvioinnin työohjelmista. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman keskeinen sisältö ilmenee puiteohjelmaosasta. Siinä määritellään osallistumisen ja arvioinnin kohde, osalliset, tavoitteet sekä keinot. Erinäiset työohjelmat onkin laadittu suunnitelman toteuttamista tukeviksi ja niissä määritellään lähinnä järjestettävien tilaisuuksien ja seminaarien määrät, ohjelmat ja ajankohdat sekä suoritettavien arviointien menetelmät ja toteuttajat. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa kerrotaan, että työohjelmia kehitellään ja laaditaan yleiskaavaprosessin edetessä, kun taas puiteohjelmaosa pysyy alkuperäisessä muodossaan. Suunnitelman kaksijakoisuutta perustellaan joustavuuden ja vaiheittaisen tarkentamisen mahdollistamisella.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen tapahtui vuorovaikutteisena prosessina asiantuntijoiden, hallintokuntien, intressiryhmien ja kaupunkilaisten kanssa. Tämänkaltaisen menettelyn nähtiin olevan paikallaan tilanteessa, jossa osallistumisen ja arvioinnin järjestämisestä ei ollut vielä saatavilla valmiita esimerkkejä ja ohjeita, joita voitaisiin hyödyntää mittakaavaltaan varsin laajassa Helsingin yleiskaava 2002 –prosessis

sa. Suunnitelman varsinainen työstäminen aloitettiin vuoden 1999 helmikuussa asiantuntijatyöskentelyllä. Asiantuntijat kokoontuivat yhteensä kolme kertaa pohtimaan muun muassa sitä mitkä vuorovaikutusmuodot ja vaikutusarvioinnit ovat Helsingin yleiskaava 2002:n osalta olennaisimmassa osassa sekä mitä vaikutuksia yleiskaavan sisältövaatimusten näkökulmista tulisi tutkia ja miten se voitaisiin suorittaa. Kaupungin hallintokunnista koostunut työpaja pohti sen sijaan sitä millä tavalla hallintokuntien osallistuminen ja vuorovaikutus yleiskaavatyöhön tulisi järjestää, ja eri intressiryhmistä muodostettu ideatyöpaja puolestaan sitä minkälaisen osallistumiskäytäntöjen he katsoisivat soveltuvan yleiskaavatyöskentelyyn parhaiten sekä mitä vaikutuksia heidän mielestään olisi syytä selvittää. Lisäksi asiantuntijoille, hallintokunnille ja kaupunkilaisille järjestettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaluonnoksen esittely- ja kommentointitilaisuus. Kaupunkilaisille suunnatussa seminaarissa kerättiin palautteen lisäksi myös aktiivisten kaupunkilaisten sähköpostirekisteriä. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi osallistumis- ja arviointisuunnitelman 10.6.1999.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa korostetaan osallistumisen merkitystä yleiskaavaprosessin etenemisessä. Osallistumisen painopiste onkin tahdottu juuri sen tähden asettaa prosessin alkuun. Suunnitelman mukaan osallistumisen järjestämiselle voidaan määritellä kolme keskeistä tavoitetta. Ensinnäkin sen järjestämisellä halutaan tukea sektorirajat ylittävän keskustelukulttuurin kehittymistä ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan tavoitteenasettelun oikea-aikaisuutta. Toiseksi osallistamisella pyritään tuomaan esille kaupunkilaisten ja eri intressiryhmien kaupunkinsa kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja toiveet. Kolmanneksi osallistumisen järjestämisellä toivotaan tuotettavan ainutlaatuista, käyttäjälähtöistä tietoa niin koko kaupunkia koskevasta kuin paikallisistakin erityispiirteistä, potentiaaleista ja ongelmista sekä eri ratkaisujen mahdollisista vaikutuksista.

Koska Helsingin yleiskaava 2002 koskee koko kaupunkia, osallisten joukko on määriteltä varsin laajaksi. Heitä ovat yhtä lailla kaupungin alueella asuvat ja työskentelevät henkilöt kuin myös Helsingissä toimivat viranomaiset, yhteisöt, yritykset ja maan- ja kiinteistönomistajat sekä kaikki ne joiden oloihin kaavaratkaisuilla on huomattavia vaikutuksia.

Arviointi- ja osallistumissuunnitelmassa esiin tuodut osallistahojen kuulemisessa sovellettavat vuorovaikutusmenetelmät painottuvat ryhmätyöskentelytyyppisiin pajoihin,

joiden avulla osallistumisen edellä mainitut tavoitteet kerrotaan saavutettavan parhaiten. Suunnitelmassa pajatoiminta jaotellaan luonteensa mukaan neljään eri lohkoon:

1. poliittisen ja toteuttavan tason tavoitteita luotaaviin pajoihin,
2. erityiskysymyksiä käsitteleviin hallintokuntien ja intressiryhmien teemapajoihin,
3. alueellisen osallistumisen paikallispajoihin sekä
4. erityisryhmien pajoihin.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa pajatoiminnan aloittaminen ja läpivieminen esitetään aikataulun muodossa. Kaupungin eri osapuolien välisen vuorovaikutuksen ja ajatustenvaihdon vilkastuttamiseksi kaupungin sydämessä järjestetään vuoden 1999 syksyllä kaikille kaupunkilaisille tarkoitettu avoin paja 2002 –keskustelu- ja ideointitila, joka samalla käynnistää pajatoiminnan. Suunnitelman mukaan pajatyöskentely puolestaan huipentuu vuoden 2000 keväällä järjestettyyn kaikille osallisille avoimeen arviointiseminaariin ja –näyttelyyn, jossa teemaryhmien tulokset esitellään kaupunkilaisille. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan asiantuntijaryhmät jatkavat prosessin arviointia ja vaikutusarviointien kommentointia tarpeen vaatiessa myös kaavoitusprosessin myöhemmissä vaiheissa.

Suunnitelmassa todetaan, että pajatyöskentelyn ohessa nuorilta kaupunkilaisilta pyritään kokoamaan esseistä, runoista, kollaaseista, kartta-analyyseista ja vaihtoehtosuunnitelmista koostuva materiaalipaketti, josta olisi tarkoitus koota vaihtoehtoisesti joko kiertävä näyttely tai julkaisu. Lisäksi internetiin perustetaan palautepostilaatikko ja käynnistetään kaksisuuntainen vaikuttamiskokeilu eli internetpohjainen keskustelupalsta. Suunnitelman mukaan osallistumisen helpottamiseksi järjestetään myös tiedotusluonteisia seminaareja prosessin myötä ilmenevän tarpeen mukaan. Lisäksi suunnitelmassa luvataan järjestää yhdessä Helsingin naapurikuntien, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan eli YTV:n sekä Uudenmaan ympäristökeskuksen kanssa keskustelutilaisuuksia prosessin eri vaiheissa.

Osallistahojen kuulemisessa sovellettavista vuorovaikutustilaisuuksista tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan pääasiassa lehtien välityksellä: paikallispajoista paikallislehdissä ja tiedotusseminaareista valtalehdissä. Intressiryhmille sekä

poliitikoille ja hallintokunnille tiedotetaan sähköpostitse tai kirjeitse. Vaikka kaupunkilaisille suunnattujen tilaisuuksien tiedotus painottuikin lähinnä lehti-ilmoituksiin, yhteystietonsa kaupunkisuunnitteluviraston tietoon antaneille kaupunkilaisille toimitetaan tietoa myös sähköpostin ja kirjeiden välityksellä. Lisäksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetaan, että tiedottamisen osalta harkitaan myös yleiskaavaprosessiin liittyvän tiedotuslehden tuottamista.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetaan, että Helsingin yleiskaava 2002:n vaikutusarviointit tulevat olemaan asiantuntijoilla toteutettavia määrällisiä tai laadullisia analyyseja. Osallisilla on sen sijaan keskeinen rooli arvioitavien vaikutusten määrittelyssä sekä arvioitavan materiaalin tuottamisessa. Lisäksi osallisille annetaan mahdollisuus kommentoida arvioinneissa ilmeneviä tuloksia erillisessä arviointiseminaarissa ja siihen liittyvässä näyttelyssä.

Arviointisuunnitelman mukaan vaikutusarviointien painopisteitä ja rajoituksia on suunniteltu yhdessä eri hallintokuntien, intressiryhmien ja asiantuntijoiden kanssa. Suunnitelmassa luetellaan kaiken kaikkiaan 12 eri osa-alueita edustavaa vaikutusarviointiselvitystä, joiden toteuttamista edellä mainitut tahot ovat pitäneet tarpeellisina. Vaikutusarviointiselvitysten kohteet vaihtelevat kaupunkilaisten jokapäiväisistä elinoloista ja elinympäristöstä aina alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkikuvaan sekä kulttuuri-perintöön. Lisäksi joukkoon mahtuu myös ekologisempia arviointikohteita, kuten yleiskaavan vaikuttavuus maaperään, veteen, ilmaan ja kasvi- sekä eliölajeihin.

### **10.1.2 Arvioita osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta**

Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta tarkasteltuna Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelma vaikuttaa lain 63 §:n mukaiselta. Ensinnäkin suunnitelman laatimisvaihetta voidaan pitää riittävän aikaisena siihen nähden, että kaupunkilaisille ja muille osallistahoille suunnatut osallistumis- ja arviointitilaisuudet on määriteltä pidettäväksi pääosin vasta osallistumis- ja arviointisuunnitelman antamisen ja hyväksymisen jälkeen. Suunnitelman hyväksymistä aiemminhan oli pidetty vain yksi kaikille osallisille avoin tilaisuus, kaupunkilaisten yleiskaavaseminaari, jonka tarkoituksena oli lähinnä sen hetkisen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaluonnoksen esittely sekä luonnoksesta saatavan palautteen ja aktiivisten kaupunkilaisten yhteystietojen ke

rääminen. Siten tilaisuus liittyi osaltaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadintaan eikä niinkään varsinaiseen kaavoitusprosessiin.

Toisaalta säännöksessä mainittu osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällölliselle laajuudelle asetettu velvoitekin täyttyy. Suunnitelmaa voidaankin luonnehtia kaikin puolin varsin kattavaksi ja yksityiskohtaiseksi kokonaisuudeksi. Maankäyttö- ja rakennuslain osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältövaatimusten lisäksi kyseinen suunnitelma täyttää pääosin myös ympäristöministeriön luettelemat osallistumis- ja arviointisuunnitelmien sisältöä koskevat suositukset<sup>256</sup>. Toisaalta suunnitelmassa esiintyy suosituksiin nähden muutamia puutteita.

Ensinnäkään suunnitelmasta ei ole löydettävissä suunnittelussa käsiteltäviä vaihtoehtoja eikä liioin mainintaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan liittyvän palautteen antamismahdollisuudesta. Ympäristöministeriön ohjeiden mukaisesti osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa tulisi lisäksi kuvata menettely, jolla osallinen voi esittää neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelma ei sisällä tämänkaltaista kuvausta tai edes mainintaa siitä. Palautteen antamismahdollisuudesta tarvitsee tuskin antaa mitään erillistä lupaa, kun yhdeksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmassakin mainituksi osallisten ja kaupunkisuunnitteluviraston väliseksi vuorovaikutusmenetelmäksi on valittu internetiin perustettavan palautepostilaatikon avaaminen ja ylläpitäminen. Palautepostilaatikolla on tuskin virkaa, jos kaupunkilaiset eivät saisi hyödyntää sitä myös arviointi- ja osallistumissuunnitelmaa käsittelevien palautteiden antamisessa. Kaupunkisuunnitteluviraston halusta saada tietoonsa kaupunkilaisten mielipiteet kertoo osaltaan myös se, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman liitteeksi on koottu yli kymmensivuinen kooste, vuoden 1999 huhtikuussa järjestetyssä kaupunkilaisten yleiskaavaseminaarissa, kaupunkilaisilta saadusta palautteesta. Toisaalta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan liittyvään palautteenantoon liittyy kuitenkin eräs puute: asiakirjasta ilmenee kyllä yleiskaavan suunnittelusta keskeisimmin vastaavien henkilöiden yhteystiedot, mutta palautepostilaatikon yhteystietoja ei ole kirjattu.

---

<sup>256</sup> Ks. tarkemmin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa käsittelevä luku 6.5.

Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa määritelty osallisten joukko on varsin laaja. Osallistumismahdollisuudet ulotetaan kaikille niille tahoille, joiden elinpiiriin kaavahankkeella ja –ratkaisuilla saattaa olla huomattavia vaikutuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset täyttyvät siten myös tältä osin. Koska Helsingin yleiskaava 2002 on melko massiivinen kaavoitushanke, osallisjoukon tämän tarkempaa rajaamattomuutta voidaankin pitää sinänsä hyvänä asiana.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoitushankkeesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Informoinnissa voidaan hyödyntää useita eri keinoja. Kyseisessä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetaan, että varsinainen kaikille kaupunkilaisille suunnattu osallistumis- ja arviointimenettelyjä koskeva tiedottaminen hoidetaan lehti-ilmoitusten välityksellä, kun taas pienemmälle joukolle asia lähetetään tiedoksi sähköpostitse ja kirjeitse. Kun kyseisen kaavahankkeen osallisjoukko on lukuisa tiedottaminen lehti-ilmoitusten muodossa on paitsi lain säännösten mukaista, myös järkevää. Pienemmille ryhmille suunnattavien sähköpostiviestien ja kirjeiden voidaan sen sijaan katsoa täydentävän asiasta tiedottamista. Suunnitelmaan sisältyy lisäksi toteamus mahdollisen yleiskaavaprosessiin liittyvän tiedotuslehden tuottamisesta. Toteutuessaan tiedotuslehteä voidaan pitää edellä mainitun kaltaisena tiedottamista täydentävänä piirteenä.

Rakenteellisesti osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa voidaan pitää johdonmukaisena. Koska Helsingin yleiskaavan laatiminen kestää useita vuosia, suunnitelman kaksiosaisuutta ja prosessin kuluessa tapahtuvaa yhteistyötapojen valintaa sekä kehittämistä voidaan pitää tarpeellisina valintoina. Kielellisesti arvioituna suunnitelmassa olisi vielä hiomisen varaa. Suurelta osin teksti on varsin ymmärrettävässä muodossa, mutta toisaalta joukkoon mahtuu myös joitakin kielellisiä puutteita, epäselvyyksiä ja heikkouksia.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ei ollut haastatelluille asukkaille<sup>257</sup> asiakirjana kovinkaan tuttu. Useimmat kyllä tiesivät, että maankäyttö- ja rakennuslain säännökset velvoittavat sen laatimiseen ja että siten sellainen oli laadittu myös Helsingissä. Haastateltujen asukkaiden joukkoon mahtui toisaalta myös henkilöitä, jotka eivät tienneet mitään koko asiakirjan olemassa olostakaan. Haastatelluista vain yhden henkilön voidaan katsoa osallistuneen osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadintaprosessiin. Toisaalta hänkään ei osallistunut suunnitelman varsinaiseen laadintaan vaan asukkaille suunnattuun kaupunkilaisten yleiskaavaseminaariin, jossa hänellä oli mahdollisuus jättää omat osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa käsitelleet kommenttinsa.

Koska haastatelluista vain muutamat olivat tutustuneet suunnitelma-asiakirjan sisältöön, sen arvioiminen tuotti hankaluuksia tai oli miltei mahdotonta usealle henkilölle. Siten asukkailta saadut osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa käsittelevät kommentit jäivät hyvin vähäisiksi. Saatuja kommentteja leimasi kuitenkin yhtäläinen piirre: asiakirjaa luonnehdittiin byrokraattisen ympäröivästä kirjoitetuksi tuotokseksi, jonka tavoitteet ovat kyllä hyviä, mutta niiden toteutumiseen ei uskota.

Kuten olettaa saattaa yleiskaavaan liittyvä osallistumis- ja arviointisuunnitelma ei ollut vieras asiakirja haastatelluille yleiskaavatoimiston virkamiehille. Itse asiassa heistä kukaan oli ollut mukana suunnitelma-asiakirjan työstämisessä. Virkamiehet korostivat sitä, että itse suunnitelmakin oli ollut vuorovaikutuksen kohteena ja se oli syntynyt erittäin laajan asiantuntijoista sekä asukasosallisista koostuneen vuorovaikutusprosessin tuloksena. Sisällöllisesti suunnitelmaa arvioitiin virkamiesten keskuudessa varsin yleisluonteiseksi ja joustavaksi, johon on vain koottu aiheita joihin prosessissa voidaan tarttua. Kyseistä seikkaa ei kuitenkaan pidetty asiakirjan heikkoutena. Suunnitelman sisältämä valinnanmahdollisuus ja mahdollisuus muokata suunnitelmaa prosessin kuluessa nähtiin ennemminkin sen parhaina puolina. Kokonaisuudessaan virkamiehet arvioivat osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa hyödylliseksi sekä heidän työskentelyään palvelleeksi ja edesauttaneeksi asiakirjaksi.

