

# Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus

**Lasse Peltonen**  
**Johanna Tuomisaari**  
**Vesa Kanninen**

## JOHDANTO

Pääministeri Matti Vanhasen molemmat hallitukset ovat halunneet nopeuttaa joustavoittaa ja tehostaa kaavoitusta. Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan (Valtioneuvoston kanslia 2003) sisältyi tavoite kaavoitukseen liittyvien valitusten vähentämisestä sekä niiden käsittelyn nopeuttamisesta. Hallituskauden lopulla maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä –asetukseen tehtiinkin muutoksia, joilla on muun muassa pyritty poistamaan ns. kaksinkertaisen valittamisen mahdollisuus<sup>1</sup>. Kaavoituksen nopeuttaminen sisältyy myös Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan (Valtioneuvoston kanslia 2007).

Yhtäältä valitusten vähentämisen motiivina on ollut tarve lisätä tonttitarjontaa ja näin hillitä tonttien ja rakentamisen kustannusten nousua. Riittävä tonttien ja asuntojen tarjonta nähdään yhteiskunnan ja talouden toiminnan kannalta tärkeinä tekijöinä. Näin tonttitarjonta liittyy voimakkaaseen yhdyskuntien kasvukehitykseen (Ympäristöministeriö 2007). Toisaalta tonttitarjonnan lisääminen merkitsee ympäristön muuttumista, ja esiin nousevat kysymykset kaupunkialueiden lähivirkistysalueiden kohtalosta, rakennushankkeiden aiheuttamista haitoista ja yleisemmin kaavoitus- ja rakennushankkeiden hyväksyttävyydestä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista. Onkin selvää, että sekä yhdyskuntien nopeaan kasvuun että valitusten

---

<sup>1</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain (1441/2006) ja Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (118/2007) muutokset tonttitarjonnan parantamiseksi tulivat voimaan 1.3.2007. Asemakaavavaiheessa ei voi enää tehdä jatkovalitusta (KHO:een) asioista, jotka on ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, eikä rakennuslupavaiheessa voi enää tehdä jatkovalitusta asioista, jotka on ratkaistu asemakaavassa. (Kuntaliitto 2007.)

vähentämiseen liittyä erilaisia, myös selvästi ristiriitaisia intressejä. Esimerkiksi rakennusalan toimijat ovat esittäneet kaavoitusprosessien vauhdittamista mm. mahdollistamalla maanomistajien kaavoitusaloitteet ja nopeuttamalla valitusprosesseja (Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI & Suomen Kiinteistöliitto 2005), kun Suomen luonnonsuojeluliitto on puolestaan esittänyt, että aito osallistumisoikeus tarvitsee tuekseen muutoksenhakuoikeutta. Luonnonsuojeluliitto vastustaa osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien rajoittamista. (Suomen Luonnonsuojeluliitto 2004).<sup>2</sup>

Keskustelua valitusten vähentämisen tarpeesta on käyty pääasiassa poliittis-hallinnollisessa sekä taloudellisessa kontekstissa, hallituksen tavoitteiden ja maankäyttö- ja rakennuslain muutostarpeiden näkökulmasta. Hitaat kaavoitusprosessit on nousukauden aikana nähty tonttituotannon ja rakentamisen esteinä, ja ratkaisuja kaavoituksen vauhdittamiseen haetaan mm. valitusmahdollisuuksia rajaamalla. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, mistä muutoksenhaun tarve syntyy. Hallinnossa on pyritty vastaamaan kysymykseen siitä, miten valituksia voidaan vähentää tai niiden käsittelyä nopeuttaa (oikeusturvan liiksi kärsimättä), pikemmin kuin haettu vastauksia kysymykseen siitä, mistä valitukset syntyvät. Valituksia voidaan tehokkaasti vähentää rajoittamalla muutoksenhaun mahdollisuuksia oikeudellisin keinoin, esimerkiksi lakia muuttamalla. Jos myös muutoksenhaun tarpeeseen ja valitusten syntyyn halutaan puuttua, on asiaa selvitettävä muutoksenhakijoiden näkökulmasta.

Tämän artikkelin lähtökohtana on, että kaavoitukseen liittyvät valitukset syntyvät muutoksenhakijoiden havaintojen ja kokemusten pohjalta erilaisten maankäytön konfliktien yhteydessä. Tämä lähtökohta tukeutuu konfliktitutkimuksessa yleisesti hyväksytyyn ajatukseen, jonka mukaan toimijoiden havainnot ovat merkittävä osa konfliktien olemusta (Peltonen & Villanen 2004, 6–7). Esimerkiksi organisaatiotutkijat Stuart S. Schmidt ja Thomas Kochan (1972) pitävät konfliktin keskeisinä osatekijöinä toimijoiden havaitsemaa tavoitteiden ristiriitaisuutta (*perceived goal incompatibility*) sekä havaittuja mahdollisuuksia puuttua asioiden kulkuun (*perceived opportunity for interference*). Havainnot tilanteesta ja muiden toimijoiden tavoitteista sekä omista toimintamahdollisuuksista ovat siis olennaisia konfliktin rakentumisen kannalta.

Toinen tärkeä lähtökohta on sosiaalisen konfliktin ja juridisen riidan välinen ero. Kaavasta tehtävä valitus on luonteeltaan oikeustoimi, joka käynnistää juridisen

---

<sup>2</sup> Samalla on selvää, etteivät valitukset ole ainoa tai edes merkittävin yhdyskuntarakentamisen este. Tonttitarjonnan ongelmien taustalla on havaittu moninaisia tekijöitä mm. maanomistusoloihin ja kuntien toimintakäytäntöihin liittyen (Rinkinen 2007). Kaavoitusjärjestelmän ja -lainsäädännön asiantuntijan Olavi Syrjäsen (2005, 55–56) mukaan kaavoituksen hitaus voi johtua yhtä lailla myös kunnan maanomistuksesta ja maapolitiikasta, kaavoituksen resurssipulasta, aikataulutuksesta tai kunnan byrokraatiasta. Päätösten muutoksenhakuun liittyy lisäksi periaatteellisia kysymyksiä mm. oikeusturvasta (Oikeusministeriö 2004) sekä yleisemmin hankkeiden hyväksyttävyydestä ja laillisuudesta (Wähä 2004).

prosessin hallinto-oikeudessa. Tämän oikeustoimen taustalla on kuitenkin monitahoinen konflikti, jossa eri toimijat ja tavoitteet törmäävät toisiinsa intresseineen, arvoineen ja tietoineen. Konflikti on siis laveampi käsite kuin riita. Käräjäoikeuksien sovintomenettelyä tutkineen Kaijus Ervastin (2001) mukaan riidalla tarkoitetaan tyypillisesti juridisoitua konfliktia, joka on ikään kuin ”puhdistettu” oikeudellisesti epärelevanteista seikoista. Oikeusantropologisesta näkökulmasta onkin esitetty, että konfliktin muuttuessa juridiseksi riidaksi sen luonne muuttuu niin paljon, ettei kyse ole enää edes samasta tapauksesta. Tästä seuraa edelleen myös se haastava näkökulma, että oikeudellinen riitojen ratkaisu ei olekaan konfliktinratkaisua, koska se jättää konfliktin syyt ennalleen. (Ervasti 2001.)

Tämän artikkelin mielenkiinto kohdistuu niihin käsityksiin, joita muutoksenhaki- ja kaavoitushankkeiden vaikutuksista ja hankkeiden hyväksyttävyydestä. Valitukset eivät perustu ”objektiivisiin” faktoihin esim. valittajan intresseistä, vaan pikemminkin valittajan tekemään tulkintaan ja arvioihin siitä, miten toivottavia kaavan vaikutukset ovat tai miten reilu ja avoin tai muilla kriteereillä hyväksyttävä kaavaprosessi on ollut. Ainoastaan ihmisten käsitysten kautta voidaan ymmärtää, miksi nämä toimivat tietyllä tavalla. Ihmisten toiminta ei perustu sille, miten asiat objektiivisesti ovat, vaan sille, miten he katsovat niiden olevan. Sosiaalisen konfliktin ja juridisen riidan erottelua seuraten kokemuksellinen näkökulma kaavavalitukseen korostaa eroa *kaavaratkaisun koetun oikeudenmukaisuuden* ja *kaavaratkaisun laillisuuden* välillä.

