

Lain tulkinnat päätöksenteossa: demokratiaa ja oikeutta päätöksenteon jälkeen?

Päivi Rannila

Johdanto: kaupunkitilan ja lain suhteista

Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain tuhansia rakentamiseen ja maankäyttöön liittyviä valituksia. Joissain tuomiopiireissä käsitellyt valitukset johtavat päätöksen muuttamiseen jopa yli kolmanneksessa tapauksista. Vaikka osallistumista on tutkittu viime vuosikymmeninä runsaasti Suomessa, tutkimusten pääpaino on ollut ihmisten osallistumisessa ja/tai mielipiteiden huomioimisessa suunnittelun alkuvaiheessa. Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, miten asukkaat voivat jälkikäteen vaikuttaa asioiden kulkuun mikäli he kokevat, ettei heidän näkemyksiään ole huomioitu, tai ettei päätöksenteko ole tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Vaikka erinäiset selvitykset ovat käsitelleet maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä valitusprosesseja (esim. Warsta & Ekroos 2006), on tärkeää kysyä miten lait kirjoittautuvat uudelleen eri päätöksenteon tasoilla – esimerkiksi kun valtion tasolla määritellyt lait konkretisoituvat paikallisesti, tai kun kaupungeissa tehtyjä päätöksiä käsitellään tuomioistuimissa. Millaisia ongelmia näissä prosesseissa on tunnistettavissa, ja miten kansalainen voi reagoida kuntatasolla tehtyihin, ongelmallisiksi kokemiinsa päätöksiin?

Kuntatason päätöksistä on valitusehtojen täyttyessä mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rakennuslupa-asioissa valitusoikeus on vain asianosaisilla, kun taas kaavoituksessa on käytössä kunnallisvalitus, jonka puitteissa kaikki kunnan jäsenet ovat oikeutettuja valittamaan päätöksistä (Kuntalaki 2015, 137 §). Samoin on mahdollista kannella itse päätöksentekoprosessista (Hallintolainkäyttölaki 1996), mutta tällaiset kantelut ovat harvinaisempia. Vaikka rakentamiseen ja maankäyt-

töön liittyvien valitusten määrä ja muutettujen päätösten osuus ovat suuria, pyrkii Sipilän hallitus (2015–2019) rakentamisen sujuvoittamiseen entisestään muun muassa valitusmaksuja korottamalla, sekä rakentamista ja maankäyttöä valvovan viranomaisen valitusoikeuden poistamisella. Näillä toimenpiteillä lienee suoria vaikutuksia sekä kaupunkikehitykseen että kansalaisten tasapuoliseen mahdollisuuteen puuttua tehtyihin päätöksiin.

Suomessa maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) määrittelee tarkasti, miten suunnittelu- ja rakennusprosessien tulisi edetä demokraattisesti ja miten päätöksistä tulee lainvoimaisia. Lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttöä ja rakentamista siten, että ”*luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä*”. Pyrkimyksenä on myös turvata ”*jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunteumuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen*” (1 §). Nämä päämäärät näkyvät kaavoitus- ja rakennuslupaprosesseja koskevissa laeissa. Omat säädöksensä on myös poikkeamissuunnittelulle, jolla viitataan suunnittelutarveratkaisuihin sekä poikkeamispäätöksiin. Suunnittelutarveratkaisuja tarvitaan silloin, jos rakentamista tai muuta maankäyttöä suunnitellaan alueelle, jolla on sijainnin vuoksi odotettavissa ”*suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä*” tai jolla on tarpeen suunnitella maankäyttöä ympäristöseikkojen vuoksi (16 §). Poikkeamispäätös taas tarvitaan, mikäli rakentaminen poikkeaa ”*laissa säädetyistä tai sen nojalla annetusta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta*” (171 §) – esimerkiksi lainvoimaisesta kaavasta. Vaikka poikkeamissuunnittelun on nimensäkin mukaisesti määrä olla tavallisuudesta poikkeavaa, ovat poikkeuksia sisältävät lupaprosessit nykyisin varsin yleisiä. Tämä näkyy myös hallintotuomioistuimissa, joita osaltaan kuormittavat poikkeamissuunnitteluun liittyvät valitukset.

Näkemykseni mukaan suunnitteluprosesseissa laki ja tila kuuluvat saumattomasti yhteen ja muodostavat eräänlaisen nomosfäärin (nomos = ’laki’ kreikan kielessä), joka muodostuu lain materialisoituessa esimerkiksi kaupungeissa ja saadessa merkityksiä niiden sosiaalisissa ja fyysisissä tiloissa. Näin tila ja laki rakentuvat suhteessa toisiinsa, ja heijastuvat esimerkiksi kaupungin kokemiseen ja valtasuhteisiin (Delaney 2010). Laki onkin läsnä siinä, miten

sosiaalinen tila kirjoittautuu arkipäivän käytännössä (ks. myös Neuvonen tässä teoksessa). Samoin kaupunkitilan suhteet ja kamppailut heijastuvat takaisin lainsäädäntöön (esim. Braverman ym. 2014). Yksinkertaisemmillaan tämä tarkoittaa sitä, että jokapäiväiset tapamme toimia kaupunkitiloissa ovat erilaisten lakien, säännösten ja normien värittämiä. Tätä on vaikeinta huomata silloin, kun jokin säädös on arkipäiväistynyt ja tulee tunnistetuksi vasta silloin, jos joku toimii tuon säännön vastaisesti: esimerkiksi kävelee ajotiellä tai rakentaa luvattoman majan puistoon. Monimutkaisimmillaan tilan ja lain kytkökset voivat ilmentyä vuosikymmenten mittaisena kamppailuna suunnittelu- ja oikeusprosesseissa. Tällöin säädökset eivät konkretisoidu ainoastaan tilan senhetkisisä käytöissä, vaan yhtä lailla käsityksissä siitä, mitä tilassa voisi olla, pitäisi olla tai ei saisi olla. Sosiaalisen tilan ristiriidat ja kokemukset heijastuvat takaisin lainsäätäjien käsityksiin laista, sekä edelleen tuleviin oikeuskäytäntöihin.