---

<sup>257</sup> Käytän jatkossa asukas-termiä normaalia väljemmässä merkityksessä. Asukkaista puhuessani tarkoitan heillä sekä yksittäisiä henkilöitä että myös kansalaisjärjestöjä ja -yhdistyksiä, kuten esimerkiksi asukas-yhdistyksiä ja seuroja. Alueella asuvien lisäksi asukkaat voivat olla myös ympäristönkäyttäjiä, alueella työskenteleviä ja muita, joiden oloihin kaavalla saattaa olla huomattavaa merkitystä.

## 10.2 Käytössä olleet vuorovaikutusmenetelmät

### 10.2.1 Viranomaistahon järjestämät asukastilaisuudet ja paikallispajatoiminta

Ensimmäinen yleiskaavaan liittynyt asukastilaisuus järjestettiin 14.4.1999. Vaikka kyseinen tilaisuus olikin otsikoitu otsikolla "Millaisen Helsingin haluamme ja kuinka työskentelemme yhdessä sen saavuttamiseksi?" ja tilaisuus oli avoin kaikille yleiskaavasta kiinnostuneille, se oli ennemminkin osa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadintaprosessia kuin varsinaista asukkaille suunnattua kaavoitusprosessia. Tilaisuus keskittyi osallistumis- ja arviointisuunnitelmaluonnoksen esittelyyn ja siitä pyydetyn palautteen keräämiseen. Lisäksi tilaisuudessa esiteltiin yleiskaavatyön lähtökohtia ja alueiden käyttösuunnitelmien luonnosversioita sekä kerättiin niin sanottujen aktiivisten kaupunkilaisten sähköpostirekisteriä. Aukkaat ryhtyivät kutsumaan tilaisuudessa esiteltäviä alueiden käyttösuunnitelmaluonnoksia niin sanotuiksi verikartoiksi siitä syystä, että karttamuotoisissa suunnitelmissa uudet asunto- ja muut rakentamisalueet esitettiin verenpunaisella värillä.

Jos osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimiseen liittynyt asukastilaisuus jätetään huomioimatta niin varsinaisen asukkaille suunnatun kaavoitusprosessivaiheen voidaan katsoa alkaneen pajatoiminnasta, joka käynnistyi 25.8.1999 järjestetyllä neljätuntisella aloituspajalla. Aloituspajassa jaettiin kaupunkilaisille yleiskaavan sen hetkinen valmistelumateriaali ja myöhemmin paikallispajoissa kerätyt tehtäväkaavakkeet. Lisäksi virkamiehet vastasivat vapaamuotoisesti kaupunkilaisten heille esittämiin kysymyksiin.

Kaupunkilaisten mielipiteiden kerääminen aloitettiin syksyllä 1999 kuukausi aloituspajan jälkeen. Asukkaiden kuuleminen tapahtui neljässä alueellisesti määritellyssä paikallispajassa, joista ensimmäinen oli suunnattu nimenomaan Helsingin kantakaupunkilaisille sekä lauttasaarelaisille. Kolme muuta paikallispajaa oli suunnattu Helsingin pohjoisissa, itäisissä ja läntisissä osissa asuville osallisille. Kyseinen tilaisuus järjestettiin Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston auditoriossa 22.9.1999.

Paikallispajat olivat sisällöltään samankaltaisia. Paikallispajojen avulla pyrittiin keräämään asukkaiden ja intressiryhmien näkemyksiä yleiskaavaan liittyvistä tavoitteista,



ongelmista ja potentiaaleista sekä tietoa paikallisista olosuhteista ja lisäksi pohjamateriaalia vaikutusarvioinneille. Pajat alkoivat yleiskaavanäyttelyllä, jossa asukkailla oli mahdollisuus tutustua Helsingin voimassa olevaan vuonna 1992 hyväksytyyn yleiskaavaan sekä Yleiskaava 2002:n valmisteluaineistoon. Esillä oli karttoja tutkittavista asunto- ja muista rakentamisalueista, rakentamattomasta maa-alueesta, korttelirakaisuustutkielmasta, viheralueista sekä liikennejärjestelmän uudelleen arviointikohteista.

Näyttelyn jälkeen tilaisuus jatkui niin sanotulla aloitustilaisuudella, jossa yleiskaavatoimiston virkamiehet esittelivät lyhyesti Yleiskaava 2002:n valmistelumateriaalia: yleiskaavaprosessia, kehityskuvaa, maankäyttöä ja liikennettä. Virkamiesten puheenvuorojen jälkeen oli kaupunkilaispuheenvuoron aika, jonka käytti yksi kyseisen paikallispaja-alueen etukäteen valittu osallinen. Kantakaupunkilaisten ja lauttasaarelaisten paikallispajassa puheen piti eräs Kallion ja Alppilan YK2002 ryhmän jäsen. Aloitustilaisuuden päätteeksi osalliset jakautuivat neljään pienryhmään, joiden työskentelyyn oli varattu aikaa hiukan reilu kaksi tuntia.

Paikallispajojen pienryhmien aiheet käsittelivät yleiskaavaan liittynyttä kehityskuvaa sekä yleiskaavoitettavia alueita ja rakentamista. Jokaisessa paikallispajatilaisuudessa muodostui kolme aluetta ja rakentaminen –aihetta käsitellyttä ryhmää ja yksi kehityskuvaa tarkastellut ryhmä. Alueet ja rakentaminen –ryhmien osallistujat pohtivat Helsingin hyviä ja huonoja puolia sekä valitsivat kartalta kolme aluetta, joille ei heidän mielestään tulisi rakentaa ja vastaavasti kolme aluetta, joissa rakentaminen saattaisi ehkä tulla kyseeseen. Rakennusosalaksi kelpaamattomat ja kelpaavat alueet saattoivat sijaita niin rakennettaviksi suunnitelluilla alueilla kuin toisaalta myös alueiden käyttösuunnitelmien ulkopuolella. Pohdinnan jälkeen pienryhmien vetäjinä toimineet yleiskaavatoimiston virkamiehet ja ryhmien sihteerit kirjasivat ylös kaikkien osallistujien mielipiteet perusteluineen sekä merkitsivät osallistujien valitsemat rakentamiselle sallitut ja kielletyt alueet kartalle punaisilla ja vihreillä merkinnöillä. Kehityskuvatyöryhmässä osallistujien tehtävänä oli pohtia kehityskuvaluonnokseen kirjattuja kaupungin kasvua, kaupunkirakennetta ja liikennettä koskevia periaatteita. Osallistujia pyydettiin kommentoimaan kyseisiä periaatteita ja pohtimaan olisiko kehityskuvaan syytä asettaa muita periaatteita. Käytännössä kehityskuvaa käsitellyissä ryhmissä osallistujat esittivät melko vapaasti mielipiteitään koskien koko kehityskuvaluonnosta.

Pienryhmille annettujen varsinaisten tehtävien lisäksi ryhmien vetäjät keräsivät osallistujilta pajatyöskentelyn päätteeksi tilaisuutta käsittelevää palautetta. Osallistujilta kysyttiin muun muassa pienryhmien onnistumista, parantamisehdotuksia ja annetun tiedon riittävyyttä. Lisäksi pajakansiot sisälsivät kommentointikaavakkeen, jolla tilaisuuteen osallistuneet henkilöt saattoivat jättää lisäkommenttejaan, jos kaikki heidän mielipiteensä eivät tulleet esille pienryhmätyöskentelyn aikana. Kommentteja oli mahdollista jättää myös myöhemmin kirjeitse tai sähköpostitse.

Kantakaupunkilaisille ja lauttasaarelaisille suunnatussa paikallispajatilaisuudessa lauttasaarelaiset vaativat itselleen omaa pienryhmää, joka keskittyisi käsittelemään pääasiassa vain Lauttasaarta koskevia asioita. Lauttasaarelaiset perustelivat vaatimustaan Lauttasaaren erillisyydellä ja omalla identiteetillä sekä saaren kohdistetuilla suurilla rakentamissuunnitelmilla. Alun perin lauttasaarelaisille ei oltu ajateltu perustaa omaa pienryhmäänsä, mutta lopulta lauttasaarelaisten vaatimukseen päätettiin suostua. Toisaalta kaikki paikallispajaan osallistuneet lauttasaarelaiset eivät kuitenkaan osallistuneet tähän nimenomaan Lauttasaaren asioita käsitteeseen pienryhmään vaan muutamat saarelaiset osallistuivat kehityskuvaluonnosta käsitteeseen ryhmään.

Lauttasaarelaiset eivät olleet ainoita lisävaatimuksia esittäneitä kaupunkilaisia vaan sellaisia riitti myös kehityskuvaa käsitelleessä ryhmässä. Kyseiseen ryhmään kuuluneet kaupunkilaiset eivät olleet tyytyväisiä ryhmässä käytyyn keskusteluun ja siten he vaativatkin uutta kehityskuvaa käsittelevää tilaisuutta. Niinpä heille järjestettiin niin sanottu kritiikitilaisuus noin viikko varsinaisen pajatilaisuuden jälkeen.

Kaiken kaikkiaan paikallispajatoimintaan osallistui 340 yleiskaavoituksesta kiinnostunutta helsinkiläistä. Tosin pienryhmätyöskentelyssä heistä jatkoi vain 68 prosenttia eli 230 osallistujaa. Kantakaupunkilaisille ja lauttasaarelaisille suunnattuun paikallispajan aloitustilaisuuteen osallistui yhteensä 110 helsinkiläistä, joista 72 jatkoi myös pienryhmissä. Lauttasaaren asioita käsitellyt pienryhmä oli loppujen lopuksi osallistujamäärältään ensimmäisen paikallispajatilaisuuden suurin pienryhmä. Siihen osallistui 25 lauttasaarelaista, kun kahden muun alueen ja rakentaminen –ryhmän kokonaisosallistujamäärä oli yhteenlaskettuna 27 helsinkiläistä. Kehityskuvaryhmään osallistui yhteensä 20 asiasta kiinnostunutta.

Kaupunkisuunnitteluvirasto kokosi paikallispujajojen ryhmätyöskentelystä raportin, joka julkaistiin nimellä Paikallispujajatyöskentely syksy 1999. Raportti pitää sisällään muun muassa paikallispujajoihin osallistuneiden asukkaiden esittämiä näkemyksiä ja mielipiteitä sekä paikallispujajaja käsittelevät kommentit. Raportin ensisijaisena tarkoituksena onkin ollut koota asukkaiden näkemykset samoihin kansiin ja toimia palautteena keskusteluihin osallistuneille kaupunkilaisille sekä muille asiasta kiinnostuneille.

Paikallispujajatoimintaan liittyen kaupunkisuunnitteluvirasto järjesti vuoden 2000 huhtitoukokuussa neljä pujanäyttelyä samoissa paikoissa, joissa edellissyksyn paikallispujajat oli järjestetty. Pujanäyttelyissä oli kahden viikon ajan esillä yleiskaavaan liittyvää valmisteluaineistoa sekä asukkaiden mielipiteistä koostettu yhteenveto ja siihen liittyviä kartoja. Yleiskaavoittajat olivat jokaisessa näyttelypaikassa yhden illan keskustelemasa asukkaiden kanssa. Näyttelyiden tarkoituksena oli antaa kaupunkilaisille viikon rauha tutustua esillä olevaan aineistoon ja jättää yleiskaavaa koskevat lisäkommenttinsa ennen kuin yleiskaavaluonnoksen laadinta varsinaisesti aloitettiin. Näyttelyiden jälkeen julkaistiin toinen Helsingin yleiskaava 2002:n osallistumista ja arviointia käsittelevä julkaisu. Julkaisu on kooste kaikista prosessin aikana asukkailta ja eri intressitahoilta saaduista palautteista. Vuoden 1999 alun ja vuoden 2000 kesäkuun lopun välisenä aikana kaiken kaikkiaan yli 700 helsinkiläistä ja yli 50 yhdistystä esitti yleiskaavaa käsitelleet mielipiteensä. Kyseistä julkaisua jaettiin kaupunkilaisten lisäksi kaikille yleiskaavan suunnittelijoille sekä kaupungin luottamusmiehille.

### **10.2.2 Muut viranomaistahon järjestämät vuorovaikutusmenetelmät**

Kuten osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa käsittelevästä luvusta käy ilmi, viranomaistaho käytti paikallispujajatoiminnan ohella myös muutamia muitakin vuorovaikutusmenetelmiä. Tällaisia olivat muun muassa ryhmätyöskentelytyyppistä pujajatoimintaa jatkaneet lauta- ja hallintokuntien poliittisen ja toteuttavan tason puajat, etukäteen valittujen intressiryhmien asiantuntijoiden teemapuajat sekä tiettyjen erityisryhmien puajat. Lisäksi viranomaistaho on pitänyt yhteyttä koululaisiin ja nuoriin kaupunkilaisiin, järjestänyt muutaman tiedotustilaisuuden sekä vastaanottanut asukkaiden kommenttikirjeitä ja sähköposteja. Muutamat osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa mainitut vuo

rovaikutusmenetelmät ovat kuitenkin jääneet toteuttamatta tai ne on toteutettu alkupe-  
räisiä suunnitelmia pienemmässä mittakaavassa.

Teemapajojen intressiryhmien asiantuntijat oli valittu etukäteen 41 yhteisön edustajista. Intressiryhmien valinnassa oli painotettu elävää kaupunkikulttuuria, uutta liikehdintää, kaupunkimaista elinkeinotoimintaa, innovatiivisuutta sekä nuoria kaupunkilaisia edus-  
tavia ryhmiä. Teemapajojen jäsenet jakautuivat kolmeen aihealueittaiseen ryhmään, joissa kussakin arvioitiin yleiskaavan vaikutuksia. Yksi pajoista arvioi yleiskaavan yh-  
dyskuntataloudellisia vaikutuksia, toinen kaavan sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia ja kolmas puolestaan ympäristövaikutuksia. Teemapajojen työskentely aloitettiin kaikille teemoille yhteisellä arvioinnin rajat –pajalla, jossa päätettiin etsiä arvioinnin painopis-  
teitä ja rajauksia. Aloituspajan jälkeen kukin teemapaja kokoontui kolmeen kertaan. Teemapajatyöskentely huipentui vuoden 2000 kevättalvella järjestettyyn kaikille osalli-  
sille avoimeen arviointiseminaariin ja –näyttelyyn, jossa teemaryhmien tulokset esitel-  
tiin kaupunkilaisille.

Erityisryhmien pajatoiminta koostui tietyille yhteisöille ja yksilöille suoritetuista teema-  
haastatteluista. Haastateltavat koostuivat lähinnä luovista taiteilijoista, suunnittelijoista ja muista kiireisistä ammattilaisista. Haastattelujen tarkoituksena oli kerätä tietoa arki-  
päivänelämästä erilaisten kaupunkilaisten näkökulmista sekä kartoittaa tulevaisuuden kaupunkilaisten tarpeita.

Yleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todettiin, että nuorilta kaupunkilai-  
silta kerätään esseistä, runoista, kollaaseista, kartta-analyyseista ja vaihtoehtosuunnitel-  
mista koostuva materiaalipaketti, josta koostetaan kiertävä näyttely tai julkaisu. Yleis-  
kaavatoimisto ei ole kuitenkaan ryhtynyt toteuttamaan edellä mainittua systemaattisesti. Sen sijaan virkamiehet ovat olleet yhteydessä kouluihin ja nuoriin kaupunkilaisiin mo-  
nellakin tavalla. Virkamiehet ovat muun muassa osallistuneet kaupunkisuunnittelua ja yleiskaavaa käsitelleisiin tilaisuuksiin, joita on järjestetty yhtäläillä kaupunkisuunnitte-  
luraston kuin helsinkiläisten ala- ja yläasteidenkin tiloissa.

Edellä kuvatun kaltaisesti kävi myös osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa luvatuille prosessin eri vaiheissa yhdessä Helsingin naapurikuntien, Pääkaupunkiseudun yhteis-  
työvaltuuskunnan eli YTV:n sekä Uudenmaan ympäristökeskuksen kanssa järjestettä

ville keskustelutilaisuuksille. Kaupunkisuunnitteluvirasto ei ole järjestänyt keskustelutilaisuuksia näiden tahojen kanssa. Toisaalta virasto on järjestänyt muutamia tiedotusluonteisia seminaareja Helsingin kaupunginosayhdistysten liiton HELKAN kanssa. Lisäksi yleiskaavaa valmistelevat virkamiehet ovat pyrkineet osallistumaan parhaansa mukaan muiden tahojen järjestämiin tilaisuuksiin.