Esittelemme aluksi koetun oikeudenmukaisuuden näkökulmaa ja oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksia suhteessa kaavoitukseen. Keskeisenä erotteluna toimii sisällöllisten (tai *distributiivisten*) ja menettelyllisten (eli *proseduraalisten*) näkökulmien välinen ero. Tämän erottelun hyöty konfliktien ennakoinnin ja hallinnan näkökulmasta perustuu oletukseen siitä, että menettelytapoja on helpompi muuttaa kuin toimijoiden intressejä – ja näin juuri menettelytavoista voisi löytyä avaimia sekä kaavoituksen sujuvuuden että hyväksyttävyyden lisäämiseen.

Teoreettista jaksoa seuraa tutkimuksen empiirisen aineiston ja menetelmien lyhyt esittely, minkä jälkeen erittelemme analyysin tuloksia ja vedämme niistä päätelmiä – keskittyen kysymykseen siitä, mihin kaavoitusprosesseissa pitäisi kiinnittää huomiota, jos kokemuksellisen oikeudenmukaisuuden näkökulma haluttaisiin huomioida valitusten välttämisen lähtökohtana. Artikkelin pohjautuu ympäristöministeriön rahoittaman muutoksenhaun tarpeita koskevaan selvitykseen, joka on toteutettu Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa 2006–2008.

## KOETUN OIKEUDENMUKAISUUDEN NÄKÖKULMA

Koettua oikeudenmukaisuutta on tutkittu sosiaalipsykologian näkökulmasta esimerkiksi organisaatioiden ja johtamisen sekä palveluliiketoiminnan kehittämisen näkökulmista (Tyler & Blader 2000; Collie, Sparks & Bradley 2000; Beugre & Baron 2001). Koetun oikeudenmukaisuuden tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen ja korostaneet ns. *relatiivista* näkökulmaa, joka on kiinnostunut ihmisten välisten suhteiden muodostumisesta tärkeänä osana oikeudenmukaisuuden arviointia. Kokemuksellisuutta korostava näkökulma oikeudenmukaisuuteen on näin ollen ihmistieteellinen pikemmin kuin lainopillinen ja *konstruktivistinen* pikemmin kuin *positivistinen* (ks. esim. Berger & Luckmann 1995).

Koetun oikeudenmukaisuuden teema ei yleensä käsitellä suunnitteluteoreettisessa keskustelussa, mutta se sopii hyvin yhteen vuorovaikutuksen merkitystä korostavan kommunikatiivisen suunnitteluparadigman kanssa. Kommunikatiivisen suunnittelun ytimessä on ajatus osallisten kokemusten kunnioittamisesta suunnittelun periaatteellisena lähtökohtana ja suunnittelun tietoperustan rakentajana (ks. esim. Healey 1992; Puustinen 2003). Kyse on suunnitteluprosessien avoimuudesta ja tasaveroisesta vuorovaikutuksesta, jossa erilaisten näkemysten punnitseminen tapahtuu. Kyse on myös osallisten roolin ja statuksen tunnustamisesta yhteisessä prosessissa.

Suomen kielen sana *reiluus* (engl. fairness) kuvaa hyvin oikeudenmukaisuuden kokemuksellista puolta: kyse ei ole vain abstraktista oikeudenmukaisuudesta, vaan teoista ihmisten välisissä suhteissa. Siinä, missä laillisuutta voivat arvioida vain asiantuntijat (esimerkiksi asianajajat ja tuomarit), on reiluuden arviointi mahdollista kaikille. Voimme ainakin intuitiivisesti ymmärtää, mitä tarkoittaa (ja miltä tuntuu) esimerkiksi se, että virkamies toimii reilusti: hän kohtelee kuntalaisia ja heidän näkemyksiään tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. *Laillisuus* on abstraktimpi, juridinen kysymys. Laillisuus ei aina edellytä reiluutta – eikä reiluus laillisuutta. Onkin muistettava ettei hyväksyttävyyttä tai koettu oikeudenmukaisuus voi olla ainoa mittari, jolla kaavaratkaisuja tarkastellaan. Hyvissä kaavaratkaisuissa yhdistyy monia eri ulottuvuuksia, jotka suunnittelijan tulee huomioida ja sovittaa yhteen.

Reiluudesta on vaikea puhua ilman ajatusta siitä, keneen reiluus kohdistuu tai keiden välillä reiluus vallitsee. Koettu oikeudenmukaisuus kytkeytyy myös siihen, miten arvostetuiksi ihmiset itsensä kokevat tietyn ryhmän tai organisaation jäsenenä. Reiluuden merkitys piilee siinä, että reilut menettelytavat ja vuorovaikutus tunnustavat ihmisen aseman, *statuksen*, yhteisönsä täysivertaisena jäsenenä. Vastaavasti epäreilut toimintatavat saavat ihmiset tuntemaan itsensä alistetuiksi tai alempiarvoisiksi yhteisön jäseniksi, joiden tarpeet eivät ole tasaveroisessa asemassa yhteisön muiden jäsenten tarpeiden kanssa. (Tyler & Blader 2000.)

Koetun oikeudenmukaisuuden lähtökohta tarkoittaa, että muutoksenhakijoiden arvioihin kaavaratkaisujen hyväksyttävyydestä suhtaudutaan vakavasti. Valitukset

kumpuavat muutoksenhakijoiden arvioista siitä, miten hyväksyttäviä kaavoissa esitetyt muutokset ovat. Yhtäältä oikeudenmukaisuutta arvioidaan suhteessa (kaava) päätösten lopputuloksiin ja sen tuottamiin hyötyihin ja haittoihin (*distributive justice*). Tästä näkökulmasta muutoksenhakija pohtii kaavapäätöksen lopputuloksia: mitä kaavoitetaan ja mihin? Entä millaisia hyötyjä ja haittoja kaava tuottaa? Toiseksi muutoksenhakijoiden kokemukset voivat liittyä suunnitelmien ja päätöksenteon sisältöjen lisäksi myös prosesseihin – eli siihen, miten tiettyihin ratkaisuihin on päädytty. Tällöin puhutaan menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta (*procedural justice*). Näiden lisäksi on syytä erottaa omaksi – tosin enemmän prosessiin kuin suunnitelmien sisältöön liittyväksi – kategoriakseen vuorovaikutuksen laatuun liittyvä vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus (*interactional justice*), joka viittaa erityisesti osapuolten reiluun kohteluun. (ks. esim. Skarlicki & Folger 1997; Beugre & Baron 2001.)

### **Prosessin lopputulokset ja menettelytavat oikeudenmukaisuuden mittareina**

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) on kirjattu kaavojen sisältövaatimukset, joihin valitukset kaavan vaikutuksista tukeutuvat. Esimerkiksi asemakaavoista on säädetty MRL:n 54§:ssä, että kaavan tulee luoda edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen saatavuudelle, liikenteen järjestämiselle jne.<sup>3</sup> Kysymys kaavojen sisällöllisestä hyväksyttävyydestä liittyy muutoksenhakijan näkökulmasta odotettuihin hyötyihin, haittoihin ja riskeihin, joita suunnitelmiin liittyy. Kaavan hyväksyttävyyttä arvioidaan tällöin kaavapäätöksen *loputulosten* näkökulmasta. Kysymystä kaavan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välillä ei välttämättä harkita. Kyse on pikemminkin vaikuttamisen halusta itselle tai omalle yhteisölle haitalliseksi koettuun muutokseen.