Tässä artikkelissa tarjotaan käsitteellisiä välineitä suunnittelun, osallistumisen ja lain välisten suhteiden tutkimiseen. Aineistona käytetään lakeja sekä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden aineistoja. Lisäksi yksittäisten tuomareiden haastatteluilla on varmistettu, että asiat on ymmärretty oikein sekä saatu tuomioistuinyöskentelyyn perehtyneiden henkilöiden näkemyksiä nykytilanteesta sekä järjestelmän haasteista ja onnistumisista. Artikkelissä sisältyy kolme näkökulmaa suunnittelun tutkimiseen: ensimmäiseksi perehdyin omistajuuteen ja osallisuuden oikeutuksiin, toiseksi moniskaalaisuuteen ja aktiiviseen kansalaisuuteen, sekä kolmanneksi poikkeamissuunnitteluun ja sen seurauksiin. Tuomioistuinkäsittelystä kirjoittaessani viittaan nimenomaan valituksiin, jotka koskevat maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä päätöksiä. On kuitenkin jokseenkin mahdotonta erottaa toisistaan lopputulokseen ja prosessiin liittyviä tapauksia. Vaikka valitus itsessään koskisi päätöksen lopputulosta (esimerkiksi rakennusluvan myöntämistä), perustellaan valituksia usein päätöksentekoprosessin puutteilla. Tällaisia perusteluja voivat olla vaikkapa se, ettei kaikkia osallisia ole kuultu; ettei päätöksestä ole tiedotettu lainmukaisesti; tai että hanke on vaikkapa edennyt tavallisena rakennusluvan käsittelynä, vaikka sille olisi pitänyt hakea suunnittelutarverat-

kaisua. Ongelmat suunnittelu- tai päätöksentekoprosessissa ovatkin merkittäviä syitä päätösten muuttamiseen hallintotuomioistuimessa.

Omistajuus ja osallisuuden oikeutukset

Oikeutus suunnittelu- ja rakennuslupaprosesseihin osallistumiseen tai tuloista valittamiseen syntyy pääasiassa osallisuuden tai omistajuuden perusteella. Kaavoitusprosessit ovat siinä mielessä omanlaisiaan, että niihin osallistumiseen tai päätöksistä valittamiseen on oikeus kaikilla kunnan jäsenillä (Kuntalaki 2015, 137 §). Sen sijaan rakennuslupapäätöksestä on valitusoikeus vain *”viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla”, ”sellaisen kiinteistön omistajalla tai haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa”, ”sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”* sekä kunnalla (192 §). Poikkeamispäätöksestä tai suunnittelutarveratkaisusta on sen sijaan laajempi valitusoikeus, jonka mukaan valitusoikeus on myös *”sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa”*, naapurikunnalla, ELY-keskuksella sekä toimialtaan soveltuvilla yhdistyksillä ja viranomaisilla (193 §). Laki tarjoaakin rakennuslupien ja etenkin poikkeamissuunnittelun kohdalla mahdollisuuksia varsin laajalle osallistumiselle, mutta usein nämä mahdollisuudet painottuvat valitusvaiheeseen. Käytännössä useissa kunnissa lupahakemuksen vireille tulosta tiedotetaan ja mielipidettä kysytään vain lähimpien naapurikiinteistöjen omistajilta, vaikka hankkeiden vaikutukset olisivat paljon laajemmat. Omistajuuden ja rajanaapuruuden korostaminen voikin pahimmillaan tarkoittaa sitä, että esimerkiksi lähimpänä asuvaa naapuria ei kuulla tai häntä ei tiedoteta meneillään olevasta prosessista lainkaan, mikäli joku toinen omistaa kaistaleen maata rakennusprojektin ja lähimmän naapurin kiinteistön välillä.

Maankäyttöä ja rakentamista tutkittaessa yksi olennainen näkökulma liittyykin omistajuuteen ja siihen, millaisia velvollisuuksia ja oikeutuksia siihen liitetään sekä lainsäädännössä että suunnittelu- ja rakennuslupaprosesseissa. Miten prosesseja tai niiden lainmukaisuutta muuttaa se, kuka omistaa kiinteistön tai kaavoitettavan alueen, tai se, onko kyse julkisesta vai yksityisestä tilasta (ks. myös Neuvonen tässä teoksessa)? On kuitenkin syytä huomata, että

omaisuus ei viittaa ainoastaan materiaaliseen ympäristöön, vaan omistajuudessa on kyse yhtä lailla tai jopa enemmän ihmistenvälisen suhteista liittyen tiettyyn kiinteistöön tai maa-alaan (Gray & Gray 1998). Tämä tulee konkreettisesti esiin omistajuuden oikeuttamisissa, arkipäivän ulossulkemisen prosesseissa – vaikkapa silloin, jos omaan tonttiin kuuluvien julkisten kulkuväylien käyttöä vaikeutetaan omistajuuden varjolla (Rannila & Mitchell 2016); jos hallinto-oikeuksiin saapuu perusteettomia valituksia samoilta kiisteleviltä naapureilta; tai jos vaikkapa rakennuslupaan liittyvissä oikaisupyynnöissä joidenkin naapureiden näkemykset sivuutetaan yhteisen kiinteistön rajan puuttuessa. Näissä kaikissa esimerkeissä omistajuus tuo oikeutuksen mielipiteeseen tai mahdollistaa ulossulkemisen tiloista ja niitä koskevien asioiden käsittelystä.

Omistajuuteen liittyvät oikeutukset nojautuvat suhteellisen pysyviin lakeihin, mutta yhtä lailla sosiaalisissa suhteissa ylläpidettyihin käytäntöihin. Jo pelkästään yhden maanomistajan oikeudet muodostuvat suhteessa muiden yksityisten, julkisten tai muiden maanomistajien oikeuksiin (Geisler & Daneker 2000, xiii). Onkin liian yksinkertaistavaa ajatella, että olisi yksi, selkeästi nimettävissä oleva omistaja, joka pystyisi kontrolloimaan tarkasti rajattua maa-alaa. Vaikka tällainen omistaja olisikin olemassa, suhteutuvat hänen oikeutensa aina naapurikiinteistöjen omistajien oikeuksiin ja intresseihin sekä 'yhteiseen hyvään' (Singer 2000, 4–7), jota kaavoituksen ja suunnittelun voidaan ainakin ideaalitapauksessa ajatella edustavan. Siten omistajuutta ei tulisi ajatella suhteena omistettaviin objekteihin, vaan pikemminkin relationaalisenä käsitteenä, kysyen sitä, miten omistajuuden nojalla järjestetään maailmaa, jaetaan oikeuksia ja velvollisuuksia, tai jopa muokataan ajatuksia kansalaisuudesta ja poliittisesta identiteetistä (Blomley 2015, 1–2). Suunnittelun maailmaan sovellettuina tämänkaltaiset keskustelut voivat laajentaa näkemyksiä siitä, millä tavoilla suunnittelun ja rakentamisen prosessit sisältävät aina omaisuuteen liittyvää poliittista toimintaa, ja miten suunniteltava tila ei ole ikinä epäpoliittinen tai muuttumaton (ks. myös Kallio & Häkli tässä teoksessa). Tämä on ollutkin yksi lähtökohta etenkin tutkittaessa kaupunkien kaavoitukseen tai vaikkapa uusien liiketilojen rakentamiseen liittyviä ristiriitoja. Näkemystä olisi hedelmällistä laajentaa myös pienemmän mittakaavan

tarkasteluun, jossa jopa yksittäiset rakennuslupaprosessit voivat kertoa tilan politiikasta ja osallistumisen oikeutuksista.