Nimenomaan lauttasaarelaisia ajatellen prosessiin voidaan katsoa liittyvän myös muuttaman asemakaavatilaisuuden, joissa ei ole kylläkään ollut tarkoitus käsitellä yleiskaavaa vaan erästä Lauttasaaren asemakaavoitettavaa aluetta. Kyseisissä Pajalahden asemakaavatilaisuuksissa puhe on kuitenkin useimmiten ajautunut yleiskaavan ruotimiseen. Tutkimukseen liittyvien asukashaastattelujen pohjalta voidaan toisaalta todeta, etteivät kaikki asukkaat ole edes olleet tietoisia kyseisestä seikasta vaan asemakaavatilaisuuksia arvioidaan osana yleiskaavaprosessia. Näin on varmasti saattanut tapahtua myös muissa Helsingin kaupunginosissa, joiden oloihin ja ympäristöön yleiskaavalla saattaa olla massiivisia vaikutuksia.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan internetiin oli tarkoitus perustaa kaksisuuntainen keskustelupalsta, jolla asukkaat olisivat voineet keskustella keskenään kommentoiden toistensa ajatuksia. Sähköinen keskustelupalsta on kuitenkin jäänyt toteuttamatta ja internetiin on avattu pelkkä palautepostilaatikko, jonne asukkaat voivat jättää yleiskaavaa koskevaa palautettaan.

### **10.2.3 Lauttasaarelaisten sekä muutamien muiden tahojen järjestämät vuorovai- kutustilaisuudet ja muut menetelmät**

Lauttasaarelaiset osalliset ovat olleet varsin aktiivisia Helsingin yleiskaavaan 2002:een liittyen. Kaupunkisuunnitteluviraston järjestämien tilaisuuksien lisäksi he ovat osallistuneet myös useisiin muihin tilaisuuksiin, joiden järjestäjinä ovat olleet yhtäläillä he itse kuin myös muutamat muut tahot. Lauttasaarella järjestettyjen keskustelu- ja tiedotustilaisuuksien taustalla on yleensä vaikuttanut Lauttasaari-Seuran yleiskaavatyöryhmä, joka perustettiin vuoden 1999 syksyllä. Seura on järjestänyt tilaisuuksia joihin se on kutsunut asukkaiden lisäksi myös kaavoituksesta vastaavia virkamiehiä, että toisaalta myös pelkästään asukkaille suunnattuja tilaisuuksia. Lisäksi ennen vuoden 2000 syksyllä käytyjä kunnallisvaaleja, Lauttasaari-Seura järjesti tilaisuuden, jossa kuultiin

muutamien lauttasaarelaisten kunnallisvaaliehdokkaiden ajatuksia Lauttasaaren kohdistuvista kaavoitushankkeista. Tilaisuuden perimmäisenä tarkoituksena ei ollut niinkään vaalitulaisuutena toimiminen vaan ennen kaikkea ehdokkaiden sitouttaminen yleisölle antamiinsa lupauksiin.

Toisaalta muutamat lauttasaarelaiset osalliset ovat olleet järjestämässä tilaisuuksia muidenkin kuin Lauttasaari-Seuran kanssa. Tämänkaltaisia tilaisuuksia ovat olleet muun muassa Yleiskaavafoorumin järjestämät tilaisuudet. Yleiskaavafoorumin toiminta käynnistyi muutamien helsinkiläisten järjestöjen edustajien ehdotuksista ottaa oppia saksalaisessa kaupunkisuunnittelussa hyödynnetyistä foorumeista. Foorumi haki toiminnalleen rahoitusta Helsingin kaupungilta agendarahan muodossa yhdessä Helsingin kaupunkisuunnitteluseura HELKA:n kanssa. Foorumin järjestämät tilaisuudet ovat käsitelleet muun muassa tiivistä kaupunkirakentamista ja liikennettä. Haastateltujen mukaan yleiskaavaa käsitelleitä keskustelutilaisuuksia järjestäneitä muita tahoja ovat olleet muun muassa Uudenmaan ympäristökeskus, Uudenmaan liitto, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV sekä Suomen arkkitehtiliiton kestävän kehityksen alaosasto EKO-SAFA.

Tilaisuuksien järjestämisen ja niihin osallistumisen ohessa lauttasaarelaiset ovat kunnostautuneet yleiskaavan saralla myös useilla muilla tavoin. Näistä mainittavimpina ja eniten huomiota saaneina voidaan pitää Lauttasaari-Seuran julkaisemia lehtiä; viikottain ilmestyvää Lauttasaari-ilmaisjakelulehteä ja vuoden 2000 syksyllä ilmestynyttä Lauttasaaren puheenvuoro –lehteä. Lauttasaari-lehdessä on pyritty tiedottamaan yleiskaavaan liittyvistä Lauttasaarta koskevista asioista lähes viikoittain. Lauttasaaren puheenvuoro –lehti on Lauttasaari-Seuran yleiskaavatyöryhmän ideoima julkaisu, joka käsittelee kokonaisuudessaan lauttasaarelaisia puhuttavia yleiskaavasunnitelmia. Yleiskaavatyöryhmän jäsenten mielestä kaupunkisuunnittelun ammattilaisten suunnitelmia on vaikeaa kritisoida, jos ei ole itse suunnittelun ammattilainen. Siitä syystä he lähestyivät asiaa toisesta näkökulmasta ja julkaisivat eri alojen asiantuntijoiden kirjoittaman lehden. Lauttasaarelaisten lisäksi lehteä jaettiin useille eri viranomaistahoille, kuten kaupunginvaltuustolle, –hallitukselle ja lautakunnille sekä ympäristöministeriölle ja Uudenmaan liitolle.

Toki niin Lauttasaari-lehden kuin myös useiden muidenkin lehtien yleisönosastopalstoja ovat täyttäneet lauttasaarelaiden aktiiviosallisten mielipidekirjoitukset. Yksi näistä on ollut valtakunnallinen sanomalehti Helsingin Sanomat, joka kenties osaltaan vaikutti siihen, että viimeisimmät kunnallisvaalit muotoutuivat pääkaupunkiseudulla kaupunkisuunnitteluvaaleiksi. Lauttasaarelaiset menestyivät syksyn 2000 kunnallisvaaleissa varsin hyvin: yhdeksän valtuustopaikkaa 85:stä paikasta.

Edellä mainittujen menetelmien lisäksi lauttasaarelaiset ovat tuoneet mielipiteitään esille SWOT-analyysin ja vetoomuksien allekirjoittamisten keinoin. Kaupunkisuunnitteluvirasto osoitti kaupungissa toimiville kaupunginosayhdistyksille ja muille seuroille pyynnön SWOT-analyysien koordinoimisesta omilla toiminta-alueellaan vuoden 1999 elokuussa järjestetyssä aloituspajassa. Aukkaiden vastaukset oli tarkoitus kerätä yhteen ennen syksyllä käynnistettyjä kaupunginosapajoja. Lauttasaaren osalta Lauttasaari-Seuran ympäristöjaosto otti asian hoitoonsa ja sai peräti lähes 300 saarelaisen mielipiteet asuinalueensa vahvuuksista, heikkouksista, uhkista sekä mahdollisuuksista. SWOT-analyysin lisäksi useat lauttasaarelaiset ovat kirjoittaneet nimensä kaupunginvaltuustolle toimitettuihin vetoomuksiin, ja ovatpa eräät asukkaat palkanneet ympäristöjuristin ajamaan heidän etujaan omaan asuinpiiriinsä kohdistuvien kaavoitushankkeiden osalta. Viimeksi mainittu on edennyt aina ympäristökeskukselle jätettyyn valitukseen saakka.

#### **10.2.4 Aukkaiden näkemyksiä ja kehittämisideoita vuorovaikutusmenetelmistä**

Enemmistö haastatelluista asukkaista arvioi käytössä olleita vuorovaikutusmenetelmiä melko kriittisesti. Tällaisen kohtelun saivat etenkin kaupunkisuunnitteluviraston järjestämät pajatilaisuudet sekä muutamat muut vuorovaikutustilaisuudet, joihin yleiskaavoittajat olivat osallistuneet. Toisaalta asukkaat eivät välttämättä nähneet järjestetyissä tilaisuuksissa kummempia vikoja vaan nimenomaan viranomaisten ja kuulijakunnan asenteissa sekä tilaisuuksien sisällössä ja luonteessa. Hyvin harvat asukkaat moittivat tilaisuuksia, joihin viranomaiset eivät olleet osallistuneet. Toisaalta viranomaiset saivat moitteiden ohella myös kiitosta ja muutamat asukkaat kertoivat tuntevansa myötätuntoa heitä kohtaan.

Asukkaat pitivät pajojen kaltaisia yleisötilaisuuksia ymmärrettävänä asukkaiden kuulemismuotona. Toisaalta heidän mielipiteistään kuului läpi tyytymättömyys suurilla massatilaisuuksilla kohtaan, joissa varsinkin asukkaiden ja virkamiesten välillä käytävä keskustelu jää helposti puolitiehen. Näin kävi asukkaiden mielestä myös Helsingin Yleiskaava 2002:n vuorovaikutustilaisuuksissa ja erityisesti paikallispaajoissa. Vuorovaikutuksen näkökulmasta katsottuna tilaisuuksia arvioitiin varsin heiveröisiksi ja niissä käytyjä keskusteluja todella surkeiksi.

Keskustelun vähäisyyden ja heikkouden lisäksi haastatellut moittivat myös keskustelujen sisältöä ja toimintatapaa. Asukkaat olisivat halunneet käydä pienryhmätyöskentelyn sijaan itse substanssiin liittyvää vuoropuhelua sekä periaatetasoista keskustelua yhdessä koko osallisuusjoukon kanssa, mutta virkamiesten ajatukset olivat poikenneet asukkaiden ajatuksista. Osittain juuri tästä syystä haastatellut moittivat toimintaa pinnalliseksi ja asukkaiden ajatuksia kunnioittamattomaksi. Lisäksi enemmistö haastatelluista ei pitänyt pienryhmätyöskentelyä kovinkaan hedelmällisenä ja innostavana asukkaiden kuulemismuotona, mutta toisaalta haastateltujen joukosta löytyi myös pienryhmätyöskentelyn toiminnan kannattajia. Heidän mielestään pienryhmien olisi tullut olla kooltaan vieläkin pienempiä. Pari- ja pienryhmätyöskentelyn etuina pidettiin ennen muuta sitä, että se mahdollistaa myös hankkeita puolustavien asukkaiden näkemysten esille tulemisen. Tästä voikin päätellä, että ainakin muutamat lauttasaarelaiset osalliset olisivat olleet valmiita punnitsemaan omia näkökantojaan uudelleen kerran, jos tilaisuuksissa olisi ilmennyt myös tämän kaltaisia hankkeita puoltavia kommentteja. Toisaalta yksikään haastatelluista ei myöntänyt kuulleensa sellaisia.

*"Tilaisuudessa puututtiin pariinkymmeneen eri asiaan ja kaikki puhuvat vähän eri asioista. Nämä suuret tilaisuudet ovat hankalia. Ehkä joku tuplatiimijärjestelmä olisi hyvä. Eli ensiksi otettaisiin kaikki mahdolliset asiat mukaan ja sitten karsittaisiin ja karsittaisiin - ensiksi kahden ihmisen pareina, sitten neljän ja niin edelleen."*

*"Pienemmässä ryhmässä suunnitelmia kannattavatkin uskaltavat tuoda mielipiteensä esille. On kuitenkin eri asia tuoda eri suuntainen mielipiteensä esille, jos vastustavia henkilöitä on vastassa kolme tai sata. Tässä on puuttunut peruspsykologia eli miten massat toimivat."*



*"Suuret tilaisuudet eivät toimi hyvin. Olisikin ollut ehkä parempi, jos asukkaita, alueella työskenteleviä ja alueella toimivia yhdistyksiä sekä seuroja varten olisi järjestetty erilliset kuulemistilaisuudet, joissa kukin osapuoli olisi saanut tuoda omista lähtökohdistaan tärkeiksi katsomansa asiat esiin."*

*"Painotimme tuolloin, että me haluamme käydä periaatekeskustelua, mutta se ei käynyt vaan meidän piti mennä pienryhmiin. Se oli kuin lasten kaitsemista ja to-della inhottavaa."*

Suurin osa haastatelluista piti järjestettyjen kuulemistilaisuuksien määrää riittävänä, mutta niiden organisointitapaa sitäkin heikompana. Tilaisuuksien massaluonteisuuden lisäksi moitteita sai niihin kutsutun kuulijakunnan alueellinen laajuus sekä se, että tilaisuudet oli järjestetty pääasiassa samaan aikaan kuin kaupunginvaltuuston kokoukset. Viimeksi mainittu onkin tuottanut ongelmia lauttasaarelaisten valtuutettujen kuulemistilaisuuksiin osallistumiselle. Moitteiden ohessa osalliset esittivät muutamia parannusehdotuksiaan.

*"Määrän lisääminen ei niinkään auta vaan tapa ajatella. Ne oli organisoitu väärin. Struktuuria voitaisiin ehkä kehittää esimerkiksi alueneuvostojen suuntaan, joihin valittaisiin asukasedustajia."*

*"Tässä pitäisikin mielestäni lähestyä pienemmän tason, esimerkiksi kaupungin-osatason, ajattelua ja sitä, että asioita hoitaa joku vuorovaikutuksesta vastaava ihminen. Itse asiassa aluearkkitehdeistamme harva edes asuu samalla alueella jota piirtää, joten arkikokemus puuttuu."*

*"Toisaalta sekin tuottaa ongelmia, että tilaisuuksia on järjestetty yhtä aikaisesti kaupunginvaltuuston kokouksien kanssa. Tätä on kai perusteltu sillä, että tilaisuuksia ei ole tarkoitettu poliitikkojen vaalitulaisuuksiksi ja, että tilaisuudet on tarkoitettu nimenomaan asukkaiden kuulemistilaisuuksiksi eikä ole korrektia, että poliitikot veisivät tilaa asukkaita, joiden foorumeiksi tilaisuudet on järjestetty. Siinä on kuitenkin unohdettu se, että myös poliitikot ovat asukkaita ja siten myös osallisia."*

*"Tilaisuudet tulisi mielestäni järjestää ensinnäkin viikonloppuna. Toiseksi niiden tulisi kestää koko päivän. Kolmanneksi lastenhoito tulisi olla järjestetty tilaisuuden järjestäjän taholta. Neljänneksi tilaisuuksilla tulisi olla joku tavoite. Arkiaherruksen keskellä ihmiset eivät ehdi eivätkä jaksa osallistua."*

*"Tilaisuudet eivät ole toimivia. Parempi ehkä olisikin, jos yksi osallistumiskeinoista olisi sähköpostilista, jolle kaikki halukkaat voisivat kirjoittaa mietteitään, lukea toistensa ajatuksia ja kommentoida niitä. Lisäksi joku vuorovaikutussihteeri tai vastaava koostaisi mielipiteistä ja kommenteista tasaisin väliajoin yhteenve-toja."*

Asukkaiden ja virkamiesten välisen keskusteluyhteyden syntymisen esteenä oli haastateltujen mielestä ennen kaikkea tilaisuuksien heikko vetäminen sekä lukkiutuneet asetelmat. Etenkin puheenvuorojen jakamisen olisi tullut olla jämäkämpää. Haastatellut valittivat sitä, kun muutamien kiivaimpien ja suulaimpien osallisten sallittiin käyttää pitkiä puheenvuoroja ja kuluttaa keskustelulle varattua aikaa siten, että kaikilla puheenvuoron halunneilla ei ollut mahdollisuutta tuoda omia mielipiteitään esille. Haastatellut eivät syyttäneet tämän kaltaisesta menettelystä ainoastaan näitä niin sanottuja shownvarestajia vaan myös tilaisuuksien heikkoja puheenjohtajia.

