

# Kaavoituksen kovat kiemurat

## – viralliset vaikutuskeinot

Viri Teppo-Pärnä, arkkitehti

*Tuumassa 2/2014* käsiteltiin rakennussuojeluesityksen tekemistä. Kyse oli siis alkuneuvoista kiperän aselman äärellä olijoille, yhdistyksemme ei voi olla tukena paikallistuntemusta vaativissa ratkaisuisissa. Vuorossa on katsaus kaavoitukseen – samasta syystä, suoran avun korvikkeeksi. Olkoon se ainakin lämmin kädenpuristus kaavamurheisille. Maankäytössä kaikki ei ole niin auvoista kuin lakien, kuntien imagotavoitteiden ja päättäjien ’kivapuheen’ perusteella voisi luulla.

Rakennusperinteen ystävä on useimmiten myös kulttuuriympäristön ystävä. Hän haluaisi kuitenkin pysyä kaavakiistoista mahdollisimman kaukana. Mutta tositilanteessa vetäytymishalun voittaa usein vastuuntunne, joskus suorastaan tuska; ongelmana vain on tietämättömyys siitä, miten voisi toimia, miten voisi vaikuttaa.

### Toisaalta – mutta toisaalta

Hienosti sanottuna kaava on ihmisten ja heidän toimiansa ja tarpeittensa tyydyttämiseksi laadittu maankäyttösuunnitelma, joka ottaa huomioon kaikkien toiveet ja tekee niistä kaikkia tyydyttävän kompromissin. Ihannetilanteessa kaava syntyy luovastiideoivan, avoimen ja laaja-alaisen keskustelun ilmapiirissä. Kaava olisi kuin keko, johon jokainen tuo kortensa. Toisessa laidassa on ajatus, että kaavoitus on synkkä peikko tai vääjäämättömästi etenevä juna.

Unohdan nyt tietoisesti perusasian eli sen, että kaava pyrkii yleiseen hyvään ja hyviä kaavoja syntyy koko ajan, ja valotan tuota synkempää puolta, missä kansalainen joutuu puolustamaan konkreettisia kulttuuriarvoja ’on päätetty’ -juna vastaan. Inhasti ajatellen monen kaavan takana on yksityinen intressi, ja kaavaa arvioidessa voikin pohtia: kuka tästä hyötyy.

Vaikka viranomaiset ja kulttuuriympäristötoimijat ovat järjestäneet kansalaisille kaavakoulutuksia ja vaikka kaavojen esittelytilaisuuksissa käydään yleensä läpi Suomen kaavoitusjärjestelmä, osallistumisen kohdat kaavan reitillä jäävät hahmottamatta ja oikea reagoimishetki huomaamatta.

### Paketteja netin kautta

*Kulttuuriympäristö kunniaan – kansalaisen tietopaketti (KuKu)* on Suomen Kulttuuriperinnön Tuen ja Suomen Kotiseutuliiton johdolla vuonna 2012 koottu tietopaketti maankäytöstä ja siihen vaikuttamisesta, ennen muuta kaavoituksesta.

Oppaan johdanto innostaa vaikuttamaan: ”Kun rakennuslakia vuonna 2000 uudistettiin, toteutui merkittävä vallansiirto: päätösvalta siirtyi valtiolta kunnille ja osallistuminen kansalaisille. Samaan aikaan uusittu perustuslaki lisäsi osaltaan kansalaisten vastuuta ympäristöstään. Osallistuminen yhdyskuntasuunnitteluun ja kaavoitukseen on siis laillista ja suoranaista lain edellyttämää toimintaa!”

Kannattaa panna mieleen tämä tietopaketti, joka antaa asiasta selkeän yleiskatsauksen, mutta myös mainioita tarkistuslistoja ja puhuvia esimerkkejä. (Hakusanoiksi voi kirjoittaa esimerkiksi: *kuku kansalaisen tietopaketti*.) Sieltä löytyvät mm. *Kaavaprosessi ja osallistuminen, Maankäyttö- ja rakennuslain tärkeitä kulttuuriympäristöpykälä* ja *Muutoksenhaun (valittamisen) perusteita kaavoituksessa ja luvanvaraisessa rakentamisessa*.