Kaavoitukseen ja sen vaikutuksiin liittyvät *intressit* ovat tärkeitä maankäytön konfliktien synnyn kannalta (Peltonen & Villanen 2004, 22). Taloudellisten etujen, kuten kaavoihin sisältyvien rakennusoikeuksien, ohella ympäristön muutoksiin liittyviä intressejä voivat olla esimerkiksi toiminnalliset intressit (esim. liikkuminen) tai terveyteen ja turvallisuuteen (ympäristöhaittoihin ja -häiriöihin) liittyvät näkökohdat. Osapuolten intresseihin liittyy läheisesti niin sanottu *distributiivisen oikeudenmukaisuuden* käsite (ks. esim. Beugre & Baron 2001), joka viittaa siihen, millaisia lopputuloksia – hyötyjä ja kustannuksia – kaavaratkaisu tuottaa eri osapuolille. Osapuolten intressit värittävät arvioita kaavaratkaisun kohtuullisuudesta. Tästä näkökulmasta voidaan kysyä miten hyödyt ja haitat jakautuvat kaavoituksen seurauksena? Onko hyötyjen ja haittojen jakautuminen tasapuolista? Suunnittelulla ja ristiriitojen käsittelyllä voidaan vaikuttaa siihen, miten hyvin intressejä saadaan sovitettua yhteen.

<sup>3</sup> Finlex: Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

Intressien ohella kyse voi olla *arvolähtökohdistista*: valittajille suoraan koituvat haitat (tai niiden uhka) ei ole välttämättä keskeinen kysymys silloin, kun valituksen taustalla on sitoutuminen tiettyihin arvoihin ja niiden edistämiseen. Muutoksenhaun tarve syntyy siitä, että suunnitelman katsotaan edustavan erilaisia ("väärää") arvoja. Arvolähtökohtien tinkimätön ja "vakaumuksellinen" puolustaminen on todettu tutkimuksessa yhdeksi konfliktien ratkaisua vaikeuttavaksi tekijäksi. (Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006.) Intressit ja arvot kohdistuvat kaavahankkeiden piirteisiin ja ne kiinnittyvät paikallisesti niihin alueisiin, joille hankkeita ollaan tuomassa. Edellä viitatussa konfliktitutkimuksessa Peltonen ym. (2006) jaottelivat konfliktialttiiden suunnittelutapausten distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä piirteitä 1) suunnitellun hankkeen sekä 2) suunniteltavan alueen näkökulmista. Tutkimuksessa todettiin ongelmallisiksi mm. häiritsevät väylähankkeet, täydennysrakentaminen ja viheralueiden vähentäminen, jotka aiheuttavat konflikteja ja valituksia etenkin suuremmissa ja kasvavissa kaupungeissa.

Maankäytön suunnittelun – kuten muunkaan yhteiskunnallisen päätöksenteon – hyväksyttävyyttä ei kuitenkaan voi arvioida vain kaavan lopputulosten näkökulmasta. Koska tarkoituksena ei pyhitä keinoja, on prosessin piirteiden tarkastelu olennaista hyväksyttävyyden ymmärtämisen kannalta.

Menettelyllisen eli *proseduraalisen* oikeudenmukaisuuden (*procedural justice*) näkökulma on korostunut oikeudenmukaisuuteen liittyvässä tutkimuksessa 1970-luvulta lähtien, jolloin psykologi John Thibaut ja oikeustieteen professori Laurens Walker esittivät, että ihmiset eivät arvioi oikeuden päätöksiä ainoastaan niiden suorien seurausten pohjalta (eli miten ne jakavat hyötyjä ja haittoja). Ihmisiä kiinnostaa vahvasti myös prosessin reiluus, jolla päätöksiin päädytään. Ihmiset arvioivat prosesseja myös sen mukaan, miten heitä itseään kohdellaan prosessin kuluessa. (Thibaut & Walker 1975.)

Menettelytapojen hyväksyttävyys onkin avainasemassa missä tahansa prosessissa, jonka lopputulokset eivät voi miellyttää kaikkia osapuolia. Reiluilla menettelytapoilla vastenmielisetkin päätökset ovat hyväksyttävämpiä. Vaalit tarjoavat tässä analogian: voimme hyväksyä vastenmielisenkin eduskuntavaalien lopputuloksen, jos luotamme vaalijärjestelmään; siihen, että ehdokasasettelu on ollut avointa, vaalisalaisuus säilynyt ja kaikki äännet laskettu. Kaavoituksessa menettelytapojen oikeudenmukaisuus liittyy kysymyksiin siitä, miten osallistuminen ja vuorovaikutus on järjestetty, millainen tietopohja ohjaa ratkaisuja ja miten vaikutusten arviointi on kytketty prosessiin. Onko prosessi avoin vai onko asiat lyöty ennalta lukkoon?

Konfliktitilanteissa kysymykset taustatietojen ja selvitysten luotettavuudesta ja riittävydestä nousevat osaksi kiistelystä. Tieto ei siis ole neutraalia ja puolueetonta, vaan siihenkin liittyy vahvoja intressejä. Niinpä tieto on aina myös kiistanalaista, ja tiedon tuottamiseen ja käsittelyyn liittyvät kysymykset ovat olennaisia

proseduraalisen oikeudenmukaisuuden osatekijöitä. Tiedon merkitys ilmenee kaavavalituksissa niin, että valitusten menettelytapoihin liittyvistä perusteista huomattava osa liittyy kaavan laadinnassa käytettyjen selvitysten riittävyteen (Wähä 2004). Maankäytön suunnittelussa käytettävän tiedon suhteen voidaan puhua jopa vastakkainasetteluista: on tietoa ja vastatietoa. Suunnittelun tiedonmuodostusta sekä asiantuntija- ja maallikonäkökulmien väliseen jännitteeseen liittyviä kysymyksiä on tutkittu sekä yhdyskuntasuunnittelun että kunnallisen päätöksenteon konteksteissa – joissa haasteena on sekä kansalaisten peloton aktiivisuus että suunnittelun ja päätöksenteon järjestelmien kyvyttömyys käsitellä kokemuksellista tietoa (ks. esim. Staffans 2002; 2004; Lapintie 2002; Bäcklund 2007).

Menettelytapoihin liittyvään oikeudenmukaisuuteen kuuluu myös vuorovaikutuksen koettu laatu – eli se, miten osallisia kohdellaan. Tästä oikeudenmukaisuuden piirteestä on käytetty englanninkielistä nimitystä *interactional justice*, joka viittaa vuorovaikutuksen reiluuteen ja kommunikaation koettuun laatuun (Beugre & Baron 2001).<sup>4</sup> Vuorovaikutus sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat kaavaprosessissa menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kannalta avainasemassa, koska juuri ne synnyttävät (tai eivät synnytä!) kokemuksen siitä, että ”minut ja minun näkemykseni on huomioitu”. Vuorovaikutuksen laatu nousee esiin maisema-arkkitehti Kristiina Rinkisen (2007: 51–52) tutkimuksessa tonttituotannon ja kaavaprosessien sujuvoittamisesta. Rinkisen mukaan vuorovaikutuksen lisääminen maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa on lisännyt osallisten odotuksia vaikuttamismahdollisuuksista kaavoituksessa. Tämä korostaa valmisteluvaiheen vuorovaikutuksen laatua ja sen onnistuneen organisoinnin merkitystä. Maankäytön konfliktien tutkimuksessa (Peltonen ym. 2006) on proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviksi ongelmiksi todettu myös suunnittelun kiirehtiminen, epäilykset epäasianmukaisesta vaikutamisesta tai jäävyksistä, kaavan sisällön sitominen ennen kaavoitusprosessia sekä epäselvä roolijako kaavoittajan ja luottamushenkilöiden välillä. Palaamme näihin teemoihin artikkelin analyysiosuudessa.