*"Ennen kaikkea tilaisuuden johtamisen olisi tullut olla jämäkämpää siten, että rutinoille olisi vedetty jossakin vaiheessa raja ja alettu keskustelemaan itse asioista. Tilaisuuden luonteen huomioon ottaen, en ole varma olisiko tällä saavutettu mitään. Puheenvuorojen jaon ja puheenjohtamisen olisi kuitenkin tullut olla selkeämpää. (...) Kyllä siinä kuitenkin oli yritystä."*

Toisaalta haastatellut olivat samaa mieltä siitä, että jos puheenvuoroja ja niiden pituuksia olisi ryhdytty rajaamaan, meno olisi voinut olla vieläkin vallattomampaa ja ihmiset kiivaampia. Osallisten aggressiivisuus ja turhautuminen sai lisäpontta jo siitäkin, kun he eivät saaneet vastauksia esittämiinsä kysymyksiin. Kysymyksiin vastaamattomuuden arvioitiin johtuvan kiireestä ja halusta kuulla mahdollisimman useaa osallistujaa puutumatta yksittäisiin kysymyksiin sen koommin sekä siitä ettei tilaisuuksissa ollut paikalla kyseisestä asiasta vastaavaa virkamiestä.

*"Pajathan etenivät uuden lain mukaisesti eli tarkoituksena oli kuunnella asukkaita tässä suunnitteluvaiheessa. Itse menimme sinne sillä mielialalla, että keskustelisimme asiasta ja kertoisimme mielipiteitämme. Tietääkseni kukaan ei mennyt sinne aggressiivisella asenteella, mutta loppujen lopuksi tilaisuudesta jäi sellainen mielikuva, että saimme melko tyrmäävän kohtelun. Voi olla, että pajojen tarkoitus oli mielipiteidemme kuuntelu, mutta tuntui tyhmältä, kun ihmiset eivät saaneet vastauksia kysymyksiinsä – asukkaankin kysymys kyllä kuunneltiin, mutta hetken jälkeen puheenvuoro annettiin toiselle asukkaalle. Kaksikymmentä asukasta esitti kysymyksensä ja mielipiteensä, joiden jälkeen heitä kiitettiin ja sanottiin, että tässä kaikki. Virkamiehet ja suunnittelijat eivät antaneet yhtäkään vastausta."*

*"Kun ihmiset eivät saaneet vastauksia kysymyksiinsä niin kyllä siinä ihmiset sitten kyllästyivät. Ensimmäisessä tilaisuudessa ainakin virkamiehet vain jakoivat puheenvuoroja, eivätkä sanoneet yhtään mitään. Keskustelua olisi saanut olla."*

*"Ihmisethän tulevat entistä vihaisemmiksi, jos heidän kysymyksiinsä ei ole vastaamassa kukaan ja heille todetaan, että te huudatte väärälle henkilölle. (...) On ongelmallista, kun tilaisuuksiin eivät saavu ne henkilöt, jotka voisivat aidosti vastata esille nouseviin kysymyksiin. Vuorovaikutushan kaatuu tällaiseen."*

Kysyttäessä asukasosallisten mielipiteitä etukäteen kirjallisesti pyydettävistä puheenvuoroista, ajatukset olivat aikalailta saman suuntaisia. Osalliset painottivat spontaanin ilmaisuuden tärkeyttä eikä ajatusta etukäteen pyydettävistä puheenvuoroista pidetty siten kovin viisaana ja etenkin demokraattisena vaihtoehtona. Spontaaneja puheenvuoroja puoltaa haastateltavien mielestä erityisesti se, että tilaisuuden alussa jaetaan usein uutta tietoa, joka saattaa herättää kuulijan mielessä lisäkysymyksiä.

Toisaalta osa haastatelluista näki kuitenkin myös mitalin toisen puolen. Jos puheenvuoroja pyydettäisiin etukäteen, virkamiehillä olisi mahdollisuus valmistautua vastaamaan heille esitettyihin kysymyksiin. Täten heidän vastauksensa eivät ehkä olisi niin ympäröityjä ja lisäksi heillä olisi velvollisuus vastata heille esitettyihin kysymyksiin. Tästä syystä muutamat haastatelluista kannattivat puheenvuorojen etukäteistä pyytämistä.

Osallisille voitaisiin heidän mielestään ainakin antaa mahdollisuus jättää puheenvuoropyyntönsä kysymyksineen jo etukäteen.

Haastatellut asukkaat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että puheenjohtajien tulisi kyllä osata johdattaa keskustelua eteenpäin sujuvasti myös ilman etukäteen pyydettyjä puheenvuoroja. Koska näin oli käynyt vain harvoissa yleiskaavaan liittyneissä vuorovaikutustilaisuuksissa, he arvioivat puheenjohtajina esiintyneiden henkilöiden olleen tottumattomia suuren joukon kohtaamisessa ja sen kanssa toimimisessa. Heidän mielestään tällä linjalla ei tulisi kuitenkaan enää jatkaa vaan virkamiesten pitää panostaa jatkossa nykyistä enemmän paitsi vuorovaikutustaitojensa kehittämiseen myös puheenjohtamiskykyihinsä. Tällä tavoin saatetaan päästä tilanteeseen, joissa keskustelu lisääntyy huutamisen vähetessä ja entistä useampi osallinen saa puheenvuoron mittavien asian vierestä kulkevien puheenvuorojen karsiutuessa.

Kuten edellä todettiin asukkaat näkivät tilaisuuksien ja niissä käytävän keskustelun yhtenä haittatekijänä asetelmien lukkiutuneisuuden. Asukkaat arvioivat virkamiesten käyttäytymisen ja ajattelumallin olevan kovin vanhakantaista: virkamiehet eivät olleet tulleet tilaisuuksiin pohtimaan ja keskustelemaan suunnitelmista yhdessä asukkaiden kanssa vaan ennemminkin he olivat saapuneet näyttämään kuinka asiat ovat tällä hetkellä ja kuinka ne tulevat olemaan jatkossa. Virkamiesten katsottiin puolustavan suunnitelmiaan viimeiseen saakka. Lisäksi haastatellut eivät katsoneet virkamiesten korokkeelle asettamista hyvällä. Heidän mielestä se ei kuulu vuorovaikutteisen suunnittelun peruselementteihin.

*"Viraston virkamiehet eivät ajattele tilaisuuksia vuorovaikutustilanteina vaan he ajattelevat asian niin, että kun asukas syyttää, minä puolustaudun. Se on varmaankin historiallinen jäännös, koska asukkailla on tähän asti ollut vain mahdollisuus valittaa kaavasta niin ihmisetkin tulevat sinne valitusasenteella. Toisaalta tilaisuudet on jo rakennettukin väärin, kun toiset istuvat katederilla ja toiset alhaalla. Mielestäni tilaisuudet pitäisikin rakentaa siten, että jo niiden ulkoasu muistuttaa keskustelutilaisuutta eikä oikeudenkäyntiä."*

*"Pajatilaisuudessa ei ollut tietoaakaan siitä millaista vuoropuhelun asukkaiden kanssa tulisi olla. Alustuksetkin oli tehty hätäisesti ja ne kestivät noin viisi minuuttia per alustus. Esille tuli myös ylhäältä alaspäin –ajattelumalli, jossa paino*

*tettiin aikataulua. Sitten meille osoitettiin paikka, minne lauttasaarelaiset saattoivat mennä hiukan keskustelemaan."*

Vuorovaikutustilaisuuksien jumiutuneita asetelmia arvioidessaan haastatellut kiinnittivät huomiota myös virkamiesten asenteisiin. Niitä pidettiin vähintäänkin kummallisina ja asukkaita vähättelevinä. Virkamiehet saivat moitteita muun muassa isällisen holhoavasta suhtautumisestaan sekä ajatustensa vankkumattomuudesta. Eräs haastateltu oli kokenut loukkaavana sen, kun virkamiehet olivat ryhtyneet työtötelemään haastateltua hänen puheenvuoronsa jälkeen. Lisäksi hänen esittämiä ajatuksia oli kutsuttu naurettaviksi detaljitason vaatimuksiksi, joista ei ollut tarkoitus keskustella kyseisessä tilaisuudessa. Lisäksi osalliset kertoivat, etteivät heidän ja virkamiesten ajatusmaailmat tahtoneet kohdata toisiaan millään tai kosketuspinnat jäivät ainakin hyvin vähäiseksi.

*"Asenne oli kuitenkin se, että kun kaupunkisuunnitteluviraston edustajilta kysyttiin heidän mielipiteitään esimerkiksi rantojen rakentamisesta kuulemansa vastustuksen jälkeen, edustajat totesivat, että heidän mielestään suunnitelma on hyvä ja he tekevät kaikkensa sen läpi menemisen eteen. (...) He sanoivat ihan suoraan sen, että heidän mielestään suunnitelmat ovat hyviä ja heidän pitää vain saada ihmiset ymmärtämään se. Se tuntuu olevan heidän päämääränsä."*

*"Virkamiehillä ei ole mitään halua muuttaa suunnitelmiaan asukkaiden mielen mukaisiksi. Tuntuu kuin heillä olisi sellainen asenne, että asukkaat eivät kuitenkaan ymmärrä mikä on paras tapa suunnitella ja he kyllä tietävät miten suunnitella eli meitä ei tarvitse kuunnella."*

*"Virkamiesten ja asukkaiden ajatusmaailma ei millään kohdannut tilaisuuksissa. Kun esimerkiksi kerroimme vastustavamme luonnonrantojen hävittämistä, saimme vastaukseksi sen, että rantojen rakentamisen myötähan rantaviivaa tulee entistä enemmän. He eivät ymmärtäneet ettei se ole lainkaan sama asia. Lisäksi he perustelivat suunnitelmia meille yritysmaailman haluamasta imagosta käsin – jotta suuryritykset laittavat pääkonttorinsa tänne pystyyn, miljöön tulee olla urbaani, eikä luonnonrantoja silloin haluta kuvaan mukaan."*

*"Olen ymmärtänyt heidän asenteensa niin, että he ovat tulleet esittelemään mitä on suunnitteilla ja suunnitelmat pyritään toteuttamaan pitkälti sellaisinaan. Suunnitelmia on esitelty hyvin rehvakkaasti todeten vain, että 'tässä nämä ovat'."*

Kenties juuri tällä asukkaiden esittämien ajatusten torjumisella ja jonkinasteisella vähättelyllä on yhteytensä siihen, että haastatellut ovat mieltäneet järjestetyt tilaisuudet kuulemistilaisuuksien sijaan ennemminkin tiedotustilaisuuksina. Lisäksi muutamat henkilöt kutsuivat tilaisuuksia paineenpurkamistilaisuuksiksi, joissa osa asukkaista oli ryhtynyt purkamaan virkamiehien suunnitelmia kohtaan tuntemaansa kiukkua ja turhautumista sekä puolustaneet omia kotimaisemiaan jopa kyynelehtien. Yleiskaavaan liittyneen kuulemisvaiheen merkitystä vähäteltiin ja useat haastatellut pitivät vaihetta pelkkänä muodollisuutena. Eräs haastatelluista kutsui sitä jopa läpijuoksuksi. Tilaisuuksien järjestämisen taustalla ajateltiin vaikuttavan enemmänkin maankäyttö- ja rakennuslain kuulemissäännökset kuin virkamiesten taholta lähtevä kaupunkilaisten mielteiden kuulemishalu.

Haastatellut olivat hiukan eri mieltä asukkaiden kuulemista varten järjestettyjen tilaisuuksien järjestämisaikojen oikea-aikaisuudesta. Enemmistön mielestä kuuleminen hoidettiin liian myöhäisessä vaiheessa, mutta joukkoon mahtui myös niitä, joiden mielestä varhaisemmassa suunnitteluvaiheessa hoidettu kuuleminen olisi ollut liian aikaista. Ne haastatellut, jotka olisivat toivoneet varhaisempaa asukkaiden kuulemista, perustelivat kantaansa pitkälle saatetulla virkamiesvalmistelulla. Haastatellut arvioivat, että kun konsulteilla teetetyt kalliit selvitykset ovat pitkällä, asukkaiden mielipiteillä on enää siinä vaiheessa vähäinen merkitys ja muutosvoima. Lisäksi he kiinnittivät huomiota asukkaiden mielipiteiden melko rajuun herättelytapaan. Tilaisuuksia ei olisikaan tullut aloittaa niin sanottua verikarttaa ja muita suhteellisen valmiinnäköisiä piirustuksia esittelemällä vaan pehmeämmin, kartoittamalla asukkaiden omaan asuinalueeseensa liittämiä hyviä ja huonoja puolia sekä mahdollisia rakennusmaaksi luovutettavia alueita. Asukkaiden keskuudessa heränneen alkuärtymyksen epäiltiin johtuvan juuri tästä epäonnistuneesti valitusta lähestymistavasta. Haastatellut arvelivat, että jos virkamiehet ja asukkaat olisivat keskustelleet asiasta ja tuoneet suunnitelmia puoltavia sekä vastustavia perusteluitaan julki jo pidemmän aikaa, aiheesta virinnyt kritiikki ja keskustelu olisi saattanut olla huomattavasti asiallisempaa.

*"Se on luonnollisesti pelästyttänyt ihmisiä, kun virkamiehet ovat esitelleet teettämäänsä kalliita suunnitelmia. Olisikin ehkä kannattavampi edetä pehmeämmin ja tehdä aluksi pelkästään karkeita suunnitelmia, joihin ei ole vielä valmiiksi piirretty kaikkia katuja, taloja, viemäreitä ja bussilinjoja, vaan ainoastaan hahmotelmia. Sitten voitaisiin kertoa, että tällaista on ollut suunnitteilla ja nyt haluttaisiin kommentteja."*

*"Suunnitelmat olivat aivan liian pitkällä. Jos tässä olisi ollut jotakin järkeä niin asukkaiden mielipiteet olisi kerätty ensiksi ja suunnittelu olisi aloitettu vasta sen jälkeen. Nythän esiteltiin suunnitelmat ja kysyttiin oliko asukkailla mitään niitä vastaan. Kun vastustusta tuli paljon, kommentteista kiitettiin ja annettiin asukkaiden ymmärtää, että suunnitelmia viedään sellaisinaan eteenpäin ja asukkaat ovat tyhmiä."*

*"Mielestäni karttoja ei olisi tullut näyttää ensimmäiseksi, vaikka ne olisivat olleetkin jo valmiina. Jutun juonihan ei ole kartta vaan se minkälaista ympäristöä ollaan rakentamassa. Ensiksi olisi pitänyt selvittää asukkaiden hyvät ja huonot kokemukset asuinalueestaan. Kun lähtökohtana oli kartat nousi huuto siitä, että rantoja ei saa viedä."*

Muutamit haastatellut pitivät tilaisuuksien järjestämisaikajankohdasta sen sijaan onnistuneena. Heidän mielestään tilaisuuksia on aivan turha järjestää tilanteessa, jossa virkamiehillä ei ole mitään esiteltävää ja keskustelu ei liiku siten todellisuus pohjalla. Karttaluonnosten esittely ei ollutkaan heidän mielestään yhtään huonompi keino avata virkamies-tahon ja asukkaiden välinen keskustelu. Toisaalta sekä tilaisuuksien järjestämisaikajankohdasta kritisoineet että sitä puolustaneet olivat samaa mieltä siitä, että yhtenä suurimpana vuorovaikutteisuutta ja tilaisuuksien kulkua haitanneena tekijänä oli ollut esiteltyjen suunnitelmien vaihtoehdottomuus. Kun virkamiehet olivat kerran päättäneet lähestyä kaupungin asukkaita hyvin yksityiskohtaisine suunnitelmineen ja karttakuvineen, haastateltujen mielestä heidän olisi tullut tarjota asukkaille useampia vaihtoehtoisia suunnitelmia, joista asukkaat olisivat saaneet esittää kritiikkiä ja kannattaa parhaiksi katsomiin suunnitelmia. Vaikka vaihtoehtoisten suunnitelmien esittely oli jäänyt toteuttamatta kaavoitusprosessin alkuvaiheen vuorovaikutustilaisuuksissa, haastatellut toivoivat, että niiden esittelyä ei unohdettaisi ja virasto järjestäisikin vielä ennen lopullista päätöksen

tekoa uusia asukkaiden kuulemistilaisuuksia, joissa suunnitelmavaihtoehdot olisivat kommentoitavissa. Lisäksi haastateltujen mielipiteiden välillä vallitsi konsensus sen suhteen, että kaavoittaminen ja uusien asuinalueiden suunnittelu on suunnittelun ammattilaisten työtä eikä asukkaiden tulisikaan vaatia sitä itselleen. Toisaalta kaavoittamisesta ja suunnittelusta vastaavien henkilöiden edellytetään kuuntelevan sekä kunnioittavan asukkaiden esittämiä mielipiteitä ja heidän ajatuksiaan.