Kun nyt nettiin mentiin, voi todeta, että siellä piilee lukuisa joukko hyviä virallisenolaisia sivuja, joita myös kannattaa selata (ymparisto.fi, nba.fi, rakennusperintö.fi, kuntien tietopaketit, hakusanoina esimerkiksi

kaavoitus kansalainen vaikuttaminen), sekä myös tuo aina niin antoisa ja tärkeä *Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL)* asetuksineen.

### **Kaavojen yhteiset piirteet**

Kaavajärjestelmä käsittää eriasteisia kaavoja. Ainakin tiedotusvälineistä tuttuja sanoja monelle ovat *maakuntakaava*, *osayleiskaava* ja *asemakaava*, mökkiläiselle *rantakaavakin*.

Kaavatyön jokaisesta isommasta käänteestä, kuten nähtävillä olost, on kuulutus ainakin seudun päälehdessä sekä kunnan ilmoitustaululla – mutta se jää helposti näkökentän ulkopuolelle. Helppo tapa seurata kaavoitusta on kurkata tasaisin väliajoin kunnan verkkosivulta kohtaa, jossa kerrotaan ajankohtaisista kaavoitusasioista. Nykyaikaa kai olisi se, että alan yhdistysten sihteerit saisivat kuulutukset sähköposti-laatikkoonsa!

Vaikka ajatus jonkin hienon kohteen tehokaavoituksesta olisi peikko, itse kaavoitus on aivan kesytettävissä oleva asia. Jokainen kaava maakunnan tasolta kirkonkylän raitille sisältää ainakin kartan ja selostuksen.

Kaavakartassa näkyvät merkinnät eivät ole hepreaa, vaan selviävät kartan ohessa olevasta *Merkintöjen selitykset* -sarakeesta. *Kaavaselostus* noudattaa sovittua järjestystä, ja sen lukemista auttaa muunkin luettavan yleissääntö: silmää ensin sisällysluettelo. Kaavaselostukseen voi kuulua vielä reipas nippu lyhyitä liitteitä, mutta joskus myös erillisiä mittaviakin selvityksiä.

Itse kaavan ymmärtämistä auttaa se, että vieressä on samaa mittakaavaa oleva kartta, josta näkyy maaston nykytilanne. Kaavojen värit voi nimittäin olla joskus niin voimakas, että alle painettua pohjakarttaa ei juuri näy. Lisäksi kohdentamisen kannalta tärkeä metsänraja tms. on voitu jättää pois, jolloin kaavan lukeminen ilman apukarttaa on melko mahdotonta.

Nähtävillä olon aikana kaava-asiakirjat ovat lähes aina netissä, mutta toki yhä myös paperilla kunnanvirastossa. Virastot pyörivät verovaroin, joten rohkeasti vain pelipaikalle, jos siltä tuntuu! Ainakin nettitumpelon on hankalaa tarkastella laajan alueen osayleiskaavakarttaa ruudulta. 'Lakanasta' sen sijaan voi nähdä yksityiskohdat osana suurempaa kokonaisuutta. (Nykyään päättäjätkin saavat kaavansa nettiversiona – ja olen varma siitä, että he eivät aina tiedä, mistä päättävät.)