## AINEISTO JA MENETELMÄT

Tämä artikkeli pohjautuu ympäristöministeriön muutoksenhaun tarpeita koskevaa selvitystä varten koottuun aineistoon, joka koostui korkeimman hallinto-oikeuden vuosina 2004 ja 2005 ratkaisemista asema- ja yleiskaavavalituksista. Analyysin kohteena oli näihin valituksiin liittyvä aineisto, erityisesti valituskirjelmät, joissa muutoksenhakijat perustelevat sitä, miksi jokin kaavaratkaisu olisi kumottava lainvastaisena. Kaiken kaikkiaan valituksia oli 158 kappaletta, joista asemakaavavalituksia

<sup>4</sup> Organisaatiotutkijoiden Constant Beugren ja Robert Baronin (2001) mukaan menettelylliset, proseduraaliset ja interaktionaaliset hyväksyttävyyden kriteerit liittyvät selvästi myös organisaation toiminnan yleiseen hyväksyttävyyteen, eli legitimitettiin.

oli 126 kappaletta ja yleiskaavavalituksia 32 kappaletta.<sup>5</sup> Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikki kaavat oli aloitettu maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen (vuonna 2000) jälkeen. Aineistoa on eritelty tarkemmin taulukossa 1.

VUOSI	ASEMAKAAVAVALITUKSET	YLEISKAAVAVALITUKSET	YHTEENSÄ
2004	70	18	88
2005	56	14	70
yhteensä	126	32	158

**TAULUKKO 1** Tutkimusaineiston asema- ja yleiskaavavalitukset vuosittain

Valituksiin liittyvien valituskirjelmien analyysi toteutettiin sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa aineiston erittelyn tavoitteena on löytää teksteistä yhtäläisyyksiä ja eroja sekä tiivistää aineiston piirteitä kuvaukseksi, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja muihin tutkimustuloksiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Analyysin tavoitteena oli löytää valituskirjelmistä erilaisia perusteluita valituksen jättämiselle. Analyysissä keskityttiin löytämään aineiston perusteella mahdollisimman kattavasti kaikki valituksen taustalla olevat *perustelut*, ei siis ainoastaan lain mukaisia *valitusperusteita*. Näin ollen lähestymistapa on toisenlainen kuin Wähän (2004; 2005) selvityksissä.<sup>6</sup>

Perusteluiden hakeminen valituskirjelmistä toteutettiin ilman tiukkaa teoreettista viitekehystä, aineistolähtöisesti. Tämä todettiin kiinnostavammaksi lähestymistavaksi esimerkiksi konfliktintutkimuksesta tuttujen konfliktien syiden etsimisen sijaan, koska valituskirjelmien sisällön kirjosta ei ollut etukäteen selvää kuvaa. Näin analyysissä haluttiin mahdollistaa myös se, että aineistosta nousee esiin yllättäviäkin piirteitä. Aineiston käsittelyä ohjasi lähinnä väljä erottelu sisällöllisten ja menettelytapoihin liittyvien perustelujen välillä, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa käytännön kannalta relevanttien johtopäätösten tekeminen; mitä menettelytapoja kaavaprosesseissa tulisi parantaa? Lisäksi taustatietoja ja ennakkokäsityksiä valituksista tarjosivat aiemmat aiheesta tehdyt selvitykset (Wähä 2004; 2005; 2006).

Sisällönanalyysissä keskityttiin valituksiin liittyvien perusteluiden ja teemojen laadulliseen tarkasteluun ja jäsentämiseen. Tämän lisäksi tehtiin yksinkertaista määrällistä analyysiä, jotta päästäisiin selville siitä, miten usein tietyt teemat ja perustelut toistuvat valituksissa. Määrällisesti tarkasteltiin sekä erilaisten perus-

<sup>5</sup> Aivan kaikki tarkasteluajanjaksona ratkaistut valitukset eivät ole mukana aineistossa, sillä osa valituksiin liittyvistä asiakirjoista oli muualla lainassa eikä siten käytettävissä.

<sup>6</sup> Wähän analyysissä kytkentä lain vaatimuksiin on suoraviivaisempi. Lisäksi on huomioitava, että tässä selvityksessä analyysin kohteena olivat erilliset valitukset, kun taas Wähän aineistoissa analyysin yksiköinä olivat kaavat.



teluiden koko joukkoa sekä sitä, miten monessa valituksessa tietynlaiset perustelut esiintyvät. Perusteluiden koko joukon tarkastelussa on pidettävä mielessä, että kaikki perustelut eivät ole valituksissa yhtä ”painavia”. Pääasiallisia valitusperusteita tuetaan muilla, vähempiarvoisilla argumenteilla.

Seuraava analyysi perustuu siis muutoksenhakijoiden esille tuomiin näkökohtiin ja heidän kokemuksiinsa ja käsityksiinsä. Tarkoitus ei ole ottaa kantaa, ovatko ne perusteltuja tai lain mukaan hyväksyttäviä valitusperusteita vaan luoda yleiskatsaus siitä, mitä ongelmia ja epäkohtia muutoksenhakijat kokevat kaavaprosesseissa olevan. Lisäksi on muistettava, että valituskirjelmien pohjalta tehty luokittelu olisi voitu tehdä monella eri tavalla, eikä tässä tehtyä jäsenystä voi pitää ainoana mahdollisena. Aineiston jatkotyöstäminen voisi tuottaa erilaisia perusteluiden ryhmittelyjä ja se voisi tarjota eväitä myös tarkempaan kvantitatiiviseen tarkasteluun ja tilastolliseen analyysiin.

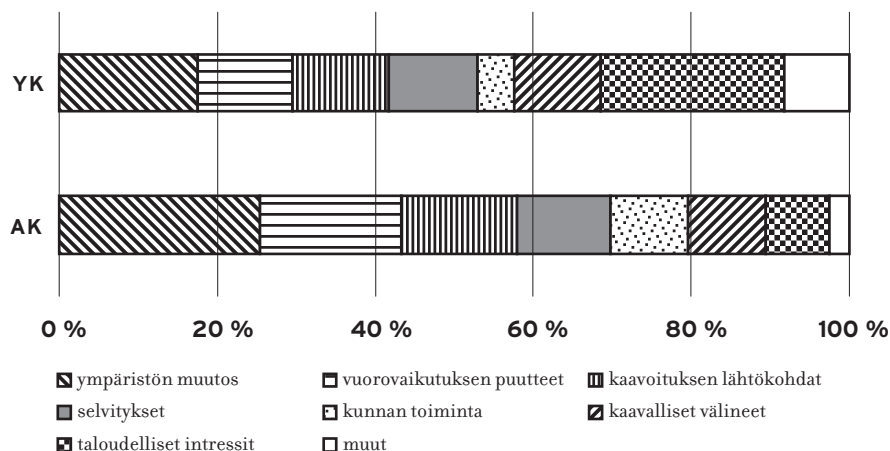
## VALITUSKIRJELMIEN ANALYYSI

### **Valituskirjelmien ja –perusteluiden kirjo**

Valituskirjelmien pituudessa oli suurta vaihtelua: lyhimmillään valituskirjelmät olivat noin sivun pituisia kun taas pisin oli miltei 80 sivua. Yleensä valituskirjelmän pituus vaihteli neljän ja kymmenen sivun välillä. Kirjelmistä löytyi yhteensä 1141 erilaista muutoksenhaun perustelua. Tämä tarkoittaa, että jokaisessa valituksessa oli useampia erilaisia perusteluita, keskimäärin seitsemän erilaista perustelua valitusta kohden. Ensimmäinen havainto aineistosta onkin, että valitukset ovat moniaineiksia. Valituskirjelmät paljastuivatkin ”elämänmakuisiksi” siinä mielessä, että niissä ei ollut pitäydytty vain tietynlaisissa ja juridisesti päteviksi ajatelluissa argumenteissa.