*"Kyllähän virastolla tulee olla joku paperi, jonka voi esittää keskustelunavauksena. Mielestäni yleiskaavatasolla asukkaille ei voida antaa värikyniä ja pyytää heitä suunnittelemaan asuinalueitaan – osayleiskaavassa se saattaisikin ehkä toimia."*

*" (...) Pitihän tilaisuuksissa esittää jotakin. Nyt pitäisi kuitenkin järjestää uudet pajat, kun on esittää vaihtoehtoja. Eihän asukkaat voi lähteä suunnittelemaan mitään ja leikkimään palikoilla vaan se on suunnittelijoiden työtä. Tulisi kuitenkin esittää mielellään vähintään kaksi vaihtoehtoa. Haluaisinkin, että kaikista Lauttasaaren kohteista esitettäisiin vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niistä pyydettäisiin sitten mielipiteitä. Jos tilaisuudet olisi pidetty aiemmin, näitä tuloksia ei olisi saatu. Suunnitelmien teettäminen tulee kalliiksi, mutta näitä sormiharjoitelmia ei tulisikaan viedä niin pitkälle, että yksityiskohdat on hiottu valmiiksi."*

*"Kannatan erilaisia kaavoituspelejä, joita esimerkiksi Oulussa on voinut pelata, mutta kyllä kaavoittaminen on kuitenkin ammattilaisen työtä. Asukkaita voidaan kyllä pyytää kertomaan mihin he ovat tyytyväisiä ja mitä tulisi muuttaa."*

Haastateltujen mielestä vuorovaikutusta ja tilaisuuksien kulkua häiritsi suunnitelmien vaihtoehdottomuuden lisäksi yleiskaavaprosessin kanssa samaan aikaan valmisteltavat asemakaavat. Koska jo pelkistä yleiskaavaluonnoksista on löydettävissä useita Lauttasaaren kohdistuvia kaavoitussuunnitelmia, haastatellut hämmästelivät sitä, miksi Lauttasaarta kaavoitetaan myös asemakaavatasolla. Lauttasaarelaiset ovat esittäneet toiveita kaavoitushankkeiden niputtamisesta, mutta kaupunkisuunnitteluvirasto ei ole puoltanut niitä. Haastatellut arvioivat, että heidän lisäkseen osallisten joukossa on useita muitakin henkilöitä, joita kaavoitushankkeiden eri asteisuus vaivaa. Muutamit haastatellut kertoivat osallistuneensa muutamiin tilaisuuksiin, joita he luulivat yleiskaavatilaisuuksiksi, mutta joissa olikin tarkoitus käsitellä erästä asemakaavoitettavaa aluetta.



Loppujen lopuksi tilaisuuksissa oli käsitelty hyvin paljon myös yleiskaavaan sisältyviä suunnitelmia. Hankkeiden pirstomisen lisäksi haastatellut hämmästelivät sitä, ettei Länsimetroa ole kytketty osaksi yleiskaavaa vaan sitä suunnitellaan omana erillisenä hankkeenaan.

*”Me tietysti haluaisimme ymmärtää nämä palikat yhtenä kokonaisuutena. Virasto ei ole samoilla linjoilla. Yleiskaavatoimisto ja aluearkkitehdit toimivat erillisinä. Aukkaat eivät puolestaan voi ymmärtää sitä, että tässä on meneillään samaan aikaan monta eri kaavoitushanketta. Vuorovaikutuksen kannalta tämä onkin hankalaa. Eihän tavalliset suunnittelua tuntemattomat asukkaat voi tietää kaikkea. Tästä tulisi sitä paitsi keskustella arkikielellä – jo yleiskaava- ja asemakaavatermit saattavat tuottaa ongelmia ymmärtää.”*

*”Olen ollut sillä tavalla tätä vastaan ja vaatinut, että kaikki suunnitelmat tulisi ottaa mukaan yleiskaavaan, jotta nähdään miten kokonaisuus rakentuu. Kun neljää viittä pienempää suunnitelmaa viedään eteenpäin, niiden todellinen yhteenlaskettu vaikutus tulee olemaan suurempi kuin on osattu etukäteen arvioida. Nyt, kun yleiskaavaa tehdään niin näin ei saisi kuitenkaan menetellä.”*

*”On ihmeellistä, että saaren eri kolkissa järjestetään kuulemistilaisuuksia, vaikka suunnitelmien vaikutukset kohdistuvat kuitenkin koko saareen ja kaikkien saarelaiten elinpiiriin. Hankkeiden pirstomisen vuoksi kokonaisuuden ymmärtäminen onkin vaikeaa.”*

*”Viimeisimmän Lauttasaari-lehden eräessä kirjoituksessa tuodaan hyvin ilmi se, että vaikka joka kotiin jaetaan kaavoituskatsaus siinä ei käsitellä kuin kyseisen vuoden kohteita. Lauttasaaren osalta siinä puhutaan Vattuniemestä ja Koivusaaresta, mutta siinä ei puhuta Maamonlahti-Lemislahdesta. Normaali ihminen ajattelee, että meidän toimintamme on nyt saanut aikaan sen, että siitä on luovuttu. Se ei ole kuitenkaan niin. Samaan aikaan kulkee Kaavoitus ja liikenne –suunnitelma vuosille 2001-2006, jossa taas se on joukossa. Tämä vain tarkoittaa sitä, että tänä vuonna heillä ei ole rahaa jatkaa näitä suunnitelmia. Niitä ei siis ole unohdettu. Tavallisen ihmisen on aivan mahdotonta seurata mitä tapahtuu. Se on muutenkin mahdotonta, kun osa menee asemakaavoina ja osa yleiskaavana. Ei normaali*

*asukas tiedä. Tässä on saanut itsekkin kehittää kompetenssiaan tällaisissa asioissa eli mikä on mitäkin.”*

*”Olen peräänkuuluttanut sitä, että yleiskaavaa ja länsimetroa suunniteltaisiin samanaikaisesti eikä siten, että länsimetro menee omaa polkuaan.”*

Vaikka haastatellut löysivät niin yleiskaavan alkuvaiheen vuorovaikutustilaisuuksista kuin niihin osallistuneista virkamiehistäkin useita kritisoitavia piirteitä, eivät kritiikittä jääneet tilaisuuksiin osallistuneet kaupunkilaisetkaan. Osalliset saivat haastatelluilta moitteita etenkin pitkistä puheenvuoroistaan ja kiivastumisestaan. Muutamat haastatellut kertoivat joidenkin osallisten käyttäytymisen jopa nolottaneen heitä itseään. Toisaalta osallisten riitaisa käyttäytyminen hyväksyttiin, mutta toisaalta heiltä peräänkuulutettiin maltillisuutta, jotta keskustelu voisi olla jatkossa rakentavampaa.

Eri tahoille osoitettujen moitteiden ohessa osa haastatelluista kertoi tuntevansa myötätuntoa tilaisuuksiin osallistuneita virkamiehiä kohtaan. Virkamiesten käyttäytymistä ei haluttu suoranaisesti kehua, mutta haastatellut tunnustivat tietävänsä virkamiesten vaikean aseman ja siten he kunnioittivat kaupunkilaisten haukkuja ja hyökkäyksiä vastaanottamaan joutunutta kaupunkisuunnitteluviraston virkamieskuntaa.

*”Mielestäni he olivat selkeästi käyneet jonkun psykologisen koulutuksen, että he pystyivät kestäämään sen paineen. Kyllä he kovilla olivat. Kommentit menivät jo henkilökohtaiseksi pottuiluksikin, kun ihmiset kävivät niin kuumina.”*

*”Ehkä virkamiestenkin asenteissa on ollut moittimista, mutta toisaalta annan heille kyllä tunnustustakin. Kyllä he ovat paneutuneet tilaisuuksien valmisteluun ja pyrkineet tiedottamaan.”*

*”Mielestäni virkamiehet yrittivät vastata heille osoitettuihin kysymyksiin parhaansa mukaan sen tiedon pohjalta mitä heillä oli. En moiti heitä ollenkaan, mikä ei sinänsä tarkoita sitäkään, että kehuisinkaan heitä. Mielestäni paikalla olleet johtavat suunnittelijat vastasivat täysin asianmukaisesti (...).”*

*”Mielestäni virkamiehet hoitivat tilaisuudet ammattitaitoisesti parhaansa mukaan. Heidän sättimisensä ei edesauta ketään.”*

*”En sano, että kaupunkisuunnitteluviraston olisi helppoa työskennellä kaupungin johdon ja asukkaiden välisessä puristuksessa. Kyllä heitä tulee kunnioittaa, mutta toivottavasti he oppivat kuitenkin hoitamaan asioita paremmin ja asukkaiden kuuleminen näkyy lopputuloksissa.”*

### **10.2.5 Virkamiesten näkemyksiä vuorovaikutusmenetelmistä**

Jos lauttasaarelaisille osallisille oli jäänyt Helsingin yleiskaava 2002 –prosessin merkeissä järjestetyistä vuorovaikutustilaisuuksista hiukan negatiiviset muistot niin yleiskaavaa työstävien virkamiesten mielikuvat olivat pitkälti toisen suuntaisia. Heidän mielestään vuorovaikutustilaisuudet ovat olleet varsin positiivisia kautta linjan. Toisaalta he myönsivät muutamien tilaisuuksien olleen luonteeltaan hiukan vaikeampia toisiin tilaisuuksiin verrattuna, mutta etenkin pajatoiminta oli ollut varsin hedelmällistä ja antoisaa. Tosin sekin oli kohdannut muutamia ongelmia.

Virkamiesten mielestä väliinhuutajien ja aggressiivisten asukasosallisten määrä oli vähäinen, eikä se siten noussut tilaisuuksissa käydyn vuorovaikutuksen esteeksi. Yleiskaavoittajat olivat asukkaiden kanssa samaa mieltä siitä, että suuret massaluonteiset vuorovaikutustilaisuudet saattavat nostattaa yleisön tai ainakin kiivaimpien osallistujien adrenaliinitasoa. Juuri tästä syystä he kannattavatkin pienryhmätyöskentelyä, jossa virkamiesten ja osallisten välinen vuorovaikutus on läheisempää ja osapuolet voivat antaa keskustelun ohessa palautetta toisilleen. Virkamiehet myönsivät, että toki pienryhmiin saattoi lukeutua muutamia besserwissereitä, jotka luennoivat niin virkamieskuntaa kuin muita osallisiakin, mutta siitäkin huolimatta kaikille osallisille annettiin mahdollisuus omien mielipiteidensä esittämiseen. Loppujen lopuksi haastatellut virkamiehet vaikuttivatkin varsin tyytyväisiltä järjestämiensä vuorovaikutustilaisuuksien kulkuun eivätkä he löytäneet kovinkaan paljon kritisoitavaa esimerkiksi niiden sisällöstä tai luonteesta.

Virkamiehet eivät sen sijaan voineet käsittää kantakaupunkia ja Lauttasaarta käsitellessä paikallisrajassa esille noussutta pienryhmätyöskentelyyn kohdistunutta negatiivista suhtautumistapaa, jonka takana olivat nimenomaan lauttasaarelaiset osalliset. Sen lisäksi, että lauttasaarelaiset olivat vaatineet yksinomaan Lauttasaaren asioita käsittelevän pienryhmän perustamista, he olivat esittäneet kritiikkiä pienryhmissä tapahtuvaa työskentelyä kohtaan. Virkamiesten mielestä lauttasaarelaisten suhtautumistapaa saattoi

pitää ylimielisenä niin pienryhmätyöskentelyä, sitä suunnitelleita virkamiehiä kuin myös muita pajatilaisuuteen osallistuneita asukkaita kohtaan. Lisäksi lauttasaarelaiset olivat korostaneet esittämässään kritiikissä liiaksi heidän akateemista koulutustaustaan-  
sa, joka oli osaltaan lisännyt virkamiesten ihmetystä. Virkamiehet arvioivat, että juuri lauttasaarelaisten negatiivisen asennoitumisen vuoksi pienryhmätyöskentely ei sujunut-  
kaan heidän kanssaan yhtä hyvin kuin muiden pienryhmien kanssa.

*"Lauttasaarelaiset eivät suostuneet tähän menettelytapaan. He pitivät sitä jotenkin kansakoulumaisena. He halusivat käydä akateemisempaa keskustelua eivätkä halunneet suostua tällaiseen. He olivat sivistyneempiä kuin muut."*

*"Kun tällaisia tilaisuuksia järjestetään niin mielestäni ihmisiä ei saisi kategorisoida ja antaa toisille erilaisia foorumeita kuin toisille. Kun jotakin kysytään niin kaikkien tulisi vastata kysymyksiin samalla tavalla eikä asettua asioiden yläpuolelle. Se, että toisia voidaan käsitellä tällä tavoin, mutta lauttasaarelaiset täytyy nostaa jalustalle on mielestäni väärin. Nyt pääsi tapahtumaan näin."*

*"Silloin, kun Lauttasaari oli esillä Kantakaupunkipajassa lauttasaarelaiset halusivat sooloilla ja käsitellä Lauttasaarta omassa ryhmässään. Kaikissa ryhmissä kysyttiin viisi kohdetta, joihin saa ja joihin ei saa rakentaa ja nämä tiedot kirjattiin ylös. Lauttasaarelaiset vain pörisivät omassa ryhmässään eikä siellä käyty tätä järjestelmällisesti läpi."*

Muiden tahojen järjestämistä tilaisuuksista haastatelluilla virkamiehillä oli kaksinaisia mielipiteitä. Heidän mielestään asukkaiden sekä muiden osapuolten aktiivisuus ja halu järjestää omia tilaisuuksia on asian kannalta katsottuna vain ja ainoastaan positiivista. Lisäksi he sanoivat osallistuvansa varsin mielellään tilaisuuksiin, joihin heidät kutsutaan kertomaan ja keskustelemaan yleiskaavasta. Toisaalta he suhtautuivat kuitenkin melko nuivasti yleiskaavaa käsitelleisiin tilaisuuksiin, joihin heitä ei oltu kutsuttu esiintymään. Heidä hämmästytti se miten tilaisuuksien järjestäjät voivat ylipäättään käsitellä ja esitellä yleiskaavasunnitelmia, jos paikalta puuttuvat kyseisen työn varsinaiset tekijät. Toisaalta he arvioivat, että tämänkaltainen menettely saattoi olla joidenkin tahojen järjestämässä tilaisuuksissa tarkoituksellista ja etukäteen harkittu menettelytapa.

*"Sinänsä asian kannalta tällainen aktiivisuus ja se, että ihmiset järjestävät tilaisuuksia on hyvä asia, koska ei meillä ole mahdollisuutta keskustella kaikkien kanssa jatkuvasti. Jatkuva yhteydenpito ja tekeminen kaikkien kanssa on aivan mahdotonta. Siten on hyvä, että on muitakin, jotka järjestävät tilaisuuksia. Keskusteluhan on hyväksi. "*

*"Muutamissa tilaisuuksissa, joissa on ollut paneeleja, osanottajat ovat keskustelleet yleiskaavasta ja käsitelleet asioita, vaikka paikalle ei ole kutsuttu yleiskaavan tekijöitä. Siten se on ollut aika väritynyttä. Jos istut salissa kuunnellen paneelia ja keskustelussa ilmenee virheellisiä asioita niin ei sitä voi odottaa ja korjata siten virheellistä tietoa ja käsityksiä. Toisaalta ei sitä voi keskenkään huutaa väliin mitään, kun asia tulee esiin. Kun tilaisuuksia järjestetään, olisi mielestäni kohutuullista, että ne jotka asiaa varsinaisesti hoitavat ja tekevät olisi kutsuttu esitelmöitsijöiksi tai mahdollisten paneelien osallistujiksi. Siten asiasta keskusteltaessa voisi vastata oikeilla asioilla, eikä tällaisia heittoja pääsisi tulemaan ja kenties satapäinen yleisö saa väärää käsityksiä. "*

*"Joissakin järjestetyissä tilaisuuksissa virkamiesten puheenvuorojen väliin jättäminen on ehkä ollut tarkoituksellistakin siten, että järjestäjien oma kanta saataisiin menemään läpi. Ne on kuitenkin vanhoja kettuja, joiden menettelytavat ovat 1960-luvulta ja he osaavat sen kuinka toimia. Se ei kuitenkaan ole reilua paikalle saapuneita kuuntelijoita kohtaan. "*

Virkamiehet arvelivat, että paikallispajatilaisuuden alussa niukasti jaetut puheenvuorot saattoivat vaikuttaa negatiivisesti muutamien osallisten asenteisiin. Kenties he olivat odottaneet hiukan erilaista tilaisuutta ja olivat varautuneet käyttämään puheenvuoroja jo ennen pienryhmiin jakautumista. Kun virkamiehet toivat esille ajatuksensa siitä, että laajempaa keskustelua oli tarkoitus käydä paikallispajan aloitustilaisuuden sijasta vasta pienryhmissä, muutamat osalliset saattoivat turhautua ja kiihastua. Virkamiesten mielestä samalla tavoin saattoi vaikuttaa myös se, että pajatilaisuudet olivat virkamiesvetoisia. He arvioivat joidenkin osallisten kokeneen kyseisen seikan jonkin asteisena manipulointina. Haastatellut virkamiehet kuitenkin korostivat sitä, että kiihastuneiden osallisten osuus kaikista osallisista oli huomattavan vähäinen.