Kiinteistön omistajan oikeudet ovat kontekstisidonnaisia myös suhteessa siihen, sijaitseeko kiinteistö kaupungissa vai maaseudulla, keskustassa vai lähiössä, tai kaavoitetulla vai kaavoittamattomalla alueella. Yksinkertaistusti voidaan väittää, että omistajan oikeudet toteutunevat laajimmillaan maaseudulla ja etenkin kaavoittamattomilla alueilla, joissa naapureilta vaaditaan huomattavaa aktiivisuutta, mikäli he vastustavat naapurikiinteistölle sijoitettavia rakennusprojekteja. Kiinteistön omistajien omavaltaisuus vähenee keskustojen läheisillä alueilla, joihin kohdistuu paljon sekä julkisia että yksityisiä intressejä. Näihin kaupunkitiloihin kohdistuvat muutokset saavat helpommin mediajulkisuutta ja tulevat laajemmin yleisön tietoisuuteen. Rakennuslupaprosessissa osallisia naapureita on kaupunkialueilla enemmän kuin maaseudulla, ja poikkeamissuunnittelussa yhdistykset, viranomaiset ja muut mahdolliset valittajatahot ovat todennäköisemmin aktiivisia. Tärkeä rooli on myös ruohonjuuritason toimijoilla, jotka kaupunkitilojen totuttuja käyttäjiä kyseenalaistaessaan tuovat näkyviksi intressien törmäyksiä kiinteistönomistajien ja muiden tilan käyttäjien välillä (ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa).

Lain moniskaalaistuminen ja aktiivinen kansalaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000) siirsi voimaan astuessaan suunnittelun painopistettä kohti vuorovaikutteista, kansalaista lähellä olevaa suunnittelua. Lain myötä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvien valitusten käsittely siirtyi tuomioistuimille, kun taas kunnat saivat enemmän valtaa alkuvaiheen päätöksenteossa muun muassa asukkaiden osallistamisen myötä sekä siksi, ettei kaavoitusta tarvinnut enää vahvistaa ympäristöministeriössä (Bäcklund ym. 2002, 8–9). Kuntien roolin kasvattaminen näytti edistävän kansalaista lähellä olevaa päätöksentekoa, jossa asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia olisi helppompi turvata ja jossa päätöksentekijät olisivat paikallistuntemuksensa kautta tietoisia yksittäistapauksiin vaikuttavista tekijöistä.

Osallistumismahdollisuuksien turvaaminen lailla tai päätöksenteon läheisyys eivät ole kuitenkaan taanneet lain kirjaimen tai hengen noudattamista:

sitä, että päätökset tai niihin johtaneet prosessit olisivat olleet lainmukaisia tai että osallisten mielipiteillä olisi lain hengen mukaisesti ollut vaikutusta. Kansalaisten tyytymättömyydestä kertoo rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvien valitusten määrä hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain 1300–1500 maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvää valitusta, ja vuonna 2014 korkeimman hallinto-oikeuden vastaava määrä oli 461 (Korkein hallinto-oikeus 2014). Valitusten määrä ei toki itsessään kerro valitusten aiheellisuudesta, ja osa valituksista selittyykin riittäisillä naapurisuhteilla (Haastattelu KHO 25.11.2015). Tämän lisäksi valitusten määrä kertonee epäluottamuksesta virkamiesten ja luottamushenkilöiden toimintaa kohtaan. Hallinto-oikeudessa muutettujen päätösten suuri osuus taas kertoo kunnallisen päätöksenteon vakavista ongelmista (vrt. Jäntti ym. tässä teoksessa). Vuonna 2013–2014 muutettiin tutkituista, rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvistä valituksista Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa 30 % (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2015). Vastaavista valituksista muutettiin vuonna 2014 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 27 % (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 2014), Turun hallinto-oikeudessa 24 % (Turun hallinto-oikeus 2014) ja Vaasan hallinto-oikeudessa 38 % (Vaasan hallinto-oikeus 2014).

Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä kuitenkin vaatii sitä, että käsiteltävällä tapauksella on joko merkitystä oikeus- tai hallintokäytännön ohjaamisessa tai että hallinto-oikeuden ratkaisussa vaikuttaa olevan ilmeinen virhe. Valitusluvan voi saada myös muusta painavasta syystä, esimerkiksi silloin, jos käsiteltävä tapaus on yhteiskunnallisesti merkittävä (Haastattelu KHO 25.11.2015). Esimerkkeinä yhteiskunnallisesti merkittävistä, maankäyttöä ja rakentamisesta käsittelevistä tapauksista mainittakoon vaikkapa viimeaikaiset päätökset, jotka koskivat valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (KHO, muu päätös 2444/2015) ja yhteiskunnallisesti merkittävää tietunnelihanketta (KHO, muu päätös 392/2015). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksiä muutetaan tai kumotaan kuitenkin vain harvoin. Vuonna 2014 saapuneista, 461 rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvistä valituksista päätös kumottiin vain kolmessa ja muutettiin 34 tapauksessa. Tuomioistuimen käsittelyssä saat- taakin käydä niin, että vaikka päätöksen lopputulos ei muutu, sen perusteluja

muutetaan oikeuskäytännön ohjaamiseksi. Kuitenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutettujen tai kumottujen päätösten pieni osuus kertoo siitä, että lain tulkinnat ovat tuomioistuinkäsittelyissä samassa linjassa. Näin päätösten lainmukaisuus pääsääntöisesti varmistuu jo hallinto-oikeuksien käsittelyssä, mikä kertoo ”*oikeussuojajärjestelmän toimivuudesta*” (Haastattelu KHO 25.11.2015).