Valituksissa esiintyi erilaisia sekoituksia sisällöllisistä ja menettelyllisistä perusteluista. Asemakaavojen kohdalla noin neljännes kaikista perusteluista liittyi ympäristön muutokseen ja sen mukanaan tuomiin ongelmiin. Toinen merkittävä sisällöllinen kysymys, muutoksenhakijan taloudelliset intressit (esimerkiksi rakennusoikeudet) oli perusteluiden joukossa harvinaisempi, vain 8% kaikista perusteluista. Näiden perusteluiden yhteenlaskettu osuus on noin kolmannes kaikista perusteluista. Vastaavasti voidaan huomata, että merkittävä osa – yli 60% - kaikista asemakaavavalitusten perusteluista liittyi tavalla tai toisella kaavoituksen menettelytapoihin. Tämä kuvaa kuitenkin lähinnä sitä, miten paljon eri asioista on valituskirjelmissä kirjoitettu, ei niinkään eri perusteluiden painoarvoa yksittäisissä valituksissa. Näyttääkin siltä, että sisällölliset perustelut olivat usein valitusten ”ytimessä”, ja niitä tuetaan erilaisilla argumenteilla, jotka liittyvät kaavaprosessin piirteisiin ja menettelytapoihin. Menettelylliset perusteet näkyivät suhteellisesti enemmän asemakaavoissa, joissa esimerkiksi vuorovaikutuksen puutteisiin, kunnan

### VALITUSTEN PERUSTELUITA ASEMA- JA YLEISKAAVOISSA



KUVIO 1 Aineiston valituksissa esiintyneitä perusteluita asema- ja yleiskaavoissa.

toimintatapoihin ja selvitysten ongelmiin puututtiin selvästi useammin kuin yleiskaavavalituksissa (ks. kuvio 1).

#### Kuka valittaa?

Useimmiten muutoksenhakijana oli yksi tai useampi yksityishenkilö. Asemakaavavalituksissa 17 prosentissa ainakin yksi muutoksenhakijoista oli yhdistys, yleiskaavoissa vastaava osuus oli vain kolmisen prosenttia. Yrityksiä oli muutoksenhakijana noin kuudessa prosentissa asemakaava- ja yhdeksässä prosentissa yleiskaavavalituksia. Asunto- tai kiinteistöosakeyhtiö oli muutoksenhakijana 11 prosentissa asemakaavavalituksia ja noin kuudessa prosentissa yleiskaavavalituksia. Viranomainen oli muutoksenhakijana neljässä asemakaavavalituksessa (3%) ja neljässä yleiskaavavalituksessa (12,5%).

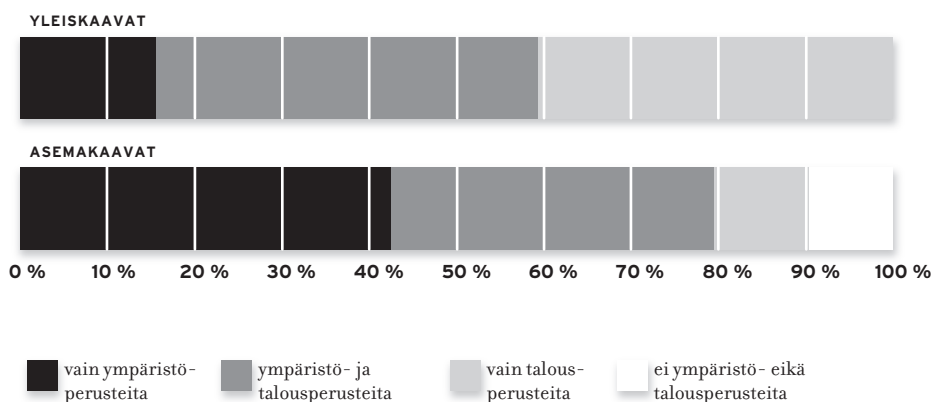
Yleiskaavojen kohdalla muutoksenhakijoista kaksi kolmasosaa (vajaan 70%) oli maanomistajia, ja valitus liittyi tyypillisesti maankäytön muuttamiseen maanomistajan alueella. Kyse oli usein rakentamisen edellytyksistä ja rakennusoikeuksien jakamisesta, ja muutoksenhakijat vetosivat kohtuullisuus- ja tasapuolisuusperiaatteisiin vastustaessaan kaavaa. Asemakaavojen kohdalla maanomistajien osuus oli alle puolet (noin 43%). Tätä eroa kuvaa myös se, että yleiskaavoihin kohdistuneista valituksista joka kolmannessa haluttiin lisää rakennusoikeutta, kun asemakaavavalituksista vastaava osuus oli vain n. 10%. Lisäksi asemakaavavalituksissa oli mukana valituksia, joissa rakennusoikeuden määrää haluttiin rajoittaa.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikki muutoksenhakijat olivat jättäneet huomautuksen tai muistutuksen kaavan käsittelyn aikana tai olivat antaneet lausunnon kaavaehdotuksesta tai -luonnoksesta. Huomautusten ja muistutusten pääasiallinen sisältö vastasi melko hyvin valituskirjelmien sisältöä, joskin ne sisälsivät usein yksityiskohtaisempia vaatimuksia ja ehdotuksia esimerkiksi yksittäisistä kaavoitusmerkinnöistä kuin valituskirjelmit. Se, että muutoksenhakijat ovat tehneet huomautuksia tai muistutuksia kaavan käsittelyn aikana kertoo siitä, ettei ”prosessin ohi” valittaneita juuri ole.

### Taloudelliset intressit ja elinympäristön muutos valitusperusteina

Keskeisiä sisällöllisiä valitusperusteita kaavoissa olivat taloudelliset intressit, kuten omaisuuden käyttöön ja rakennusoikeuksiin liittyvät näkökohdat, näihin liittyvät kaavan kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset sekä elinkeinon harjoittamiseen liittyvät seikat. Nämä perusteet korostuivat erityisesti yleiskaavoissa, joista yli 80% sisälsi taloudellisiin etuihin liittyviä perusteita joko yksin (yli 40%) tai yhdessä ympäristön muutokseen liittyvien perusteluiden ja mahdollisten muiden perusteluiden kanssa. Asemakaavojen osalta taloudelliset perustelut esiintyivät vajaassa 50%:ssa valituskirjelmistä. Toinen keskeinen sisällöllinen valitusperuste oli ympäristön muutos laajasti ymmärrettynä, mukaan lukien kaavan erilaiset vaikutukset elinympäristöön, rakennettuun ympäristöön ja kulttuuriympäristöön sekä maisemaan. Asemakaavoissa ympäristön muutokseen liittyvät perusteet korostuivat; ne esiintyivät noin 80% valituksista yksin (yli 40%) tai yhdessä muiden peruste-