Kysyttäessä yleiskaavoittajien mielipiteitä vuorovaikutustilaisuuksien järjestämisaikakohdasta, he olivat yhtä mieltä siitä ettei tilaisuuksien aikaisempi järjestäminen olisi voinut tulla kyseeseen. Heidän mielestään kyseiselle yleiskaavaprosessille on ollut ominaista nimenomaan se, että suunnitelmista on kerrottu asukkaille jo varsin varhaisessa vaiheessa. Tästä on osoituksena muun muassa niin sanotun verikartan esittelemisen nostattama kohu jo huomattavasti ennen varsinaisen pajatoiminnan käynnistämistä. Virkamiesten mielestä tämän pelottelukartan julkaiseminen heti prosessin alkuvaiheessa oli hyvä tapa herättää keskustelua ja helsinkiläisten kiinnostusta yleiskaavatyötä kohtaan. He ovat saaneet myös muutamilta asukkailta kiitosta valitsemastaan menettelytavasta. Vuorovaikutuksen aloittamisajankohdan suhteen virkamiehet muistuttivat, että vaikka varsinaisten vuorovaikutustilaisuuksien järjestäminen keskittyikin vuosiin 1999-2000 niin oikeastaan vuorovaikutus asukkaiden kanssa aloitettiin jo vuonna 1997, jolloin Helsingin kaupunki järjesti asukkailleen avoimen ideakilpailun uusien asuntorakentamismahdollisuuksien kartoittamiseksi. Kilpailun avulla haettiin asukkaiden ideoita uusista konkreettisista rakentamiskohteista ja -alueista, jotka kytkeytyvät luontevasti Helsingin kaupunkirakenteeseen ja parantavat samalla kaupunkiympäristön laatua. Ideakilpailu kytkettiin jo tuolloin osaksi Yleiskaava 2002:n valmistelutyötä.

*"Toki laki lähtee siitä, että aloitettaessa on valkoinen pöytä, mutta kun viisaidenkin kanssa on vaikeaa keskustella tyhjän pöydän äärellä niin on parempi, että on jotakin. Siitä mitä sen tulisi olla luonteeltaan voidaan toki aina keskustella."*

*"Paljon aikaisemmin ei olisi kyllä voinut vielä aloittaa. 14.4 ei ollut vielä 10 arkia enempää valmista materiaalia. Tietenkin olisimme voineet järjestää yleisötilaisuuden ja sanoa ettei meillä ole vielä kummempin mitään sanottavaa, mutta olisiko teillä ehdotuksia. Itse asiassa vuorovaikutushan alkoi aikaisemmin, kun järjestimme kaikille kaupunkilaisille avoimen ideakilpailun siitä miten Helsinkiä voitaisiin rakentaa."*

*"Sitähän pohdittiin paljon kannattaako karttoja esitellä vai ei. Se, että kartat herättivät paljon mielipiteitä on osoittautunut oikeastaan vain hyväksi. Olemme saaneet kiitostakin niin sanotun pelottelukartan julkaisemisesta heti alkuvaiheessa."*

*"Mielestäni olisi epärehhtiä asukkaita kohtaan, jollei karttoja esiteltäisi heti alkuvaiheessa, kun ne ovat valmistuneet. Sehän on pelkästään reilua heitä kohtaan, että kartat eitetään. Kun niitä ei ole päätetty vielä mitään niin pöytähän on tavaltaan vielä blanco."*

Haastateltujen virkamiesten ajatukset uuden yleiskaavan kanssa samanaikaisesti valmisteltavista asemakaavoista poikkesivat huomattavasti asukkaiden mielipiteistä. He myönsivät, että asukkaiden kannalta samanaikaisesti valmisteltavana olevien kaavojen eri asteisuus saattaa olla ongelmallista ja herättää kysymyksiä. Toisaalta kaavoituksen tulee kuitenkin edetä koko ajan, eikä yleiskaavoja ja asemakaavoja voidakaan asukkaiden vaatimuksista huolimatta siten synkronisoida.

Merkittävimpänä vuorovaikutusta haitanneena tekijänä yleiskaavoittajat pitivät asukkaiden peräänantamattomuutta ja joustamattomuutta. Heidän mielestään vuorovaikutteisuuden kuuluu nimenomaan hedelmällinen keskustelu sen sijaan, että osalliset seisovat vankkumatta "mitään ei saa rakentaa" –ajatustensa takana. Virkamiehet arvioivat ettei tämänkaltainen keskustelusta kieltäytyminen ollut lainlaatijan tarkoitus, kun maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattiin osallistumissäännöksiä. Samassa yhteydessä virkamiehet toivat esille tulevien sukupolvien huomioimistarpeen. Vaikka vuorovaikutus syntymättömien helsinkiläisten kanssa on mahdotonta ja keskustelua voidaan käydä ainoastaan elävien kanssa, yleiskaavan tämän hetkiset osalliset eivät voi vetäytyä kuoreensa ja puolustaa omia nurkkiaan, unohtaen jälkisukupolvensa.

*"Tulevien sukupolvien asuttaminen ja huomioiminenhan on kuitenkin tavallaan meidän ammattimme. Sitä ei kuitenkaan passaa sanoa ääneen, sillä vuorovaikutushan voi tapahtua vain elävien kanssa. Meillehän tulevien sukupolvien huomioiminen on itsestään selvyys, pilaamatta silti kaupunkia. Sehän on se suuri kysymys tietenkin. Emmehän me voi kommunikoida syntymättömien kanssa millään tavoin. Meidän tulee vain osata se."*

*"Kyllähän siitä pitäisi kyetä keskustelemaan ihan asiallisesti osallisten kanssa. Toivoisimme heidänkin oppivan, että tässä on kyseessä muutakin kuin vain heidän nurkkansa."*

*"Pitäähän tulevista sukupolvista käydä tulevaisuudessa keskustelua vuorovaikutustilaisuuksissa, koska koko suunnittelu koskee tulevaisuutta eikä tätä päivää. Vanhempien tulisi alkaa ymmärtämään, että heidän lapsillaankin on parempi olla, kun jotakin tehdään."*

*"Jos pääkaupunkiseutu kasvaa koko ajan niin eihän tulevat sukupolvet voi olla jossakin Keravalla tai yleensä ottaen jossakin muualla."*

Lisäksi yleiskaavoittajat huomauttivat, että vuorovaikutustilaisuuksissa asukkailta saatujen mielipiteiden pohjalta koostettu informaatio on toisaalta melko yksipuolista. Mielipiteiden kirjo oli kylläkin varsin runsas, mutta toisaalta niiden antajat olivat olleet pääosin hiukan varttuneempia helsinkiläisiä eikä joukkoon mahtunut kovinkaan usean nuoren asukkaan ajatuksia. Toisaalta tätä puutetta paikkasi nuoremman sukupolven edustajille teetettyjen teemahaastattelujen välityksellä heiltä kerätty informaatio.

Yleiskaavoittajat pitivät lauttasaarelaisia osallisia varsin hyvinä osallisina. Heitä luonnehdittiin etupäässä aktiivisiksi ja monella tavalla asiantunteviksi osallisiksi. Vaikka virkamiehiä harmittikin välikäsien antama yleiskaavoitusta koskeva vääristynyt informaatio, he kuitenkin hyväksyivät sen yhtenä lauttasaarelaisten aktiiviosallisten hyväksikäyttämänä muiden saarelaisten herättelykeinona.

*"Kyllähän he ovat olleet hyvinkin asiallisia, mutta he ovat jopa niin päteviä, että pystyvät järjestämään myös disinformaatiota. Pystyvät käyttämään myös yliopiston tutkimusmäärärahoja tässä asiassa hyväkseen todistamalla ettei luonnonrantoja saa rakentaa. Ei ainakaan Lauttasaarella. Se kuuluu asiaan. Jos kerran saa osallistua niin sitten saa tietysti osallistua kaikin keinoin. Jos nyt ei uhata aseilla niin kaikki otetaan vastaan."*

Haastateltujen virkamiesten ajatukset vuorovaikutustilaisuuksista ja asukkaiden kanssa käydystä vuorovaikutuksesta olivat siis päällisin puolin varsin positiivisia. Toisaalta he kertoivatkin, että heidän mielestään yleiskaavoitukseen liittynyt vuorovaikutusprosessi on sujunut ainakin vielä toistaiseksi kohtuullisen hyvin, mutta ongelmia tuottaa ennemminkin se kuinka vuorovaikutusta tulisi vastedes toteuttaa. He toivoivatkin vielä löytä



vänsä ratkaisun siihen voivatko he toistaa vuorovaikutuksen tulevaisuudessa samalla kaavalla vai tuleeko heidän luoda jatkoa varten uusia menettelytapoja.

### **10.3 Helsingin yleiskaavatyö ja tiedottaminen**

#### **10.3.1 Yleiskaavaan liittynyt tiedottaminen sekä sitä käsittelevä arvio**

Helsingin kaupunki hoiti Yleiskaava 2002:tta koskevan tiedotuksen lähinnä Helsingin seudulla ilmestyvien päivälehtien välityksellä. Toisaalta yleiskaavaprosessin aloittamisesta ja yleiskaavatyön lähtökohdista kerrottiin toki myös vuoden 1999 huhtikuussa järjestetyssä kaupunkilaisten yleiskaavaseminaarissa. Vaikka kyseinen tilaisuus keskittyikin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaluonnoksen esittelyyn ja siitä pyydetyn palautteen keräämiseen, tilaisuudessa aloitettiin kaikkien yleiskaavoituksesta kiinnostuneiden kaupunkilaisten sähköposti- ja postirekisterin kerääminen. Osoitetietonsa jättäneille asukkaille sekä kaupunginosayhdistyksille ja asukasyhteisöjen paikallisagendahankkeille lähetettiin aloituspajoja koskenut kutsu ja muuta osallistumisinformaatiota kirjeitse ja sähköpostitse vuoden 1999 kesäkuun loppupuolella. Kirjeessä tiedotettiin paikallispajojen tavoitteesta ja aikataulusta sekä pajojen osa-aluejaoista. Lisäksi se sisälsi muutamia vaikuttamiseen valmistavia tehtäviä, kuten ”Minulle tärkeä kaupunki” –kilpailun, rakentamisanalyysin ja paikallisryhmien SWOT-tehtäväkuvauksen.

Aloituspajasta ja syksyllä järjestetyistä paikallispajoista tiedotettiin laajemmin kaikille kaupunkilaisille päivälehtien välityksellä 24.5 eli kuukauden verran edellä mainittujen yksilöityjen kirjeiden lähettämistä aiemmin. Ilmoitus oli otsikoitu otsikolla ”Millaisen Helsingin haluamme?”. Elokuussa järjestetyssä aloituspajassa kaupunkilaisille jaettiin yleiskaavan sen hetkinen valmistelumateriaali, myöhemmin paikallispajoissa luovutetut tehtäväkaavakkeet sekä vastattiin vapaamuotoisesti kaupunkilaisten virkamiehille esittämiin kysymyksiin. Lisäksi paikallispajan materiaalipaketin saattoi myös tilata kaupunkisuunnitteluvirastosta.

Aloituspajaan liittyneen tiedotuksen lisäksi paikallispajoista tiedotettiin useiden lehtien palstoilla. Kustakin paikallispajasta ilmoitettiin muutama päivä ennen tilaisuuden järjestämisaikankohdtaa Helsingin alueella ilmestyvässä Alueuutiset-lehdessä. Paikallispajapäivinä ja muutamien pajojen osalta päivän pari niitä aiemmin paikallispajoista saattoi

saada informaatiota myös Helsingin lähilehti Matapupusta sekä Helsingin Sanomien Viikkomenot- ja Minne mennä tänään –palstoilta. Lisäksi paikallispaajoista tiedotettiin Helsingin kaupungin sähköisellä ilmoitustaululla yhteensä neljän viikon ajan syyskuun alkupuolelta lokakuun alkupuolelle saakka sekä City-ilmaisjakelulehden yhdessä syyskuun numerossa. City-lehden ilmoitus oli otsikoitu otsikolla ”Millaisen city:n haluamme?”. Sekä pajatoiminnan aikana, että sen jälkeen kaupunkisuunnitteluvirasto on ylläpitänyt yleiskaavaa käsitteleviä internetsivuja.

Maankäyttö- ja rakennuslain tiedottamista koskevat säännökset ovat varsin joustavia. Säännösten mukaan kaavoja valmistelevilla virkamiehillä on velvollisuus tiedottaa kaavoituksesta sillä tavoin, että kaikilla osallistahoilla on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kaavoitusta koskeva tiedottaminen voikin siten tapahtua usein eri keinoin niin, että kaavan tarkoitus ja merkitys tulee kuitenkin huomioitua. Lainsäädännöllisesti tarkasteltuna Helsingin Yleiskaava 2002:n tiedottamiskeinoista ei ole löydettävissä kummempia puutteita tai virheitä. Käytössä olleet tiedottamisvälineet ovat olleet monipuolisia kattaen niin lehti- ja internetilmoitukset kuin henkilö- ja yhdistyskohtaiset kirjeetkin.

### **10.3.2 Aukkaiden näkemyksiä tiedottamisesta**

Vaikka yleiskaavaan liittyvä tiedottaminen onkin hoidettu lainsäädännön näkökulmasta katsottuna varsin moitteettomasti, haastatellut asukasaktiivit ovat olleet toista mieltä. Vain yksi haastatellusta totesi käytettyjen tiedottamiskeinojen ja tiedottamisen riittävyyden olleen kiitettävää tasoa. Hänen mielestään lehti-ilmoittelu on hyvä tapa kaupunkilaisten informoimisessa eikä hän osannut kuvitellakaan muita toteutettavissa olevia tiedotuskeinoja, jotka kattaisivat tiedon perillemenon yleiskaavan laajan osallisjoukon keskuudessa.

Muiden haastateltujen mielestä ilmoittelu oli sen sijaan hoidettu puutteellisesti. Muutamat olivat havainneet lehti-ilmoitukset oma-aloitteisesti, mutta suurin osa ei ollut havainnut niitä lainkaan tai osasi odottaa pajatilaisuuksia koskevia lehti-ilmoituksia etukäteen saamansa tiedon pohjalta. Henkilöt, joilla oli aavistus julkaistavista lehti-ilmoituksista olivat lähinnä henkilöitä, jotka olivat osallistuneet vuoden 1999 huhtikuussa järjestettyyn kaupunkilaisten yleiskaavaseminaariin tai elokuiseen aloituspaajaan.

He painottivat kuitenkin sitä ettei heillä ollut etukäteen aavistustakaan suunnitelmien massiivisuudesta.

Haastateltujen joukossa oli siis myös henkilöitä, jotka eivät olleet havainneet pajatilaisuuksia käsitelleitä tiedotuksia eivätkä he siten luonnollisesti kuuluneet pajoihin osallistuneisiin lauttasaarelaisiinakaan. Nimenomaan he painottivat tiedottamisen puutteellisuutta, heikkoutta ja ylimalkaisuutta. Virallislousteista lehti-ilmoittelua ei voidakaan heidän mielestään pitää riittävän tiedottamisen lähtökohtana vaan osallisia tulisi houkutella toimintaan myös muilla keinoin. Kyseiset henkilöt arvostelivat painokkaasti Helsingin kaupungin kyvyttömyyttä hyödyntää julkista tiedotusta ja päivälehtien toimittajia useimpia kaupunkilaisia koskettavan asian osalta.