### **Valtakunnan tasolta 'postimerkkeihin'**

Ylin kaavoitustaho, joka vaikuttaa kansalaisen ympäristöön konkreettisesti, on lähin maakuntien liitto, vanhalta nimeltään seutukaavaliitto. Jos oikein kunnolla halutaan puolustaa jotain erityistä aluetta, tarkkana on oltava jo liiton laatimien *maakuntakaavojen* ja erityisaiheita luotaavien *vaihekaavojen* kohdalla, koska niiden



Volvo-auton toimitalo Helsingin Vallilassa (Ole Gripenberg 1939) saatiin säilytetyksi asukkaiden ja viranomaisten yhteistyönä. Kaavakiistan yhteydessä Museovirasto toteutti, että rakennus on korkeatasoinen ja harvinaislaatuinen esimerkki suomalaisesta autoistumisen luomasta arkkitehtuurista 1930-luvulla. Sellaisia on koko maassa enää muutamia jäljellä. Kuva: Anne Järvinen.

antamat suuntaviivat siirtyvät paikallisiin kaavoihin. (Kaavavaiheet tulevat nähtävillä myös kunnanvirastoihin, ei pelkästään liiton verkkosivuille.)

Liitoissa tapahtuvan suunnittelun ”keskeisiä tarkastelukulmia ovat ihminen, luonto, rakennettu asuin- ja työympäristö, liikenne, energia, kestävä kehitys niin kansallisesti kuin EU:n näkökulmasta”.

Kauniista sanoista huolimatta paikallispolitiikka jyllää liitoissakin, sillä päättäjät ovat poliitikkoja. Maakunnalliseen kaavaan voi näet ujuttaa jonkin oman paikallistason pyyteen X ja todeta sitten myöhemmin hurskaasti, että X täytyy toteuttaa, kun se tulee ylemmän asteen kaavasta: käytetään ns. Moskovan-korttia.

'Meille' tärkeää on varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät kaavoissa. Maakuntatasolla – niin kuin



Volvo-auton tapaus ratkaistiin oikeudessa. Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2001 asemakaavan, jossa tontille kaavoitettu rakennusoikeus oli olemassa olevaan nähden 2,5-kertainen. Se olisi käytännössä merkinnyt funkiskokonaisuuden purkamista. Museovirasto valitti päätöksestä, koska sen mukaan *rakennuksella on paitsi arkkitehtonista ja kaupunkikuvallista arvoa, myös alueen rakentumiseen liittyvää huomattavaa historiallista merkitystä. Rakennus oli valmistuessaan innovatiivinen rakennustekniikaltaan ja käyttötarkoitukseltaan, se on kestänyt hyvin aikaa ja on käyttökelpoinen sekä helposti muunneltavissa eri tarkoituksiin.* Hallinto-oikeus kumosikin kaupungin asemakaavapäätöksen vuonna 2002. Päätöksen vahvisti lopullisesti korkein hallinto-oikeus kahta vuotta myöhemmin. Kuva: Anne Järvinen.

sitten alempaanakin – pitää noudattaa *Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita*. Inventointeja, joilla on valtakunnallinen merkitys, ovat *Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt* eli RKY (Museovirasto), *Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet* (ympäristöministeriö) sekä *muinaisjäännökisteri* (Museovirasto). Kaikki löytyvät netistä.

Kunta- ja ympäristöasioita seuraava kansalainen kohtaa kaavoista useimmiten osayleiskaavan ja asemakaavan. Molemmat käsittelevät maankäyttöä samantapaisesti, ja niiden selostukset ovat rakenteeltaan samantyyppisiä; molempiin voi kansalainen vaikuttaa samoin askelmerkein. Erona on se, että osayleiskaava käsittelee laajempaa aluetta, esimerkiksi koko taajamaa. Sen merkinnät selityksineen ovat väljempää ja yleispiirteisempiä kuin asemakaavan. Osayleiskaava-termiin on voinut törmätä maaseudulla myös tuulivoimapuistojen yhteydessä.

Tyypillinen asemakaava käsittää keskusta pienemmän, mutta korttelia suuremman alueen. Merkinnät ja määräykset ulottuvat tonttitasolle ja antavat yksittäiselle rakennukselle tai rakennushankkeelle täsmälliset ehdot ja rajoitukset. Joissakin vanhoissa kaupungeissa on edelleen voimassa todella vanhoja asemakaavoja sekä

tukuittain nuorempia, ja ajankohtainen asemakaava-alue voikin olla kooltaan vain pieni pala korttelia. Tällaisesta 'postimerkkikaavoittamisesta' toki pyritään eroon.