### YMPÄRISTÖN MUUTOS JA TALOUDELLISET EDUT PERUSTELUINA VALITUSKIRJELMISSÄ



**KUVIO 2** Ympäristön muutos ja taloudelliset edut perusteluina asemakaava- ja yleiskaavavalituksissa 2004–2005.

LAAJEMPI TEEMA	YKSITYISKOHTAISEMMAT TEEMAT	% AK	% YK
VUOROVAIKUTUS	Vuorovaikutuksen vaikuttavuus	38,6	21,9
	Tiedottaminen	36,2	9,4
	Vuorovaikutuksen aloitus	6,3	3,1
SELVITYSTEN PUUTTEET	Selvitysten riittävyys yleisesti	53,5	56,2
	Tarkastelualueen rajaus	10,2	3,1
	Selvitysten puolueettomuus	9,5	0
	Selvitysten tarkkuus ja kohdentuminen	8,7	0
	Selvitysten hankekohtaisuus	8,7	12,5
	Selvitysten käsittely kaavoitusprosessissa	7,9	15,6
	Paikallinen tieto ja asiantuntemus	6,3	0
KAAVOITUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA YLEINEN HYVÄKSYTTÄVYYS	Kaavoituksen tarpeettomuus	29,1	28,1
	Kaavan tavoitteet ja lähtökohdat	29,9	15,6
	Prosessin vaihtoehdottomuus	29,9	18,8
	Kiireinen aikataulu	12,6	0
	”Laillinen vaan ei hyvä” – kaava ei tarkoituksenmukainen	3,9	3,1
KUNNAN TOIMINTA	Kunnan ja kaavoittajan kommunikointi	44,1	43,8
	Kunnan päätöksenteon hyväksyttävyyden	26	25
	Huonojen kokemusten toistuminen	18,1	18,8
	kunnan luotettavuus neuvottelukumppanina	11,0	18,8
	Suhtautuminen osallisiin	15,8	3,1
MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN VÄLINEET	Kaava-asiakirjojen puutteet	40,9	40,6
	Kaavahierarkia:ylemmän kaavataso vastaisuus	26,8	31,3
	Maankäyttösopimusten ongelmat	16,5	9,4
	Väärä suunnittelutaso	15,8	25
	Kaava-alueen rajaus	14,2	12,5

**TAULUKKO 2.** Kaavoituksen menettelytapoihin liittyviä perusteluita valituskirjelmissä. Taulukossa on kuvattu yleinen teema ja yksityiskohtaiset perustelut sekä näihin liittyvät prosenttiosuudet asema- ja yleiskaavoista, joissa kyseinen perustelu esiintyi tutkimusaineistossa.

luiden kanssa. Yleis- ja asemakaavojen eron voi tulkita johtuvan kaavatasojen erilaisesta logiikasta; yleiskaavassa linjataan alueiden käyttötarkoituksia, ja yleiskaavoihin kohdistuvissa valituksissa korostuu maanomistajan näkökulma ja huoli rakentamisen edellytyksistä omalla maalla (alueen käyttötarkoitus ja rakennusoi-keudet). Asemakaavavalituksissa korostuu (lähi)elinympäristön muutoksen uhka, johon liitetään usein näkökohtia rakennetun ja luonnonympäristön arvoista sekä maisemasta. Ympäristön muutokseen ja taloudellisiin etuihin nojaavien valitusten osuus asema- ja yleiskaavojen osalta on esitetty kuviossa 2.

Sekä taloudellisiin intresseihin että ympäristön muutoksiin liittyi vahva kokemuksellinen ulottuvuus. Ympäristön muutokseen liittyi usein paikan ainutlaatuisuus tai muu vastaava erityinen kokemus paikasta. Taloudelliset perustelut, kuten kaavan kohtuuttomuus maanomistajaa kohtaan, paljastivat myös inhimilliset piirteensä. Rakentamispaikkojen tarve saattoi liittyä perintönä siirtyvän maaomaisuuden käyttöön, jolloin siteet maahan ja sukuun liittyvät vahvasti toisiinsa.

*[...] kohtuutonta, että näin suurelle tilalle voidaan osoittaa vain yksi rakennuspaikka rantaan ja yks takamaastoon, perillisinä on kuitenkin kolme lasta.*

### **Menettelytapoihin liittyvät valitusperusteet**

Menettelytapoihin liittyi valituskirjelmissä viisi suurempaa teemaa, jotka esiintyvät useimmin valituskirjelmissä. Näitä olivat 1) tiedottamiseen, kommunikointiin ja vuorovaikutukseen liittyvät seikat, 2) selvitysten puutteisiin liittyvät seikat; 3) kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin ja tarpeellisuuteen sekä vaihtoehtottomuuteen liittyvät seikat; 4) kunnan toimintatapoihin liitetyt seikat sekä 5) maankäytön suunnittelun välineisiin liitetyt seikat.

Nämä teemat kietoutuvat osin kaavoituksen sisältöihin – esimerkiksi kaavoituksen lähtökohtien ja tavoitteiden osalta. Kyseiset teemat alateemoineen on kuvattu taulukossa 2. Taulukkoon on koottu pääteema sekä yksityiskohtaisempia perusteluita valituskirjelmistä sekä näiden esiintyminen asema- ja yleiskaavavalituksissa (missä %-osuudessa kaavoista kyseinen perustelu esiintyy).

### **Vuorovaikutus ja viestintä**

Menettelytapojen osalta vuorovaikutuksen ja viestinnän ongelmat olivat suunnilleen yhtä merkittäviä valituskirjelmien aiheita kuin tärkeimmät sisällölliset valitusten aiheet (rakentamisen edellytykset ja elinympäristön muutokset). Yli puolet kaikista valituksista nosti esiin vuorovaikutuksen ja kommunikaation erilaisia ongelmia. Erityisesti vuorovaikutuksen vaikuttavuus koettiin valituksissa ongelmana. Asemakaavavalituksista noin 40% nosti erityisesti vuorovaikutuksen vaikuttavuuden – tai pikemminkin vaikuttamattomuuden – tärkeäksi muutoksenhaun perusteluksi. Muutoksenhakijat pitävät vuorovaikutuksen vaikuttavuutta jopa tiedottamisen puutteita suurempana ongelmana, vaikka tiedottamista on tunnetusti helppo arvostella. Joissakin valituksissa tiedottamisen ongelmat ja vaikutusmahdollisuuksien puute liitettiin suoraan toisiinsa. Tiedottamiselta toivottiin myös enemmän henkilökohtaisuutta.

*Tiedon olemme saaneet vasta sitten, kun kaava on ollut jo valmiiksi piirretty josta sitten on voinut tehdä muistutuksia, joita ei sitten kuitenkaan ole huomioitu.*

*Ei voi pitää kestävän kehityksen mukaisena menettelyä, jossa asukkaille annetaan tieto oman elinympäristönsä radikaalista muuttamisesta tiedotusvälineiden kautta.*

### **Selvitysten ongelmat**

Tiedon tuottamiseen kohdistuvien odotusten kasvu liittyy myös selvitysten teettämiseen. MRL:n tulkinnanvarainen vaatimus ”riittävästä” selvityksistä antaa muutoksenhakijoille melko helpon argumentin selvitysten riittämättömyydestä. Selvityksiin liittyvät epäluulot ja erimielisyydet ovatkin tärkeä valitusperusteiden joukko. Niiden rooli korostuu sekä menettelytapoihin liittyvinä valitusperusteina että keskeisenä teemana valituskirjelmissä. Aineiston valituskirjelmistä yli puolet (asemakaavoissa 54 %, yleiskaavoissa 56 %) mainitsi *selvitykset* ja niihin liittyvät erilaiset puutteet. Valituskirjelmien analyysi tarkentaa kuvaa siitä, millä tavoin selvitykset koettiin riittämättömiksi. Muutoksenhakijat puuttuivat kirjelmässään ongelmiin selvitysten tarkkuudessa, niiden rajaamisessa ja kohdentamisessa, selvitysten puolueettomuudessa, selvitystyön aikatauluttamisessa sekä selvitysten käsittelytavassa osana päätöksentekoa.

Eniten muutoksenhakijat vaativat lisäselvitysten tekemistä kaava-alueen luonto- ja ympäristöarvoista sekä liikennejärjestelyiden vaikutuksista. Lisäselvitysten vaatimusten ohella muutoksenhakijat pitivät usein tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä suppeina ja ylimalkaisina. Selvitysten aluerajauksia pidettiin tyypillisesti liian suppeina, eikä niiden katsottu kohdentuvan juuri kyseisen alueen kaavaprosessin ongelmiin.