*”En voi ymmärtää, miksi julkista yleistä tiedotusta on käytetty näin huonosti hyväksi. Mielestäni viraston olisi pitänyt ottaa kaupunkitoimitukseen ja lehtiin yhteyttä sekä julkistaa mikä prosessi kaupungissa ollaan laittamassa alulle. Siis normaalin joukkotiedotuksen keinoin, ja vasta sen jälkeen julkaista ne ilmoitukset. Tässä jätettiin käyttämättä se tiedotuskanava, jota kautta ihmiset ovat yleensä tottuneet ottamaan tietoa kaupungista. Eihän kaupunkilaiset etsi tällaista tietoa virallisista ilmoituksista vaan odottavat, että toimittajat tekevät asiasta juttua.”*

*”Toimittajien informointi on jäänyt tässä asiassa kokonaan hoitamatta. Itse asiassa tässä on käynyt niin, että Helsingin Sanomien toimittajat tekivät ensimmäiset yleiskaavajutut vasta Koivusaarta käsitelleen yleisönosastokirjoituksen jälkeen. Jos virasto olisi todellakin ollut sitä mieltä, että tämä on vuorovaikutusta niin sen olisi pitänyt lähteä siihen, että pajoista, yleiskaava käsitteestä, lakimuutoksesta ja muista olisi annettu tietoa lehtien palstoilla. Tämä on kieltämättä ollut sisäpiirin juttu. Virasto väittää, että asukasaktivisteja on vain muutama, mutta osasyyn siihen on se ettei kukaan kaiva esiin muita ihmisiä. Osallistujia olisi muuten varmaan paljonkin.”*

Vaikka haastatellut eivät nähneet yleiskaavaa käsittelevässä internet-ilmoittelussa mitään pahaa, osa heistä muistutti ettei internet ole kuitenkaan kaikkien kaupunkilaisten ulottuvilla. Heillä ei ole välttämättä internetin käytön mahdollistamia teknisiä laitteita tai taitoa sen käyttämiseen yhtenä tiedonhaunmenetelmänä. Haastateltujen mielestä

yleiskaavaan keskeisesti liittyvistä asiakirjoista ei tulisikaan tiedottaa ainoastaan sähköisin keinoin vaan tiedon tulisi olla saatavilla ja luettavissa myös paperiversiona. Tämä puute liittyy läheisesti pääkaupunkiseudun kuntien työstämään maankäytön kehityskuvaan, joka taas on osittain sidoksissa Helsingin yleiskaava 2002:een. Kehityskuva julkaistiin vuoden 2001 alussa ja asukkailla on ollut mahdollisuus tarkastella visiota joko internetin kautta tai vaihtoehtoisesti heillä on ollut mahdollisuus saada sellainen paperiversiona 98 markan hintaan. Haastatellut ihmettelivät tämänkaltaista menettelytapaa. Vuorovaikutteisuustavoitteiden näkökulmasta tarkasteltuna haastatellut eivät pitäneet rahallisen korvauksen perimistä kovinkaan järkevästi perusteltavissa olevana seikkana. Lisäksi heitä epäilytti mahdetaanko myös Helsingin kaupungin sisäiseen kaavoitukseen liittyvistä asiakirjoista ja julkaisuista ryhtyä perimään korvausta, jos asukas ei hanki niitä itselleen internetin kautta. Ainakin tähän päivään saakka muun muassa Yleiskaava 2002:ta käsittelevät julkaisut ovat olleet maksuttomia.

Sinänsä osalliset ovat olleet varsin tyytyväisiä kaupunkisuunnitteluvirastolta saamaansa tietoon. Lähestulkoon kaikki haastatellut olivatkin olleet virastoon yhteydessä, joko tiedustellen yleiskaavaan liittyvistä asioista yleiskaavoittajilta tai pyytäen virastolta yleiskaavaan liittyviä julkaisuja. Haastatellut sanoivatkin, että kirjallista materiaalia ja tietoa on kyllä saanut melko kivasti, jos vain on viitsinyt kysellä. Virkamiesten tiedotushalukkuudesta on kertonut joidenkin osallisten mielestä myös se, että virkamiehet ovat saapuneet esittelemään yleiskaavaa tilaisuuksiin, joihin heitä on pyydetty.

Kaavoituskatsaus sai useilta haastatelluilta moitteita. Samalla, kun katsaus oli muutettu kaksikieliseksi, sen sisältö oli kaventunut. Haastateltujen mielestä kaavoituskatsauksen kaksikielisyys on kyllä tasa-arvoista ruotsinkielisiä helsinkiläisiä kohtaan, mutta toisaalta he eivät suvainneet sisällön supistumista. Kaavoituskatsausta saattoi pitää haastateltujen mukaan aiemmin melko hyvänä tietolähteenä, mutta sisältöön kohdistuneet muutokset ovat vieneet sitä huonompaan suuntaan.

Eräs ruotsinkielinen haastateltu kiinnitti edellä mainittuun kaksikielisyyteen huomiota, mutta tosin hiukan eri näkökulmasta. Häntä ihmetytti suuresti se, että vaikka yleiskaavaa käsittelevää materiaalia on tuotettu erinäisten julkaisujen ja muiden tietopakettien muodossa hyvinkin runsaasti niin yksikään niistä ei ole ollut ruotsinkielinen. Koska Helsingissä asuu lukuisia ruotsia äidinkielenään käyttäviä henkilöitä ja myös he ovat

yleiskaavan osallisia, julkaisujen ruotsinkielisten versioiden tuottamista voitaneen pitää tarpeellisena.

Lauttasaarelaiset asukasaktiivit vanhoivat tiedonsaannissa oman paikallislehtensä nimiin. Useat haastatellut olivatkin turvautuneet yleiskaavaa koskevien asioiden osalta Lauttasaari-lehden artikkeleihin, koska kaupungin tiedotus oli ollut heidän mielestään heikkolaatuista ja koska Helsingin Sanomat on puolestaan turhan suuri ja lähinnä riidanalaisista yleiskaava-asioista kiinnostunut media. Enemmistö haastatelluista kertoikin saaneensa parhaita ja yksityiskohtaisinta yleiskaavatietoutta nimenomaan Lauttasaari-lehteä seuraamalla. Lisäksi haastatellut kertoivat kirjoittaneensa useita artikkeleita ja mielipidekirjoituksia sekä lauttasaarella esiintyvään paikallislehteen että myös valtakunnallisiin lehtiin, tavoitteenaan herätellä myös muut lauttasaarelaiset mukaan yleiskaavatoimintaan.

*”Lauttasaari Seuran lehti on kylläkin ollut tässä aktiivisesti mukana ja tiedottanut asioista sekä tämän hetkisestä tilanteesta hyvin ansiokkaasti. Muuten ihmiset eivät olisi varmastikaan pysyneet kärryillä alkuunkaan näin hyvin.”*

*”Toimintani sai alkunsa Lauttasaari lehden näkyvästä kampanjoinnista, kun he ”herättelivät” saarelaisia.”*

*”Ajankohtaisimman Lauttasaarta koskevan tiedon olen saanut Lauttasaari-lehdestä. Jos Lauttasaari-lehden välittämää tietoa ei olisi käytettävissä, tietopohja olisi aika suppea.”*

### **10.3.3 Virkamiesten näkemyksiä tiedottamisesta**

Luonnollisesti yleiskaavasta vastaavien virkamiesten suhtautuminen yleiskaavaan liittyneeseen tiedottamiseen oli asukkaiden mielipiteisiin verrattuina eri suuntaista. Virkamiesten mielestä tiedottaminen oli hoidettu varsin mallikkaalla tavalla eikä tiedottamisesta ollut heidän mielestään löydettävissä kovinkaan suuria puutteita, vaikka käytetyt tiedotuskeinot olivatkin heidän arvionsa mukaan melko alkeellisia. Tiedottamistoiminnan ehdottomina vahvuuksina yleiskaavoittajat pitivät tiedottamisen ajankohtaisuutta sekä asukkailta saadun palautteen systemaattista raportointia. Virkamiesten mielestä

tilaisuuksia koskeneet ilmoitukset oli julkaistu virallisissa lehdissä jo hyvissä ajoin ennen tilaisuuksia ja muistakin suunnitelmista oli tiedotettu asukkaille heti, kun jotakin kerrottavaa oli ilmaantunut. Lisäksi asukkailta saatu palaute oli koostettu ja julkaistu mahdollisimman sanatarkasti nopealla aikataululla. Sitten julkaisuja oli jaettu kaikille niitä pyytäneille kaupunkilaisille.

*”Jotkut tahot ja henkilöt kyselivät meiltä matkan varrella sitä miksi heitä ei otettu mukaan, joille totesimme, että antakaa osoitteenne.”*

*”Tälle prosessille on ollut ominaista se, että ihmisille on kerrottu jo varhaisessa vaiheessa siitä mitä on mahdollisesti tulossa.”*

*”Palautteiden systemaattinen raportointi on varmasti ollutkin ehkä tärkeintä.”*

Toisaalta virkamiehet nostivat esille kysymyksen tiedottamisen riittävydestä. He painottivat, että se minkä joku asukas kokee riittävänä tiedottamisena ei välttämättä ole alkuunkaan riittävää jonkun toisen asukkaan mielestä. Virkamiehet totesivatkin, että tiedottamisen riittävydestä voidaan käydä jatkuvaa köydenvetoa ja siten onkin ehkä parempi ajatella, että asiat voitaisiin hoitaa aina paremminkin. Leikkisästi he toivat esille myös idean jonkinlaisen viikoittaisen yleiskaavastudion televisioinnista.

Virkamiehet arvioivat lehti- ja internet-ilmoitusten sekä sähköpostiverkoston välityksellä tapahtuvan tiedottamisen olleen varsin tehokasta ja kannattavaa. Toisaalta he kertoivat tiedostavansa sähköisesti tapahtuvan tiedottamisen rajoitetun kuulijakunnan, mutta painottivat ettei perinteisen lehti-ilmoittelun lisänä käytettävä internet- ja sähköposti-ilmoittelu sisällä heidän mielestään mitään muuta negatiivista. Lisäksi yleiskaavoittajat kertoivat, että prosessin myötä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan kirjattusta yleiskaavaa käsittelevän tiedotuslehtisen tuottamisesta oli päätetty luopua. Sellainen oli laadittu viimeksi vuoden 1970 yleiskaavatyön yhteydessä ja nykyisen laadittavissa olevan yleiskaavan yhteydessä oli harkittu samanlaisen lehden tuottamista. Virkamiesten mielestä tämä oli järkevää. Heidän arvionsa mukaan tiedotuslehtisten merkitys nykypäivän tiedotusvälineenä on takavuosien tilanteeseen verrattuna huomattavasti heikompi. Kaavoittajat arvelivatkin, että useimmissa helsinkiläistalouksissa lehtinen olisi saattanut kulkeutua paperinkeräykseen yhdessä lukuisien muiden lukematta jääne

den ilmaisjakeluvastojen ja -esitteiden kanssa. Kenties asia oli vielä vuonna 1970 toisin.

*”Internet-sivut ovat varmaankin hyviä, vaikka ihmiset motkottavat siitäkin, kun mahdollisuus niiden hyödyntämiseen on vain joillakin.”*

Haastatellut virkamiehet olivat kiitollisia päivä- ja paikallislehtien sekä radion harjoittamasta tiedotustoiminnasta. Toki osa näiden tahojen välittämästä informaatiosta oli saattanut sisältää väärää tietoa ja virkamiehille suunnattua negatiivista palautetta, mutta siitäkin huolimatta kaupunkilaisten huomio oli ehkä onnistuttu kiinnittämään paremmin kuin mihin perinteisemmällä lehti-ilmoituksilla oli kyetty. Siten virkamiehet eivät katsooneet tarpeelliseksi moittia lehtien ja radion toimintaa edellä mainittuja puutteita kummemmin.

Lopuksi virkamiehet korostivat omaa henkilökohtaista tiedottamiseen liittynyttä panostaan. He kertoivat vierailleensa keskustelemassa ja esittelemässä yleiskaavasunnitelmia lukuisissa seminaariluonteisissa tilaisuuksissa ja kaupunginosayhdistysten sekä teollisuus- ja yritysyhdistysten kokouksissa. Oman arvionsa mukaan tällaisia tilaisuuksia oli kertynyt vuositasolla useita kymmeniä. Lisäksi he olivat vastanneet useisiin asukkaiden heille niin henkilökohtaisesti, puhelimitse kuin sähköpostitsekin esittämiin kysymyksiin ja olivat pyrkineet osallistumaan parhaansa mukaan myös kaikkiin muihin yleiskaavaa käsitelleisiin tilaisuuksiin, joihin heidät oli kutsuttu.

*”Tässä on tullut rampattua noin 50 tilaisuudessa per vuosi esittelemässä yleiskaavaa ja muutenkin.”*

## **10.4 Ajatuksia yleiskaavaan liittyneen vuorovaikutuksen merkityksistä ja konkreettisista vaikutuksista**

### **10.4.1 Asukkaat arvioivat vuorovaikutuksen merkitystä**

Asukkaiden ajatukset osallistumisensa konkreettisesta merkityksestä olivat pääosin melko pessimistisiä. Vain yksi haastatelluista arvio, että osallisten ja yleiskaavoittajien välinen vuorovaikutus oli saanut aikaan merkittäviä muutoksia. Hänen mielestään huomattavimmat muutokset olivat kohdistuneet erityisesti yleiskaavasunnitelmiin. Toi

saalta vain hyvin harvat haastatelluista ajattelivat, että heidän aktiivinen osallistumisensa ja kanssakäymisensä virkamiesten kanssa olisi ollut vaikuttavuudeltaan täysin mitätöntä.

Siitä huolimatta, että Helsingin apulaiskaupunginjohtaja on esittänyt kaavoitusprosessin aikana lausuntoja muutamista Lauttasaareen kohdistetuista rantojentäytösuunnitelmista luopumisesta, useimmat haastatellut eivät olleet tyytyväisiä näihin työllä ja tuskalla saavutettaviin mahdollisiin muutoksiin. Yleisesti ottaen haastatellut pitivät luvattuja suunnitelmamuutoksia aivan liian suppeina. Itse asiassa haastatellut eivät edes suostuneet uskomaan heille annettuihin lupauksiin ja kertoivat apulaiskaupunginjohtajan menettäneen uskottavuutensa lauttasaarelaisten aktiiviosallisten keskuudessa. Asukkaiden mielestä virkamiesten esittämien lausuntojen luotettavuutta on horjuttanut etenkin kaavoitusprosessin kiivastahminen eteneminen.

Suunnitelmamuutosten suppeutta arvostelleet asukasosalliset kertoivat toisaalta olevansa kiitollisia vähäisistäkin niin sanottuun verikarttaan ja Lauttasaareen kohdistetuista muutoskohdista, mutta arvelivat osan kartalla esitetyistä suunnitelmista olleen jo alun perin tällaisia prosessin myötä mahdollisesti poisjätettäviä kohteita. Siten haastateltavat eivät pitäneetkään niiden karsiutumista merkittävänä aikaansaannoksena vaan ennemminkin tämänkaltaisen rakentamishankkeista luopumisen katsottiin olevan lähinnä asukkaille suunnattua silmänlumetta.

*”Yksityiskohtainen keskustelu tullaan tietysti käymään myöhemmin. Hölmöintä on se, että tehdään miljoonia maksavia suunnitelmia, joista ei ole enää myöhemmin varaa luopua. Kun suunnitelmat on hyväksyty ja päätökset tehty niin sitten edetään tietysti niiden mukaan. Mielestäni on aivan turhaa ruikuttaa jälkikäteen, jolle ei ota kantaa jo nyt.”*

*”Rakentamishankkeista luopumiseen liittyvään puheeseen ei luota kukaan, kun prosessi suunnitelmiseen ja laskelmineen pyörii koko ajan eteenpäin. Tilaisuuksien jälkeen on ehkä tehty muistiinpanoja, mutta mitään muutoksia ei ole vielä ollut havaittavissa.”*



*”Kyllähän meitä on kuultu, mutta sillä ei ole ollut mitään vaikutusta, kun suunnitelmat eivät ole muuttuneet. Mielestäni tässä yritetään hämätä kaupunginvaltuutettujakin, kun suunnitelmia viedään eteenpäin muita teitä ja suunnitelmia pirstotaan.”*

Vaikka maankäyttösuunnitelmien konkreettinen muuttuminen olikin haastateltujen mielestä hyvin maltillista ja rajallista, he kiinnittivät huomiota muutamiin muihin vuorovaikutteisen kaavoitusprosessin aikaansaamiin muutoksiin ja sen vaikutuksiin. Päälimmäinen asukkaiden ajatus liittyi keskeisesti Helsingin yleiskaavaproessin aikataulutukseen, jonka uskottiin pitkittyneen asukkaiden pakollisen kuulemisen vuoksi. Haastateltujen mielestä yksi prosessin venymisen eduista on ollut se, että yleiskaavoittajat ovat tulleet sanomisissaan sekä tekemisissään varovaisemmiksi ja samalla asukkaat ovat saaneet aikaa organisoitua omiksi ryhmittymikseen. Virkamiesten toimintatavatkin ovat muuttuneet haastateltujen mielestä vuorovaikutteisempaan ja avoimempaan suuntaan: keskustelun osapuoliksi hyväksytään nykyään myös asukkaat. Toisaalta keskustelutapa etsii vielä omaa muotoaan. Lisäksi haastatellut arvioivat, että virkamiehet olisivat tuskin ryhtyneet prosessin alkuvaiheessa esitetyn kehityskuvan uudelleen työstämiseen ilman asukkaiden osallistumista ja uudistamiseen painostamista. Helsingin yleiskaava 2002 -prosessiin liittyvän kehityskuvan uudelleen työstämisen aloittamisen lisäksi haastatellut ajattelivat, että asukkaiden osallistuminen ja osaltaan myös virkamiesten toimintatapojen muutos sai aikaan sen, että Helsingin virkamiehet ryhtyivät laatimaan yhdessä naapurikuntiansa edustajien kanssa seudullista kehityskuvaa. Vaikka tähän mennessä saadut tulokset ovatkin olleet vielä varsin laihat, haastatellut näkivät yhteiseen pöytään istumisen olleen merkittävä muutos virkamiesten muutoin niin kaavoihin kangistuneissa toimintatavoissa.