### **Vuorovaikutuksen ja vaikuttamisen paikat**

Esimerkkinäni on kunnan teettämä asemakaava. Isommissa kaupungeissa se tehdään usein omassa virastossa, mutta yleisesti käytetään konsulttifirmoja. Konsulttifirma on hankalissa tapauksissa kätevä ratkaisu: virkamiehet eivät joudu suoranaisesti vastuuseen, vaan kädet voidaan pestä. Kuitenkin kansalaisen ja ympäristön kannalta on ikävää, jos ja kun konsulttifirma ei sisäistä paikkakuntaa perusteellisesti, ei tunne alueen henkeä, historiaa ja maiseman erityispiirteitä syvällisesti.

### **Osallistumis- ja arviointisuunnitelma**

Ellei kansalaisella ole poliittikotuttuja, hän saa ensitiedon kaavatyön aloituksesta, kun paikallislehti kirjoittaa siitä sanasen ja kun hän näkee virallisen ilmoituksen lehdestä, ilmoitustaululta tai netistä. Outo termi, *osallistumis- ja arviointisuunnitelma* eli OAS, kertoo Mitä, Missä, Milloin ja ehkä myös Miksi: kerrotaan siis tavoitteet ja prosessin kulku sekä osoitetaan kaava-

alue, kirjataan lähtötiedot, erityisarvot ja osalliset. Syy kaavoitukseen on tietenkin kiintoisa kuulla.

OAS:aan tutustuminen voi olla raskasta, jos kaavoituksen alkaminen merkitsee pahimpien pelkojen toteutumista. Silti kannattaa pysyä alusta asti kärryllä. OAS:aankin voi tarvittaessa jo reagoida, jos se tuntuu tarpeelliselta: vaatia ELY-keskukselta viranomaisneuvottelua selvitysten riittävydestä.

Jo luonnosteluvaiheessa pitäisi lain hengen mukaan olla paljon vuorovaikutusta, ja esimerkiksi kansalaisia pohdituttavien kulttuuriympäristöasioiden pitäisi olla keskustelun piirissä. Siinä vaiheessa, kun ratkaisut ovat ns. piirustuspöydällä, aitoa vuoropuhelua ei valitettavasti juuri esiinny, vaikka juuri tässä vaiheessa kaikki vaihtoehdot olisivat vielä mahdollista. Tilanne pitää saada muuttumaan!

### **Luonnos → mielipide**

Vuorovaikutus on pahimmillaan seuraavanlaista: *asemakaavaluonnoksesta* järjestetään esittelytilaisuus, jossa konsultti ja kunnan edustajat ovat läsnä. Digiheitimen kuva on pääosassa, kansalaisten puheenvuoroille ei aina jää tarpeeksi aikaa, ja puheenjohtaja leikkaa herkästi keskustelun. Jos puheajasta tuntuu tulevan rajallinen, asiasta voi toki tehdä puheenjohtajalle



Helsingin Kivinokka on ulkoilu- ja kesämaja-alue Vanhankaupunginlahdella, Kulosaaren ja Herttoniemen välissä. Se on ollut kaupunkilaisten käytössä jo 75 vuotta, mutta vanha käyttö oli äskettäin uhattuna. Kaupunki oli merkinnyt Kivinokan yleiskaavaan ns. selvitysalueeksi, ja alueelle kaavailtiin asuntoja. Voimakas kansalaisliike lähti puolustamaan Kivinokkaa mm. adressin avulla. Siinä vedottiin luonto-, virkistys- ja kulttuuriarvoihin. Alue oli sen mukaan keidas kaupungin keskellä. Kaupunki avasi julkisen keskustelukanavan Kivinokasta. Se auttoi omalta osaltaan siinä, että isommilta kiistoilta vältyttiin. Kädenväännöt käytiin prosessin alkumetreillä, luonnosvaiheessa. Päättäjät ottivat mielenilmaisut huomioon. Keväällä 2014 kaupunkisuunnittelulautakunta päätti, että alue varataan osayleiskaavassa kesämaja- ja virkistyskäyttöön ja että tätä käyttöä jopa laajennetaan. Kuva: Anne Järvinen.