Tuomioistuinkäsittelyiden myötä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvä päätöksenteko moniskaalaistuu. Tällä tarkoitan sitä, että tuomioistuimiin valittamisen myötä eri skaaloilla tapahtuvat lailliset ja hallinnolliset järjestykset liittyvät toisiinsa (vrt. Benda-Beckmann & Benda-Beckmann 2014, 46), kun kunnallinen päätöksenteko alistetaan alueellisten hallinto-oikeuksien ja joissain tapauksissa valtakunnallisen korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Suunnittelu- ja rakennusprosessien alkuvaiheissa korostuu kunnallinen päätöksenteko, millä on liittymäkohtia Euroopan Unionissakin ylläpidettyyn läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteeseen, jonka mukaan soveltuviissa tapauksissa päätöksentekoa tuodaan paikalliselle tasolle ja lähelle kansalaista (Euroopan Unioni 2012). Suunnittelu- ja rakentamisasioissa päätöksenteko tapahtuukin läheisyysperiaatteen mukaisesti kuntatasolla, mutta päätösten lainvoimaisuus voidaan kyseenalaistaa muilla aluetasoilla. Jos päätöksistä taas ei valiteta hallintotuomioistuimiin, saavat kunnissa tehdyt päätökset lainvoiman vasta valitusajan päätyttyä.

Moniskaalaistuminen voidaankin nähdä eräänlaisena oikeusturvana maankäyttö- ja rakennusasioissa. Kunnallisessa päätöksenteossa on pahimmillaan saatettu kokonaan sivuuttaa maankäyttö- ja rakennuslaissa viljelty tasa-arvon, osallisuuden ja demokraattisuuden ajatukset, ja päätöksiä on pystytty korjaamaan lain mukaisiksi vasta tuomioistuinkäsittelyssä. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomari mainitsee haastattelussa esimerkkinä ”*rankasti lainvastaisesta päätöksestä*” poikkeamis päätöksen, jossa viranhaltija oli vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti esittänyt poikkeamislupahakemuksen hylkäämistä, mutta lautakunta oli päättänyt toisin ilman perusteluja (Haastattelu KHO 25.11.2015). Tämänkaltaiset päätökset eivät kuitenkaan ole yksittäistapauksia, vaan on varsin yleistä, että lautakunnissa tai jaostoissa luottamushenkilöt päättävät – joskus jopa yksimielisesti – vastoin esittelevän vir-

kamiehen esitystä, ja perustelematta päätöstä millään lailla (Haastattelut KHO 25.11.2015; HO 10.6.2015; HO 12.6.2015; HO 28.4.2017; HO 4.5.2017b).

Tällainen toimintatapa herättää kysymään, miksi päätöksenteossa toimitaan asiantuntevan virkamiehen näkemysten vastaisesti ilman, että poikkeavaa kantaa osataan perustella. Lisäksi kummastuttaa, miksi luottamushenkilöt ovat näissä tilanteissa yksimielisiä, vaikka päättävissä elimissä on edustajia eri puolueista ja siten oletetusti eri arvopohjilla. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvät kysymykset kääntyvätkin usein kunnallispoliittisiksi valtakysymyksiksi (Nyman 2000), joissa päätöksentekoa saattavat ohjata myös keskinäiset sopimukset tehtävistä päätöksistä (vrt. Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa). Hallinto-oikeuden tuomari mainitseekin kunnallisen päätöksenteon yhdeksi ongelmaksi sen, että kunnissa ”*joutuu äkkiä hampaisiin*” ja että niissä on ”*hankalaa olla eri mieltä kuin toiset, vaikka oikeassa olisikin*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien tapausten tarkastelu paljastaa kuntatason päätöksenteossa mittavia ongelmia. Kun valtion tasolla valmistellut ja sovitut lait konkretisoituvat kaupunkien ja kuntien suunnittelu- ja rakentamishankkeissa, laista tulee ”dynaaminen, muuttuva, usein ristiriitainen – – prosessi” (vrt. Delaney 2015, 97), mikä paljastaa epäsuhdan lain ja paikallisten käytäntöjen välillä (vrt. Valverde 2009, 142). Lain relationaalisuus tulee silloin selvästi esiin: laki ei tarjoa vakaita merkityksiä tai johda yksiselitteisiin tulkitoihin, vaan laki saattaa tapahtua eri tavoin eri konteksteissa (vrt. Braverman ym. 2014, 2). Lait ja niiden taustaideologiat saattavat hämärtä lakien konkretisoituessa kuntien maankäytössä ja kaavoituksessa. Vaikuttaakin siltä, että vasta asioiden siirtäminen eteenpäin kunnalliselta tasolta takaa niiden tasa-arvoisen ja lainmukaisen käsittelyn. Joskus valitukset paljastavat lain tulkinnossa vakavia puutteita, kuten sen, että rakennuslupia voi olla vaikea evätä tuttavilta tai vaikutusvaltaisilta maanomistajilta ja yrityksiltä (Haastattelu HO 1.6.2015; vrt. Nyman 2000). Lupien perusteeton myöntäminen ei kuitenkaan ole vahingollista vain naapureille, vaan yhtä lailla luvan hakijalle. Lupaprosessi saattaa pitkittyä vuosia sen sijaan, että lupa olisi evätty jo alun perin, ja hakija olisi voinut muuttaa suunnitelmiaan tai etsiä sopivamman sijainnin rakennukselleen. Hallinto-oikeuden tuomari toteaa, että myös hakijoiden tulisi

voida luottaa siihen, että kunnissa ”*tunnetaan laki, ja sanotaan mitä ja millä tavalla saa rakentaa*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Laki onkin kontekstuaalinen siinä mielessä, että vaikka ihmiset ovat lähtökohtaisesti tasa-arvoisia lain edessä, paikalliset käytännöt voivat johtaa varsin epätasa-arvoisiin asetelmiin, kun paikallista tietoa ja suhteita käytetään oikeutuksena laista poikkeaville päätöksille. Laittomat tai epäsuositut päätökset esitetään usein luonnollisina. Päätöksiin johtavia prosesseja yritetään tehdä näkymättömiksi ja samalla häivyttää epäoikeudenmukaisuuteen liittyviä vastuukysymyksiä (Delaney 2015b); ikään kuin ratkaisujen kanssa täytyisi vain elää (Young 2003, 7–8) myöntämättä, että päätösten taustalla saattaa olla myös huolimattomuutta, epäpätevyyttä ja tiedon puutetta (Valverde 2012, 88). Nämä puutteet ovatkin tunnistettavissa suomalaisessa päätöksenteossa, sillä luottamushenkilöiltä ei vaadita maankäyttö- ja rakennuslain tuntemusta. Tämä on ongelmallista siksi, että luottamushenkilöistä koostuva rakennuslautakunta tai rakennusjaosto vastaa useissa kunnissa monista päätöksistä ja oikaisupyynnöistä rakennustarkastajan toimiessa esittelijänä. Viranhaltijalla on koulutus ja osaaminen, mutta ”*luottamushenkilöt on ihan kadulta tässä mielessä, että harvalla on mitään tietoa*” (Haastattelu HO 12.6.2015).