Lauttasaarelaisten aktiiviosallisten mielestä yksi tärkeimpiä osallistumisen ja vuorovaikutteisen kaavoitusprosessin aikaansaannoksia on ollut keskustelun herääminen ja viiriäminen. Toisaalta kaupunkilaiset ovat havahtuneet yleiskaavasuunnitelmista ja virkamieskunta on puolestaan joutunut havahtumaan asukkaiden mielipiteistä. Lisäksi kaupunkisuunnitteluviraston ja yleiskaavatoimiston virkamiehet on pakotettu pohtimaan sekä keskustelemaan asukkaiden osallistumisen ja heidän esittämien kriittisten mielipiteiden vaikutuksesta. Koska haastatellut eivät voineet olla vielä haastatteluvaiheessa osallistumisensa vaikuttavuudesta millään tavoin varmoja, useimmat heistä esittivät

toiveen siitä, että virkamiehet olisivat ainakin oppineet prosessista jotakin uutta vastaisuuden varalle.

*”Mielestäni virkamiesten täytyy alkaa kuunteleman mitä sanottavaa meillä on, vasta silloin päästään urille, että sanomisellamme on jotakin vaikutusta. Toisaalta tässä tulee olla sinnikäs – pitää olla ovelampi, poliittisempi, asiantuntevampi, rohkeampi sekä vilpittömämpi. Kun uskoo silmittömästi johonkin, tulee kaataneeksi värittömän virkamiehen sillä, että sinussa on niin paljon enemmän voimaa ja uskoa asiaan. Virkamiesten mielestähän me emme saisi arvostella heitä, mutta he saavat kyllä pommittaa meitä ihan miten vain. Olen saanut moitteita liiallisesta optimistisuudestani vaikuttavuuden suhteen, mutta olen kuitenkin ollut mukana vastaavissa liikkeissä ja niissä on saatu aikaiseksi. Kyllä nämä menee vielä uusiksi moneen kertaan.”*

#### **10.4.2 Virkamiehet arvioivat vuorovaikutuksen merkitystä**

Helsingin yleiskaavan työstämisestä vastaavien virkamiesten esittämien mietteiden pohjalta voisi vetää johtopäätöksen ettei asukkaiden ja heidän välisellä vuorovaikutuksella ole ollut ihmeemmin vaikutusta tuleviin kaavoituspäätöksiin saati prosessin kulkuun. Toisaalta jonkinasteista lähentymistäkin oli havaittavissa. Virkamiehet kertoivat, että muun muassa asukkaiden vastustamat rantojentäytösuunnitelmat käydään loppuvaiheessa läpi kohde kohteelta ja niiden rakentamista punnitaan myös asukkaiden esittämien mielipiteiden valossa. Osittain asukkaiden toiveet saattavat toteutua, mutta kaikkia lopulliset päätökset tulevat tuskin miellyttämään.

Haastatellut virkamiehet eivät sen sijaan nähneet asukkaiden osallistumisella ja painostuksella sekä vuorovaikutusprosessilla olleen kovinkaan suurta merkitystä Helsingin yleiskaava 2002:n kehityskuvan eikä liioin seudullisen kehityskuvan työstämisen käynnistämisessä. Vaatimuksia niiden työstämisestä oli kyllä esiintynyt, mutta yleiskaavoittajien mukaan prosessit saivat alkunsa muiden tahojen vaikutuksesta. Esimerkiksi ajatus seudullisesta kehityskuvasta oli syntynyt Helsingin sekä sen naapurikuntien kaupungin- ja kunnanjohtajien keskusteluissa.

Yleiskaavaprosessin aikataulun venyminen johtui virkamiesten mielestä ennemminkin seudullisen kehityskuvan muokkaamisen väliintulosta kuin asukkaiden kanssa käydystä

vuorovaikutuksesta. Toisaalta kaavoittajat myönsivät myös lakisääteisen osallistumisen järjestämisen ja asukkaiden kanssa keskustelun viivytäneen lopullisten päätösten aikaansaamista. He huomauttivat, että vaikka kaavoitukseen on liittynyt jo aiemminkin asukkaiden kuulemista ja keskustelua heidän kanssa, vuorovaikutteisuuden nykyinen lakisääteisyys on tehnyt sen järjestämiseen paneutumisesta huolellisempaa ja vaikuttanut uusien muotojen etsimiseen.

*”Kaiken kaikkiaan voi kai sanoa niin, että vuorovaikutus tulee venyttämään kaikkia kaavoitusprosesseja. Se ei ole sinänsä mikään huono asia. Jos halutaan aidoisti kommunikatiivista prosessia niin totta kai se vie pidempään kuin, jos kaikki hoidettaisiin inkrementalismen periaatteilla eli, kun joku haluaa jotakin, se tehdään heti kuten Helsingissäkin toisinaan tehdään.”*

Yleiskaavoittajat myönsivät oppineensa asukkaiden kanssa keskustellessaan ja tilaisuuksia järjestäessään uusia vuorovaikutustapoja. Lisäksi he ovat joutuneet tarkistamaan omia asenteitaan sekä työskentelytapojaan. He olivat saaneet selviä osoituksia siitä, että tällä tavoin oli käynyt myös joidenkin asukkaiden keskuudessa.

*”Mutta ei sitä voi toisaalta huonoksi kokemukseksikaan sanoa, sillä kyllähän ne asukkaatkin oppivat tässä vuorovaikutuksessa kuka enemmän ja kuka vähemmän. Siitä on selviä osoituksia. Hekin joutuvat tarkistamaan omia asenteitaan niin kuin mekin olemme joutuneet tarkistamaan omiamme. En osaa keksiä sinänsä mitään negatiivista, vaikka onhan se toisinaan hiukan turhauttavaa duunia tuloksiin nähdä.”*

## 11. Johtopäätöksiä

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä perusoikeuksien sille asettamat velvollisuudet on huomioitu kohtuullisen hyvin. Varsinkin ympäristöperusoikeuden osallistumiselementti on saanut keskeisen sijan uuden lainsäädännön sisältöä määriteltäessä. Lainsäädännön uudistamisvaiheessa perustuslakivaliokunta katsoikin, että maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksen pyrkimys lisätä kaavoituksen suunnittelu- prosessin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta oli linjassa hallitusmuodon elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä koskevan perustuslaillisen toimeksianton kanssa. Valiokunta tähdensi tuolloin ratkaisevaa olevan kuitenkin se, kuinka todelliseksi yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet muodostuvat käytännössä. Valiokunnan mielestä on tarpeellista seurata uusien vuorovaikutussäännösten toimitavuutta ja sitä, onko lisätoimiin ryhtyminen jatkossa tarpeellista.<sup>258</sup>

Tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että vaikka yhtä hyvin perinteiset instrumentaalisrationaaliset kuin strategiapainotteisetkin suunnittelujärjestelmät ovat tuottaneet kohtuullisen helposti yhteiskuntapoliittisia suunnitelmia, edellä mainitut suunnittelujärjestelmät eivät kuitenkaan kykene vastaamaan tämän päivän vaatimuksiin. Julkishallinnon piirissä toteutettavien uusien työtapojen kehittelyyn on siis olemassa selvä tarve. Toisaalta organisaatiomuutoksia ja byrokratian lisäämistä tulisi välttää, ja keskittyä ensisijassa niin organisaatioissa työskenteleviin henkilöihin kuin myös suunnittelun muihin osapuoliin ja kehittää heidän välisiä vuorovaikutussuhteita. Suunnittelukulttuuriin sisältyvien hallitsemisen ja määräämisen keinojen tilalle tuleekin siis etsiä osallisuuden sekä uudenlaisen vuoropuhelun ja yhteistyön muotoja.

Maankäytön suunnittelussa tulisi muistaa, että kaavoitus on muutakin kuin juridisen asiakirjan teknistä työstämistä. Kaavoitus on tulevaisuuden suunnitteluprosessi ja kaavoitusprosessissa puututaan välillisesti yhtäläillä muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, syrjäytymisen torjumiseen sekä ihmisten kulttuuriarvojen kunnioittamiseen. Siten suunnittelun tulisikin perustua kokonaisvaltaiseen ajattelutapaan. Maa

---

<sup>258</sup> PeVL 38/1998 vp s. 2.

ilmasta tuskin löytyy ihmisyksilöä tai ammattikuntaa, joka hallitsisi yksin edellä mainitun ongelmakentän kokonaiskirjon. Lisäksi suunnittelussa tulisi huomioida kaikkien siihen osallistuvien osapuolten ajatukset eikä eri sektoreista ja tahoista saisikaan muodostua toistensa kilpakumppaneita. Alkuun päästäisiin muun muassa sillä, että virkamiehet ylittäisivät eri sektoreiden ja hallintokuntien rajat, muodostaen toimivan keskustelufoorumin.

Tulee myöntää, että uusi keskusteleva suunnittelukulttuuri on suuri haaste suunnittelun ammattilaisille, kun ammattikunnan tulee laajentaa kompetenssiaan fyysisen ympäristön suunnittelusta vuorovaikutustaitoja korostavaan ja vaikutuksia ennakoivaan suuntaan. Toisaalta vuorovaikutustaitojen kehittäminen sekä omien tavoitteiden ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten määrittäminen saattaa olla vieläkin mittavampi haaste suunnitteluun osallistuville asukkaille ja hallinnonaloille, jotta he kykenevät hyvään ja mielekkääseen yhteistoimintaan. Luonnollisesti yksilöiden osallistumisintressit poikkeavat toisistaan eikä heidän välinen yhteistyö olekaan välttämättä kovinkaan rakentavaa, jos he eivät ole valmiita etsimään intressiensä välistä konsensusta. Tärkeintä tässä lienee moniarvoisuuden ja useiden eri vaihtoehtojen hyväksyminen, joka sinällään mahdollistaa ristiriitojen vähenemisen.

On selvää, että aitoon vuorovaikutukseen pääseminen kunnan asioissa on yksi uuden lain vaikeimpia asioita. Siten muutokset vaativat aikaa ja kärsivällisyyttä. Usein ensimmäiset kunnassa järjestettävät osallistumishankkeet synnyttävät epäluuloisia reaktioita ja kuntalaiset kuulostelevat mistä on kyse ja mitkä ovat osallistumisen järjestämisen vaikuttimet. Pidemmällä tähtäyksellä osallistumista kuitenkin kannattaa kehittää, sillä aikaisempien kokemusten mukaan suunnitteluun liittyvän vuorovaikutteisuuden ja avoimuuden on todettu helpottavan suunnittelijoiden työtä. Erityisesti ilmapiirin paraneminen, luottamuksen lisääntyminen ja osallistujien tuoma tieto sekä turhien valitusten väheneminen parantavat suunnittelutyön edellytyksiä. Hyvin toteutettu osallistuminen kannattaakin mieltää, kunnalle sälytetyn velvollisuuden sijasta, ensiarvoisena ja kehittämiskelpoisena resurssina.<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Laine 1999 s. 17-18.

Maankäyttöön sovellettavan vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin perimmäisenä ideana on ollut valitusten väheneminen, kun kuntalaisia kuullaan jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Jos malli ei kuitenkaan ota toimiakseen, suunnitteluprosessista voi muodostua pitkä ja monimutkainen. Toisaalta, jos kaikki sujuu odotusten mukaisesti valitusten määrä vähenee ja prosessi nopeutuu sekä kenties johtaa paremmin suunniteltuun rakentamiseen. Keskeiseen asemaan on kuitenkin nostettu kunta ja kaikki sen vaikutuspiirin alueella oleskelevat, työskentelevät ja asuvat kansalaiset. Kunta voi joko huomioida heidän mielipiteet tai päinvastoin jättää huomioimatta. Keskeiseksi kysymykseksi nouseekin, onko kunnilla valmiuksia ottaa osalliset suunnittelun yhdeksi todelliseksi osapuoleksi ja kokea heidän mielipiteensä suunnittelun laatutasoa parantavaksi voimavaraksi. Rohkenen epäillä, että nyt kun uuden lain säännösten mukaan valitukset käsitellään jo ensiasteessa tuomioistuimissa, sisäänpäinkääntyneimmissäkin kunnissa havahdutaan tuomioistuintien hitaudesta ja aletaan kulkea vuorovaikutteisuuden huomioivaa suunnittelutietä pitkin.

Vuorovaikutteisen osallistavan suunnittelun onnistuminen vaatii vielä paljon aikaa. Sen lisäksi, että julkishallinnon piirissä työskentelevät ihmiset kuin myös yksittäiset kansalaiset saadaan omaksumaan avoimen vuorovaikutteisen suunnittelun idea, kommunikatiivisen suunnittelun onnistumiseen tarvitaan myös huomattavan paljon poliittisin päätöksin toteutettavia rakenteellisia muutoksia. Suunnittelukulttuurin muuttamisen sekä valtion keskushallinnolta paikallistasolle siirrettävän vallan myötä, mielenkiintoiseksi nousevatkin kysymykset siitä, kuinka perinteinen poliittinen kenttä sopeutuu nyky-yhteiskunnan muuttuneisiin tilanteisiin ja haasteisiin. Ja löytyykö ei-asiantuntijoiksi luokiteltavien tavallisten kansalaisten joukosta todellista kiinnostusta vaikuttaa elinympäristöään koskeviin asioihin, kun osallistumisen vaikuttavuudesta ei ole takeita.

Tutkimuksessa on tarkasteltu miten maankäyttö- ja rakennuslain luoma vuorovaikutteisuuden ihannemalli on toteutunut käytännön kaavoitusprosessissa Helsingin Lauttasaa- ren kaavoituksen alkuvaiheissa. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten näkökulmasta tarkasteltuna Helsingin yleiskaava 2002 –prosessia voidaan luonnehtia kaikin puolin onnistuneeksi. Siitä ovat osoituksena muun muassa osallistumis- ja arviointisuunnitel

man, osallisjoukon sekä vuorovaikutusmenetelmien kattavuus. Aktiiviosallisten ja yleiskaavoittajien haastattelujen pohjalta kaavoitusprosessin alkuvaiheen onnistumisesta voi kuitenkin päätyä toisenlaiseen päätelmään: parannettavaa löytyy. Kehittämiskohteita sisältyy erityisesti tiedottamistoiminnan ja osallisten kuulemisen osa-alueille.

Lauttasaarelaisten aktiiviosallisten kriittisten kommenttien pohjalta voitaneenkin todeta, että vuorovaikutuksen osalta Helsingin kaavoituksessa ollaan vasta tien alkumetreillä. Tulee kuitenkin muistaa, että Helsingin yleiskaava 2002 –prosessissa vasta opetellaan laintasolla virallistettuja kaupunkisuunnittelun uusia tuulahduksia. Kenties vuorovai-  
kutteinen suunnittelukulttuuri tulee kuitenkin kaava kaavalta istumaan aiempaa parem-  
min kaupungin virkamiestyöhön ja hallintokulttuuriin. Ja vaikka kommunikatiivisuus  
ottaisikin kaupunkisuunnittelun puolella vielä muutamia sivuaskelia niin mitä luulta-  
vammin se tulee vielä jonakin päivänä olemaan yksi kaavoituksen peruspilareista. Ehkä  
pienet horjahdukset kuuluvatkin asiaan. Virheistä oppii – niin kaupunkisuunnittelijat,  
lainsäätäjät kuin asukkaatkin.

**Liite 1.**