Tutkimusten ja selvitysten puolueettomuus kyseenalaistettiin melko monissa asemakaavavalituksissa (n. 10 % valituskirjelmistä). Muutoksenhakijat epäilivät, että tutkimuksia ja selvityksiä ei ole tehty objektiivisesti ja tasapuolisesti kaikki näkökohdat huomioon ottaen. Puolueettomuuden vaatimus liittyi epäilykseen selvitysten tarkoitushakuisuudesta: ennalta asetettujen tavoitteiden uskottiin vaikuttaneen selvitystyöhön ja siten heikentäneen tutkimusten ja selvitysten luotettavuutta. Varsinaisen selvitystyön lisäksi jotkut muutoksenhakijat eivät olleet tyytyväisiä tapaan, jolla tutkimuksia ja selvityksiä oli kaavoitusprosessissa käsitelty. Yleiskaavavalituksista noin 16 % ja asemakaavavalituksista noin 8 % puuttui selvitysten käsittelyyn. Yksi ongelmaulottuvuus liittyi tutkimusten ja selvitysten julkisuuteen. Eräissä valituksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että tutkimusten ja selvitysten tuloksia ei muutoksenhakijan näkemyksen mukaan ollut esitelty kaavoitusprosessissa lainkaan tai että ne oli julkistettu valikoiden korostamalla kaavoitukselle myönteisiä seikkoja ja vastaavasti vähätellen kielteisiä seikkoja. Muutaman muutoksenhakijan mielestä tehtyjä selvityksiä ei ollut otettu huomioon kaavan laadinnassa.

*Asemakaavaselostuksessa mainitaan epämääräisesti eri konsulttien 1999–2002 tekemistä ympäristöselvityksistä ja tutkimusraporteista sekä mielestämme harhaanjohtavasti ja tarkoitushakuisesti tuloksista. Nämä selvitykset eivät ole olleet nähtävillä osallisille [...].*

### **Kaavoituksen yleinen hyväksyttävyys**

Vajaa kolmannes muutoksenhakijoista (n. 29 % sekä asema- että yleiskaavavalituksista) esitti, että kaavan laatiminen ei ole tarpeen. Väitteet kaavan tarpeettomuudesta kohdistuivat niin koko kaavan laatimiseen kuin myös yksittäisiin kaavamääräyksiin ja -merkintöihin. Usein tarpeettomina pidettiin kaavoja tai kaavamerkintöjä, joilla kaavoitettiin rakentamattomia alueita asuntorakentamiseen tai yksityisessä maanomistuksessa olevia alueita virkistyskäyttöön tai jotka muuten rajoittivat maanomistajan mahdollisuuksia käyttää maataan. Tällaisissa valituksissa ei aina vastustettu kaavamerkinnän tai -määräyksen mukaista maankäyttöä sinänsä, vaan katsottiin, että sijoituspaikka on väärä. Kaavamerkinnän tai -määräyksen vastustamisen sen sijoituspaikan perusteella voi tulkita olevan osoitus NIMBY - eli ei-minun-takapihalleni -ajattelusta, jossa vastustuksen kohteena ei ole toiminto sinänsä vaan sen sijoittuminen omaan lähiympäristöön (ks. esim. Dear 1992; Peltonen 2004).

Yleiseen hyväksyttävyyteen liittyi myös kysymys siitä, miten hyvin kaavan katsottiin palvelevan yleistä etua. Kaavoituksen tavoitteet ja lähtökohdat kyseenalaistettiin tapauksissa, joissa kaavoituksen ei koettu palvelevan kunnan ja kuntalaisten yleistä etua, vaan sen lähtökohdana uskottiin olevan kunnan tai muun osallisen intressien ajaminen yleisen edun kustannuksella. Jotkut muutoksenhakijat kokivat myös, että kaavoituksen lähtökohdat oli tietoisesti haluttu pimentää.

*Asemakaavoitus onkin ollut kaupungille ainoastaan omaa pikku kiinteistöbisnestä tukeva toimenpide. Kaavan tarkoituksena näyttää olleen lisätä [...] tontin rakennusoikeutta kaupanteon paremmaksi sujumiseksi.*

*Yleisesti on tiedossa, että kaava on räätälöity osuuskaupan [...] markettia varten.*

*Emme näe muuta logiikkaa kuin että kunnalla on toinen agenda, jota ei lausuta ääneen.*

Suunnittelun hyväksyttävyyttä nakersi kokemus suunnittelun vaihtoehdottomuudesta ja epäilykset siitä, että suunnittelun lopputulos oli ennalta päätetty. Joka kolmannessa asemakaavoja koskevassa valituskirjelmässä esitettiin ajatuksia kaavaprosessin vaihtoehdottomuudesta. Yleiskaavojen kohdalla tämä peruste oli selvästi harvinaisempi; se mainittiin vain vajaassa viidesosassa valituksista. Useilla muutoksenhakijoilla oli tunne, että kaavan valmistelussa ei pohdita tarpeeksi vaihtoehtoisia tavoitteita ja toteuttamistapoja, vaan suunnittelun pohjalla

katsottiin olevan yksi ainoa käsitys siitä, miten suunnittelu tulee toteuttaa ja mikä sen lopputulos on. Jos suunnittelija esitti vaihtoehtoja, niitä ei pidetty tarpeeksi erilaisina tai todellisuudessa samanarvoisina.

*Kaavoittaja ei ole esittänyt vaihtoehtoista suunnitelmaa, mikä lain mukaan on välttämätöntä.*

*Arvioitavien vaihtoehtojen valinta on ollut tarkoitushakuista ja estänyt kuntalaisia ja luottamusmiehiä muodostamaan riittävää kuvaa kaava-alueen käyttömahdollisuuksista.*

*Missään vaiheessa ei puolueettomasti ole otettu esille asukkaiden esittämiä vaihtoehtoja.*

Muutamassa valituksessa erotettiin kaavan laillisuus sen hyvydestä. Kaava saattaa täyttää kaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut vaatimukset ja olla siten täysin laillinen, mutta muutoksenhakijan näkökulmasta kaava ei ole hyväksyttävä, koska se voisi olla paljon parempikin. Lain asettamien vähittäisvaatimusten koettiin olevan käytännössä myös enimmäisvaatimuksia, minkä nähtiin johtavan keskinkertaisten kaavojen hyväksymiseen.

*Vaikuttaa siltä, että MRL:n vaatimukset ovat vain minimitaso vaatimuksia. [...] hallinto-oikeuden perusteluista saa sen käsityksen, ettei valitusteitse pystytä estämään lain (muodolliset) vaatimukset rimaa hipoen täyttävää suunnittelua riippumatta siitä, miten kaava on syntynyt. Mutta laillisuusvaatimuksen täyttäminen ei kuitenkaan tee kaavasta hyvää tai korkealaatuista.*

*Mielestämme lainkäytön pitäisi olla oikeudenmukaisuuden palveluksessa, ja kaavamutoksen lopputulos oli korttelissa mielestämme kaikkea muuta kuin oikeudenmukainen (vaikka teknisesti laillinen olisikin).*

Kaavoitusprosessin aikataulu herätti joissakin muutoksenhakijoissa ihmetystä. Aikataulun ongelmiin puututtiin joka kahdeksannessa (12,5 %) asemakaavavalituksessa. Yleiskaavoihin kohdistuneissa valituksissa aikatauluun ei vedottu. Asemakaavojen osalta prosessien ei koettu etenevän luonnollista ja laadukkaan lopputuloksen kannalta sopivaa vauhtia, vaan uskottiin, että sitä oli tarkoituksellisesti kiirehditty. Kaavoituksen kiireellisyyden katsottiin vaikuttaneen paitsi prosessin eteenpäin viemiseen myös kaavoituksen lopputulokseen.