Luottamushenkilöt eivät kuitenkaan pääsääntöisesti joudu vastuuseen tekemistään päätöksistä, vaikka ne olisi tehty tietoisesti vastoin lakia. Joissain suurissa kunnissa on mahdollista hyödyntää lakimiehiä maankäyttö- ja rakennuslupa-asioissa. Kuitenkin tällaisistakin kunnista saatetaan tehdä huomattavan paljon valituksia hallintotuomioistuimille. Tämä voi kertoa joko siitä, että lakimiesten asiantuntemusta ei hyödynnetä säännöllisesti, tai siitä, että luottamushenkilöt tai virkamiehet tekevät päätöksiä oikeusoppineiden suositusten vastaisesti. Viranhaltijoiden näkemysten sivuuttaminen on nykykäytäntöjen valossa helppoa, sillä lain toteutumista hankaloittaa sanktioiden puute. Periaatteessa Kuntalaki (40 §) mahdollistaa puuttumisen ”*virheelliseen menettelyyn luottamustoimessa*”, mutta käytännössä lakia sovelletaan harvoin luottamushenkilöiden ojentamiseen. Hallinto-oikeudet voivat määrätä oikeudenkäyntikulut kunnan maksettaviksi, mikäli esimerkiksi jo kertaalleen kumottu rakennuslupa tai poikkeamispäätös hyväksytään kunnassa uudelleen. Tällaisia sanktiota käytetään kuitenkin harvoin, ja silloinkin kun käy-

tetään, ne eivät kohdistu itse päätöksentekijään vaan kuntaan (Haastattelut HO 1.6.2015; HO 4.5.2017b). Luottamushenkilöihin kohdistuvat vaatimukset ovatkin suppeita ottaen huomioon, että virkamiehillä ja luottamushenkilöillä on asemansa puolesta mahdollisuus vaikuttaa prosessien kulkuun, ja siten heiltä voidaan edellyttää vastuullista toimintaa (vrt. Young 2003, 17).

Kuntatason päätöksenteon toimimattomuus lisää kansalaisten eriarvoisuutta. Hallinto-oikeuksiin valittaminen on helppoa siinä mielessä, että oikeudenkäyntimaksu on kohtalainen eikä sitä peritä, mikäli hallinto-oikeus muuttaa aiempaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi (oikeus.fi). Lisäksi kaikkein pienituloisimmat valittajat saavat oikeudenkäyntimaksun takaisin oikeusapusysteemin kautta. Prosessiin ryhtymistä helpottaa sekin, ettei valittaminen vaadi läsnäoloa oikeudessa, todistamista tai asianajajien apua. Hallinto-oikeuden tuomarit toteavatkin, että heille saapuvissa valituksissa on tavalista ”kirjoittaa vapisevalla kädellä”, ja että heidän tehtävänä on ”kysellä niin kauan että tiedetään mikä on se tilanne ja johtaa prosessia” (Haastattelu HO 12.6.2015; myös haastattelut HO 28.4.2017; HO 4.5.2017b). Näin kansalainen pääsee oikeuksiinsa ”vaikka kuinka käsin kirjottaisi ruutupaperille” (Haastattelu HO 1.6.2015; myös HO 4.5.2017a). Valittaminen onkin tehty kansalaiselle teknisessä mielessä helpoksi, mutta valittamisen kynnyks on kuitenkin korkealla. Tuomareiden kokemus perustuu suurimmaksi osaksi jokapäiväiseen tuomioistuinyöskentelyyn ja he käsittelevät valituksia kansalaisilta, joilla on ollut riittävästi tietoa ja rohkeutta valittaa päätöksistä. Sen sijaan ei tiedetä paljoakaan heistä, jotka eivät ole valittaneet, vaikka olisivat epäilleet kuntatason päätöksen laillisuutta. Kansalaiset saattavat rinnastaa hallinto-oikeuden toiminnan käräjäoikeuteen, mikä yhdistetään helposti korkeisiin kustannuksiin, juristeihin, syyttäjiin ja todistajiin. Voidaankin olettaa, että suuri osa kyseenalaisista päätöksistä jää tutkimatta siksi, että naapurit eivät ole tietoisia oikeuksistaan tai valittamisen helppoudesta.

Oma lukunsa on myös se, osaavatko kansalaiset perustella näkemyksiään oikeilla tavoilla. KHO:n tuomari toteaa, ettei yksittäinen kansalainen välttämättä osaa vedota oikeisiin asioihin. Väliinputoajaksi jää tällöin etenkin keskiluokka, joka ei ole oikeutettu ilmaiseen oikeusapuun eikä pysty taloudellisista syistä hankkimaan muutakaan oikeudellista apua. Tuomari toteaaakin, että

”eihän yhteiskunnassa tasa-arvo tässä mielessä koskaan toteudu”, sillä taloudellisten erojen lisäksi toiset ovat myös valistuneempia kuin toiset. Periaatteessa varattomuus tai valistumattomuus eivät kuitenkaan ole esteitä valittamiselle, sillä *”jos valitusta jotenkin osaa itse kehitellä asianmukaisesti niin on kyllä täydet mahdollisuudet myös menestyä, jos siinä on jutun juurta”* (Haastattelu KHO 25.11.2015). Yleisesti ottaen valitusprosessiin ryhtyminen edellyttää kuitenkin aktiivista kansalaisuutta (esim. Yarwood 2014), aiheeseen perehtyneisyyttä ja rohkeutta vastustaa esimerkiksi naapurin rakennushankkeita. Eniten yritteliäisyyttä vaadittaneen sellaisissa tapauksissa, joissa valitusoikeus on vain rajanaapureilla ja joissa valittaja joutuu pahimmassa tapauksessa operoimaan yksin. Jos hallinto-oikeuksiin valittavat vain rohkeimmat ja/tai toimintatavoista parhaiten selvillä olevat kansalaiset, merkinnee se sitä, että suuri enemmistö kunnissa tehdyistä epäselvistä tai jopa lainvastaisista päätöksistä jää uudelleen arvioimatta ja siten voimaan. Tämä on ongelmallista paitsi elinympäristöissä materialisoituvien kyseenalaisten rakennusprojektien vuoksi, myös laajemmin suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvien osallisuuden, tasa-arvoisuuden ja arvokysymysten näkökulmasta.