Kuninkaantien varsi Inkoon keskiaikaisen kirkon tuntumassa on vaalimisen arvoinen kulttuuriympäristökokonaisuus, jopa valtakunnallisesti. Äskettäin Kuninkaantien maiseman uhkana oli asemakaava. Kunta halusi tehostaa maankäyttöä esimerkiksi osoittamalla tälle historialliseen tienäkymään kuuluvalla peltoaukealla tiiviin rivitaloalueen. Kaavaa vastustivat sekä asukkaat että maakuntamuseo ja ELY-keskus. Tapauksessa saatiin osavoitto, sillä herkin osa avointa peltoa rajattiin asemakaava-alueen ulkopuolelle. Kuva: Liisa Tarjanne.

esityksen heti alkuun: keskustellaan niin kauan kuin asiaa riittää.

Samoihin aikoihin alkaa juosta nähtävillä olo. Kaa-  
valuonnoksesta voi antaa silloin *mielipiteen*. Se on  
vapaamuotoinen ja mutu-henkinenkin, ja sen voi tehdä  
suullisesti tai kirjallisesti: kirjelmänä tai esimerkiksi  
meilinä.

Konsultti tekee mielipiteistä päättäjille yhteenvedon.  
Mielipiteiden huomioon ottaminen riippuu tietenkin  
kunnan hallinnollisesta ja poliittisesta kulttuurista. Käy-  
tännössä esimerkiksi maanomistajia kuunnellaan tar-  
kemmalla korvalla kuin vaikkapa kotiseutuyhdistystä.

### Ehdotus → muistutus

Taustalla kaava elää ja etenee melko suoraviivaisesti,  
varsinkin jos siitä vallitsee poliittinen yksituumaisuus,  
eikä aikaakaan, kun esillä on seuraava vaihe, yleensä  
lautakunnan ja hallituksen kautta: *asemakaavaehdotus*.  
Viimeistään tässä vaiheessa mukana on kaavaselostus,  
joskus paljonkin työtä vaativa kokonaisuus.

Vaikka ajatus  
jonkin hienon kohteen  
tehokaavoituksesta olisi peikko,  
itse kaavoitus on aivan  
kesytettävissä oleva asia.

Ehdotuksesta pyydetään lausuntoja viranomaisilta.  
Jos kyse on arvokkaasta kulttuuriympäristöstä, ELY-kes-  
kus ja maakuntamuseo ovat kuvioissa mukana. Joskus  
kunta pyytää lausuntoja myös paikallisyhdistyksiltä.  
Normaalisti ne ovat samassa asemassa kuin kansalaiset  
eli voivat antaa *muistutuksen*. Muistutus tehdään kir-  
jallisesti, jälleen virallisen nähtävillä olon aikana. Sen  
pitäisi olla tiukkaa asiaa, mielellään hyvin perusteltuna.  
(Kuulutuksia täytyy seurata valppaasti. Kiistakaavojen  
tärkeät hetket tuntuvat ajoittuvan juhlapyyhiin!)

Mutkat suoriksi vetäen: Seuraavaksi konsultti laatii  
*vastineet* lausuntoihin ja muistutuksiin, joista on tehty  
päättäjille tiivistelmät. Vastineen loppulause on useim-  
miten tämä: ei anna aihetta muutoksiin. Lautakunnan  
jäsenet tuskin lukevat alkuperäisiä muistutuksia, vaikka  
pitäisi, he tyytyvät konsultin tulkintaan ja ratkaisuihin.  
Korjauksiakin kaavaehdotukseen voi silti tulla, varsin-  
kin viranomaisten vaatimana.