Poikkeamissuunnittelu ja näkymätön lainkäyttö

Mariana Valverde (2012, 45, 85) kirjoittaa, että Pohjois-Amerikassa yleistynyt ’kohdesuunnittelu’ (spot zoning) tai ’sopimussuunnittelu’ (deal planning) on synnyttänyt oikeudellisia ’mustia aukkoja’ sekä siirtänyt suunnittelijoiden aikaa ja huomiota varsinaisesta suunnittelusta erityisjärjestelyihin. Oikeudellisten poikkeustapausten vähittäinen kertyminen taas johtaa siihen, että uusissa hakemuksissa voidaan vedota aiempiin poikkeamisiin ja vaatia samanlaista kohtelua itselle. Valverde (2012, 211) argumentoikin, että tällaisesta ad hoc-päätöksenteosta puuttuvat systemaattiset käytännöt sekä päätösten arviointi suhteessa kaupungin kokonaiskehitykseen. Vaikka Suomen lainsäädäntö ja käytännöt poikkeavat selvästi Pohjois-Amerikan vastaavista, ovat poikkeamismenettelyt varsin yleisiä myös Suomessa. Tämä kuormittaa virkamiehiä ja hallinto-oikeuksia sekä kyseenalaistaa ajatuksen, että suunnittelun pitäisi ohjata kaikkea maankäyttöä. Useat suunnittelun ja rakentamisen prosesseihin liittyvät haasteet selittyvätkin poikkeamissuunnittelun yleisyydellä. Hallin-

to-oikeuden tuomari ”*liputtaa kaavoituksen puolesta*”, koska kaavat perustuvat demokraattiseen päätöksentekoon ja parhaimmillaan ne kohtelevat tasapuolisesti asukkaita. Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut kyseinen tuomari näkee ongelmallisiksi sekä demokratialle että tasa-arvolle, sillä ne muodostuvat helposti vain valitusoikeuden omaavien naapureiden asiaksi ja ”*välillä tapahtuu ihan kauheitakin*”. Lisäksi poikkeamissuunnittelu johtaa jatkuviin ylimääräisiin lupaprosesseihin, joista luopumalla voitaisiin ”*keskittyä enemmänkin demokraattiseen päätöksentekoon ja kaavoitukseen*” (Haastattelu HO 1.6.2015).

Poikkeamismenettelyn lisääntymisellä on ollut useita eräänlaiseen ’antisuunnitteluun’ johtaneita vaikutuksia: Ensinnäkin valituksissa vedotaan usein yhdenvertaisuusperiaatteeseen (esim. Holopainen ym. 2013, 20), millä tarkoitetaan sitä, että periaatteessa kiinteistöjen omistajia tulee kohdella tasapuolisesti siinä, millaisia rakennushankkeita heille hyväksytään, tai millaista haittaa kiinteistön lähellä tapahtuva toiminta voi aiheuttaa. Siten jos yhdelle kiinteistön omistajalle hyväksytään yleisestä käytännöstä poikkeava rakentaminen, voivat muut rakennuslupien hakijat vedota tuohon päätökseen ja käyttää sitä oikeutuksena omille poikkeaville hankkeilleen. Tällaisten prosessien kautta poikkeaminen muuttuu pikku hiljaa vakiintuneeksi käytännöksi. Toiseksi poikkeamissuunnittelu johtaa eräänlaiseen bumerangisuunnitteluun, jossa tehdään tietoisesti päätöksiä, joiden tiedetään tulevan kumotuiksi hallinto-oikeuden käsittelyssä siinä tapauksessa, että joku valittaa päätöksistä. Näitä päätöksiä tehdään testimielessä, kokeillen valittaako joku asianosaisista vai ei (Haastattelu HO 1.6.2015). Kolmanneksi poikkeamissuunnittelun lisääntyminen johtaa kirjoittamattomiin käytäntöihin, joissa lupakäytäntö voi muuttua ”*ailahtelevaiseksi*” jos ”*hyvä tyyppi*” hakee rakennuslupaa (Haastattelu HO 1.6.2015). Tällainen paikallinen toimintatapa johtaa päällekkäisiin sääntöihin ja normeihin (vrt. Benda-Beckmann 2014, 31), kun maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi kunnissa seurataan omia, poikkeamisiin nojaavia kirjoittamattomia sääntöjä. Tämä on ongelmallista ajatellen etenkin kansalaisia, joista valtaosa luottaa paikalliseen päätöksentekoon eikä tule kyseenalaistaneeksi päätösten lainmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Tällaiset näkymättömät

lainkäytöt monimutkaistavat kaupunkien hallintoa ja antavat laista epämääräisen ja vaikeaselkoisen kuvan (vrt. Valverde 2012, 111).

Epätasa-arvoa tuottavat käytännöt eivät tulle lähivuosina ratkeamaan, sillä Sipilän (2015–2019) hallituksen suunnittelemat ja/tai toteuttamat uudistukset maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä helpottaisivat poikkeamissuunnittelua että vaikeuttaisivat kyseenalaisiin päätöksiin puuttumista. Sipilän hallitusohjelman (Ratkaisujen Suomi 2015: 11) mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan ”*rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi*”. Tähän tähtäävinä toimenpiteinä hallitusohjelmassa mainitaan muun muassa valitusmenettelyn muuttaminen, suunnittelutarvealue säännösten lieventäminen, kuntien päätösvallan lisääminen, ELY-keskusten valitusoikeuden rajaaminen, valitustapausten oikeudenkäyntimaksujen korottaminen sekä siirtyminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Näiden kaavailujen toteuttaminen on parhaillaan valmisteltavana ja osittain toteutunut. Tätä kirjoitettaessa hallitus on luopunut yllä mainituista suunnitelmista vain siitä, että kaavoitusasioissa siirryttäisiin kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen. Tämä muutos olisi toteutuessaan tarkoittanut kaavoitusta koskevan valitusoikeuden rajaamista vain asianosaisiin, jolloin kaikilla kuntalaisilla ei olisi enää ollut mahdollisuutta valittaa. Tämä olisi kaventanut demokraattista kaavoitusta ja korostanut nykyistä enemmän omistajuuden merkitystä maankäytön suunnittelussa.

Valmistelussa olevista suunnitelmista etenkin ELY-keskuksen valitusoikeuden poistaminen on omiaan lisäämään suunnittelun ongelmia, sillä keskuksilla on ollut merkittävä rooli alueiden käytön ja rakentamisen valvonnassa, ja ne ovat myös säännöllisesti valittaneet hallinto-oikeuksille kunnissa tehdyistä päätöksistä. ELY-keskus on ollut tärkeä toimija etenkin silloin, kun naapurit eivät ole havahtuneet suunniteltujen hankkeiden vaikutuksiin. ELY-keskusten valittamisoikeuden voidaankin ajatella lisäävän kansalaisten tasa-arvoisuutta – etenkin kun keskuksen tekemät valitukset ovat menestyneet hyvin ja on siten todettu aiheellisiksi. Hallintotuomioistuimissa vastustetaankin jyrkästi ELY-keskusten valitusoikeuden kaventamista, koska keskuksat tuovat tuomioistuimiin ”*asiantuntevia ja perusteltuja valituksia, joilla saadaan lainvastaisia päätöksiä oikaistua*” (Haastattelu KHO, 25.11.2015; myös Haastattelu HO, 28.4.2017; 4.5.2017a).

Hallituksen jo toteutuneista suunnitelmista mainittakoon oikeudenkäyntimaksujen korottaminen, joka tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Tuolloin oikeudenkäyntimaksua korotettiin hallinto-oikeudessa 97 eurosta 250 euroon ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 122/244 eurosta 500 euroon (Tuomioistuinsäädös 2015; Hallituksen esitys 29/2015). Yli kaksin- tai nelinker- taistunut maksu epäilemättä vähentää ”mahdollista järjestelmän väärinkäyt- töä” tai kiusaamismielessä tehtyjä valituksia (Hallituksen esitys 29/2015), mutta samalla korotettu maksu nostaa kynnyistä aiheellisten valitusten teke- miseen. Hallituksen suunnitelmissa onkin keskitytty nimenomaan valittami- sen aiheuttaman haitan torjuntaan, eikä ole keksitty keinoja siihen, miten voi- taisiin edistää kuntatason päätöksenteon laillisuutta, mikä suoraan vähentäisi valittamisen tarvetta.

Lopuksi: lain ja suunnittelun haasteista

Valitusprosessien tarkastelu osoittaa, että nykyiset päätöksentekokäytännöt eivät pysty turvaamaan rakentamis- ja suunnitteluprosessien laillisuutta tai kansalaisten yhdenvertaisuutta. Lait itsessään korostavat demokratiaa, ta- sa-arvoa, osallistuvaa suunnittelua, ympäristö- ja maisema-arvoja sekä päätök- senteon läpinäkyvyyttä. Valtion tasolla asetettujen lakien tulkinta värityy kuitenkin kuntatasolla näkymättömän lainkäytön, poikkeamissuunnittelun sekä luottamushenkilöiden huonon laintuntemuksen tai laista piittaamatto- muuden vuoksi. Pällekkäiset tai ristikkäiset lain tulkinnat monimutkaista- vat päätöksentekoprosessia, ja joissain tapauksissa laillisuuden turvaamiseksi tarvitaankin aktiivista kansalaisuutta sekä päätöksenteon moniskaalaistamis- ta. Toisin sanoen sitä, että kansalainen valittaa päätöksestä hallintotuomiois- tuimiin. Tämä asettaa kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan etenkin siksi, ettei kansalaisilla ole yhtäläisiä resursseja valittamiseen. Taloudellisten resurs- sien lisäksi valittaminen vaatii tietämystä oikeuksista, kykyä argumentoida ja rohkeutta (ks. myös Häikiö & Snellman tässä teoksessa). Kuten korkeimman hallinto-oikeuden tuomari haastattelussaan huomauttaa, yhteiskunnassa ta- sa-arvo ei ikinä täysin toteudu, sillä kansalaisilla on aina eroja varallisuudessa ja valistuneisuudessa. Vaikka näin olisikin, on nykytilanteen haasteiden ym-

märtämiseksi välttämätöntä kiinnittää huomiota niihin rakenteellisiin ongelmiin, jotka edistävät tai ylläpitävät epäoikeudenmukaisuutta.

Maankäyttö- ja rakentamisasioita tarkasteltaessa hahmottuu, että suuri osa ongelmista liittyy vastuukysymyksiin ja läheisyysperiaatteeseen. Päätöksentekoa on kanavoitu kuntatasolle, tapahtumaan mahdollisimman lähellä asukasta. Teoriassa tällainen päätöksenteko edistää osallisuuden kokemuksia sekä hyöttyy siitä, että päätöksentekijät tuntevat kunnan asiat. Käytännössä tilanne on kuitenkin toisenlainen. Vaikka kansalaisen tulisikin voida luottaa päätöksenteon laillisuuteen, on hallinto-oikeuksissa muutettujen ja käsiteltyjen tapausten pohjalta selvää, ettei kuntatason päätöksenteko ole lähtökohtaisesti ja kaikille tasapuolisesti lainmukaista. Sen sijaan laillisuus voi olla riippuvainen osallisten kyvykkyydestä ja halukkuudesta puuttua tehtyihin päätöksiin, mikä edellyttää päätöksenteon siirtämistä kauemmaksi itsestä.

Nykyiseen tilanteeseen voidaan nähdä ainakin kolme selkeää syytä: Ensinnäkin se, ettei kuntatason päätöksentekijöiltä vaadita maankäyttö- ja rakennuslain tuntemusta. Edustukselliseen demokratian periaatteiden mukaisesti lautakuntien ja jaostojen jäsenet valitaan pääsääntöisesti vaaleissa menestyneiden henkilöiden joukosta. Demokraattisuutta ei kuitenkaan vähentäisi vaatimus siitä, että lautakuntien jäsenet osallistuisivat vähintään heille suunnattuun, kuntaliiton lakiyksikön järjestämään koulutukseen. Toinen syy läheisyysperiaatteen toimimattomuuteen maankäyttö- ja rakennusasioissa on se, ettei luottamushenkilöiden toiminnalle ole sanktioita, vaikka päätöksiä tehtäisiin tietoisesti tai toistuvasti vastoin lakia. Vaikka joissain harvoissa tapauksissa hallinto-oikeudet ovat määränneet kunnan maksettavaksi pienehköjä oikeudenkäyntikuluja useiden kyseenalaisten päätösten vuoksi, eivät nämä sanktiot kohdistu henkilökohtaisesti päätöksiä tehneisiin luottamushenkilöihin ja siten niiden vaikutus tuleviin päätöksiin on vähäinen. Kolmas syy kunnallisen päätöksenteon toimimattomuuteen on poikkeamissuunnittelun – eli poikkeamislupahakemusten ja suunnittelutarveratkaisujen – yleisyys. Paljon aikaa ja energiaa kuluu raskaiden lupaprosessien pyörittämiseen sekä poikkeamispäätöksiin liittyvien valitusten käsittelyyn. Näiden toimintojen sijaan olisi toivottavaa, että demokraattisesti toteutettu kaavoitus olisi selkeästi ohjaava työkalu, ja poikkeamissuunnittelu vain harvoin käytetty ja tuolloin-

kin huolellisesti arvioitu väline maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa. Poikkeamiset siirtävät suunnittelun painopistettä kohti eräänlaista Valverden (2012) mainitsemaa sopimis- ja kohdesuunnittelua, jonka käytännöt poikkeavat suomalaisen lainsäädäntöön sisäänkirjoitetuista demokraattisuuden, tasa-arvoisuuden ja läpinäkyvyyden ideaaleista (ks. myös Kanninen & Bäcklund tässä teoksessa).