Valitusvaiheeseen valmistautuvat huomatkoot,  
että lausunnoissa ja muistutuksissa voi olla tärkeitä  
valitusperusteita. Tiivistelmät ovat mukana kaavase-

lostuksessa, alkuperäisiin asiakirjoihin voi tutustua  
kunnanvirastossa.

### Valmis kaava → valitus

Valmis *kaava* käy vielä läpi lautakuntakäsittelyn, ja  
lopuksi hallitus sanoo sanansa ja esittää kaavan val-  
tuustolle. Siellä kaavan kunnansisäinen tie päättyy,  
usein äänestyksen jälkeen. Jos/Kun – useimmiten Kun  
– kaava on mennyt läpi, pöytäkirjan allekirjoittamises-  
tä alkaa juosta 30 päivän määräaika: mikäli kaava ei  
tyydytä kulttuuriperinnön vaalijoita, tuona aikana on  
mahdollisuus tarttua vielä yhteen rankkaan vaikutus-  
mahdollisuuteen, *valitukseen*. (Ajan suhteen kannattaa  
olla tarkkana, sillä monesti on käynyt niin, että valitusta  
tahkoava on laskenut päivät väärin.)

Valitus tehdään säädellyllä tavalla oman alueen  
*hallinto-oikeudelle*. Valittajina voivat olla mm. yksityiset  
kansalaiset, kansalaisryhmät ja alueelle rekisteröidyt  
yhdistykset. Moni pelkää valituksen maksavan. Pää-  
töksen lunastusmaksu ei ole iso, ja tarkan summan voi  
tarkistaa netistä. Toki valittamiselle tulee hintaa, jos  
käyttää lakimiestä apunaan.

Valituksen tekijän täytyy tietää, millä perusteilla  
kaavan voi saada kumoon. Kaavan heikko ammatillinen  
laatutaso ei ole kunnollinen valitusperuste. Yleinen si-  
säpiirin hupiheitto on, että sutta ja sekundaä saa tehdä,  
se ei ole laitonta.

Päätöksenteon virheet eli jääviydet ja muut virheel-  
liset menettelyt (esimerkiksi nähtävilläoloajoissa) ovat  
päteviä valitusperusteita, samoin toimivallan ylitys,  
vaikkakin ne ovat itse asian kannalta 'toisaikaisia'.  
Maakuntakaavan vastaisuus on kova peruste. Nyt voi  
kaivaa esille valtakunnalliset inventoinnit ja niiden  
kuvaamat arvot.

Kaava ei tietenkään saisi olla miltään osin lainvas-  
tainen. Oikeuden näyttää kylläkin olevan vaikea arvi-  
oida, ovatko esimerkiksi laissa mainitut kauneus- ja  
perinnearvot uhattuina, nehän ovat sumeita käsitteitä.

Valittaja käy vielä selityksen ja vastaselityksen si-  
sältävän, hallinto-oikeuden järjestämän vuorotanssin  
kunnan kanssa. Kun hallinto-oikeus on sanellut päätök-  
sensä – yleensä vajaan vuoden päästä – on tuloksena  
voitto, osavoitto tai sitten häviö. Kumpikin osapuoli,  
valittaja ja kunta, voi viedä asiansa vielä *korkeimpaan*  
*hallinto-oikeuteen*, joka kylläkin ensiksi pohtii, saako  
valittaja valitusoikeuden.

Kävi niin tai näin, tämä Maankäyttö- ja rakennuslain  
voimalause antaa jokaiselle hyvästä-syystä-valittajalle  
oikeutuksen ja ryhdin: "Asemakaava on laadittava siten,  
että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä  
tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hä-  
vittää." (MRL 54 §) 🏠