Kärjistetysti voidaan väittää, että tilanteen muuttaminen vaatisi siirtymistä uudenlaiseen, ehkä jopa jäykempään suunnittelun käytäntöön. Tämä näkemys on vastoin useita tutkimuksia, joissa suunnittelu rinnastetaan kaupunkitilojen kontrollointiin ja joissa sen sijaan uskotaan suunnittelun vähentämisen monipuolistavan tiloja ja tekevän niiden käytöistä spontaanimpia ja avoimempia (esim. Westin 2014; Hou 2010; vrt. myös Kanninen & Bäcklund; Mäenpää ym. tässä julkaisussa). Useiden tutkijoiden toiveena onkin, että kaupunkikehitys voisi perustua suunnittelusäännösten ja niiden tarjoamien rajallisten osallistumismahdollisuuksien sijaan kansalaisten itsensä muokkaamaan ympäristöön (Hou 2010, 17) – eräänlaiseen 'sissiurbanismiin' (engl. *guerrilla urbanism*: Hou 2010), tee se itse -urbanismiin (engl. *DIY urbanism*: Iveson 2013; Bela 2015; ks. myös Pyyry ym.; Mäenpää ym. tässä teoksessa) tai käyttäjien tuottamaan urbanismiin (engl. *user-generated urbanism*: Bela 2015). Vaikka on helppo yhtyä näihin toiveisiin ja ajatella spontaanien tilankäyttäjien rikastavan kaupunkia, on näissä ajatuksissa ongelmallista se, että niissä oletetaan ihmisten haluavan käyttää tiloja avoimesti ja monipuolisesti. Usein kaupunkitilojen vapaata käyttöä koskevissa tutkimuksissa unohdetaan, että kansalaisten ajatukset tilankäytön suhteen ovat moninaisia ja että spontaanien ruohonjuuritason toimintojen lisäksi osa kansalaisista tai yrityksistä toivoo ensisijaisesti taloudellista hyötyä ja voittoa edistävää rakentamista. Kontrolloinnin lisäksi suunnittelulla onkin myös suojeleva rooli, sillä suunnittelu on edellytys sille, että hallintotuomioistuimissa pystytään estämään ongelmallisia rakennus- ja maankäyttöhankkeita, ja nojautumaan perusteluissa demokraattisen päätöksentekoprosessin läpikäyneisiin kaavoihin yksittäisten ihmisten näkemysten sijaan.

Lähteet

- Blomley, Nicholas (2015). The territory of property. *Progress in Human Geography* 40:5, 593–609.
- Bela, John (2015). User-generated urbanism and the right to the city. Teoksessa Jeffrey Hou, Benjamin Spencer, Thaisa Way & Ken Yocom (toim.) *Now Urbanism: The Future City is Here*. London: Routledge, 149–164.
- Benda-Beckmann, Franz von & Benda-Beckmann, Keebet von (2014). Places that come and go: a legal anthropological perspective on the temporalities of space in plural legal orders. Teoksessa Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney & Alexandre Kedar (toim.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 30–52.
- Braverman, Irus & Blomley, Nicholas & Delaney, David & Kedar, Alexandre (2014). Introduction: expanding the spaces of law. Teoksessa Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney & Alexandre Kedar (toim.) *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 1–29.
- Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus, 7–17.
- Delaney, David (2015a). Legal geography I: Constitutivities, complexities, and contingencies. *Progress in Human Geography* 39, 96–102.
- Delaney, David (2015b). Legal geography II: Discerning injustice. *Progress in Human Geography* 40:2, 267–274.
- European Union (2012). Consolidated version of the treaty on European Union. Official Journal of the European Union C 326/1.
- Gray, Kevin & Gray, Susan Francis (1998). The idea of property in land. Teoksessa Susan Bright & John K. Dewar (toim.) *Land Law: Themes and Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 15–51.
- Hallituksen esitys (2015). Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta. HE 29/2015.
- Holopainen, Heikki & Huttunen, Kimmo & Malin, Kimmo & Partinen, Hanna (2013). *Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat*. Ympäristöministeriön raportteja 19. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Hou, Jeffrey (2010). (Not) your everyday public space. Teoksessa Jeffrey Hou (toim.) *Insurgent Public Spaces: Guerrilla Urbanism and the Remaking of Contemporary Cities*. London: Routledge, 1–17.
- Hallintolainkäyttölaki* (1996).
- Hämeenlinnan hallinto-oikeus (2014). *Vuosikertomus 2014*.
- Korkein hallinto-oikeus (2014). *Vuosikertomus 2014*.
- Korkein hallinto-oikeus (2015a). *Muu päätös 2444/2015*.

- Korkein hallinto-oikeus (2015b). *Muu päätös 392/2015*.
Kuntalaki (2015).
Maankäyttö- ja rakennuslaki (2000).
Nyman, Kaj (2000). Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain? *Yhdyskuntasuunnittelu* 38:2, 6–16.
Rannila, Päivi & Mitchell, Don (2016). Syracuse, sidewalks, and snow: the slippery realities of public space. *Urban Geography* 37:7, 1070–1090.
Ratkaisujen Suomi (2015). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
Singer, Joseph William (2000). Property and Social Relations. From Title to Entitlement. Teoksessa Chales Geisler & Gail Daneker (toim.) *Property and Values. Alternatives to Public and Private Ownership*. Washington D.C.: Island Press, 3–19.
Tuomioistuinmaksulaki (2015).
Turun hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014.
Vaasan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2014.
Valverde, Marina (2009). Jurisdiction and scale: legal 'technicalities' as resources for theory. *Social & Legal Studies* 18, 139–157.
Valverde, Marina (2012). *Everyday Law on the Street. City Governance in an Age of Diversity*. Chicago: The University of Chicago Press.
Warsta, Matias & Ekroos, Ari (2006). *Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 19.
Westin, Sara (2014). *The Paradoxes of Planning: A Psycho-Analytical Perspective*. Surrey: Ashgate.
Yarwood, Richard (2014). *Citizenship*. London: Routledge.
Young, Iris Marion (2003). *Political responsibility and structural injustice*. The Lindley Lecture, The University of Kansas.