*Kaava on tonttipulaan vedoten tehty hätiköidysti panematta riittävästi painoa osallisten mielipiteille tai alueen luontoarvoille.*

*Kaavoittaja otti meihin ensimmäistä kertaa yhteyttä vasta sen jälkeen kun kaava-luonnos oli asetettu nähtäville eli [...]. Syyksi hän ilmoitti, että ei ehtinyt käydä*



*neuvottelija kaavan naapurien kanssa ennen nähtäville asettamista, koska [...] kaupungilla oli niin kiire saada kaavaa eteenpäin.*

### **Kunnan toiminta**

Kunnan toimintaan liittyy valituksissa paljon kritiikkiä. Kommunikointi kunnan kanssa koettiin ongelmalliseksi yli 40%:ssa valituskirjelmistä, ja kunnan päätöksenteon ongelmiin puuttui neljäsosa (25%) valituksista. Lisäksi lähes viidesosassa kaikista valituksista kuvattiin huonojen kokemusten ketjuja, mikä viittaa konfliktien kärjistymiseen ja epäluottamuksen kehiin.

*Interaktionaalisen, eli kohtaamisiin liittyvän oikeudenmukaisuuden näkökulma nousi selvimmin esiin valituskirjelmien kritiikistä, joka kohdistui kunnan tapaan kohdella osallisia. Noin 15% asemakaavavalituksista nosti esiin kokemuksen kunnan viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden vähättelevästä tai ylimielisestä suhtautumisesta muutoksenhakijaan. Kritiikki oli monitahoista ja kohdistui sekä kaava-että muutoksenhakuprosessin aikaiseen toimintaan. Ongelmien koettiin olevan kummassakin prosessissa hyvin samankaltaisia: alkuvaiheessa ilmenneet ongelmat ja puutteet jatkuvat läpi koko prosessin. Muutoksenhakijat kokivat, että kunta ei kuuntele osallisten ilmaisemia ongelmia ja huolenaiheita eikä ota niitä vakavasti.*

*[K]aupunginhallituksen selitys jatkaa asukkaiden kantaa, heidän elinolojaan ja ympäristön viihtyisyyttä, turvallisuutta ja terveellisyyttä vähättelevää linjaa. Tämän tyyppinen väheksyvä ja piittaamaton suhtautuminen alueen maanomistajien mielipiteisiin on viranomaisten taholta erittäin huolestuttavaa.*

Kunnan viranhaltijoiden suhtautuminen muutoksenhakijoihin koettiin joskus myös henkilökohtaisella tasolla loukkaavaksi ja asiattomaksi. Jotkut muutoksenhakijat kokivat joutuneensa kunnan taholta henkilökohtaisen kiusanteon ja mustamaalaamisen uhreiksi, ja kokivat, että heidät oli myös julkisuudessa leimattu.

*Itse katson joutuneeni kaavoitusinsinöörin henkilökohtaisten antipatioiden uhriksi ja hän on kaikin tavoin pyrkinyt vähättelemään ja kohtelemaan minua huonommin kuin muita maanomistajia. Tämä ilmenee henkilööni kohdistuvana arvosteluna mm pöytäkirjassa [pvm ja pykälä].*

Kunnan päätöksenteon ongelmiin viitattiin joka neljännessä valituskirjelmässä, eikä tässä suhteessa ollut eroa asemakaavoihin ja yleiskaavoihin kohdistuvien valitusten välillä. Yleensä kunnanvaltuuston koettiin olevan kaavan valmistelussa ja päätöksenteossa heikoin osapuoli, jonka yli muut kävelevät. Ainakaan valituskirjelmien perusteella kunnallinen demokratia ei voi kovin hyvin. Pahimmillaan muutoksenhakijat näkivät kunnanvaltuuston ainoastaan kunnanhallituksen tai virkamiesten kumileimasimena, joka hyväksyy muiden tekemät päätökset.

*Näin toimii [...] kuntalaisten valitsema parlamentti: käskyt tulevat timantinko-  
valta teknokraattispitoiselta virkakunnalta.*

*Yllä mainittuja asioita ei ole tutkittu ja siksi kunnanvaltuutetut eivät ole tienneet  
päätöstä tehdessään mistä kokonaisuudessaan ovat päättäneet.*

Vastuut ja työnjako esimerkiksi kunnan ja kaavaa laativan konsultin välillä koettiin joissakin valituksissa epäselväksi. Muutamat muutoksenhakijat olivat epätietoisia siitä, kuka kaavasta todella päättää ja kuinka avointa kaavan valmistelu ja siitä päättäminen ovat. Joissakin valituksissa nostettiin myös esiin epäilyt menettelytapavirheistä ja esteellisyydestä kaavasta päätettäessä. Joskus myös kaavoitukseen osallistuneita konsultteja pidettiin esteellisinä.

*Asemakaavoitus on tapahtunut tavanomaisesta hyvin poikkeavalla tavalla. On käytetty esteellisiksi katsottavia konsultteja ja epätavallista johtoryhmää päättämässä julkisesta vallasta. Kaupunginhallitus on siten sivuutettu kaavoituksen mitoittajana.*

Kunnan päätöksenteon kannalta erityisen mielenkiintoisia ovat kunnanvaltuutettujen tekemät valitukset, joita aineistossa oli muutamia. Valtuutettujen tekemissä valituksissa nousi esiin kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen suhteen epätasapaino.

*Prosessi, jolla kaavoitushanketta viedään viranhaltijoiden toimesta eteenpäin kunnan päätöksentekokelemissä, on päämäärätietoisuudessaan ja tarkoitushakuisuudessaan kerrassaan uskomaton. [...] Todellisuudessa pelkästään kunnanjohtajan ja kaavoittajan käsialaa olevaa kaavaehdotusta on kuljetettu luottamushenkilökäsittelystä toiseen koko ajan vakuutellen, että asiasta vasta keskustellaan ja päätösten aika on myöhemmin.*

### **Maankäytön suunnittelun välineet**

Huomattavan useissa valituksissa, noin 40 prosentissa asema- ja yleiskaavavalituksista, puututtiin valituksen kohteena olevaan kaavaan liittyviin kaava-asiakirjoihin. Niiden katsottiin olevan puutteellisia, sisältävän ristiriitaista tietoa ja asiavirheitä. Erityisesti huomiota kiinnitettiin kaavaselostuksen ja kaavakarttojen sisältöön, kun taas osallistumis- ja arviointisuunnitelmia ei käsitelty käytännössä lainkaan.

Noin 15 prosentissa asemakaavavalituksia kiinnitettiin huomiota siihen, onko laadittu kaava oikea väline alueen maankäytön suunnitteluun. Muutoksenhakijat näkivät kaavahierarkian – yleisestä yksityiskohtaiseen – toteutumisen tärkeänä kaavoituksen lähtökohtana ja siitä poikkeamisen ongelmallisena. Ongelmallisina pidettiin esimerkiksi tilanteita, joissa alueelle oltiin parhaillaan laatimassa kaavaa,

joka on valituksen kohteena olevaa kaavaa yleispiirteisempi, mutta joka tulisi vahvistettavaksi vasta valituksen kohteena olevan kaavan jälkeen.

*Haluamme, että ympäristömme suunnitellaan maankäyttö- ja rakennuslain periaatteiden mukaisesti ja siten, että ensin on yleiskaava ja sitten tulee asemakaava.*

Maankäytösopimuksiin puuttui 17% asemakaava- ja 9 % yleiskaavavalituksista. Joissakin valituksissa maankäytösopimusten katsottiin liiaksi sitovan kaavoittajan käsiä ja käytännössä tarkoittavan kunnan ja sopimuskumppanin keskinäistä päätöstä alueen maankäytöstä. Kaavan valmisteluprosessia vuorovaikutusmenettelyineen ja huomautus- ja muistutuskierröksineen pidettiin lähinnä muodollisuutena, jolla ei nähty olevan tosiasiallista vaikutusta tehtäviin kaavaratkaisuihin.

*Kaava-alueen rajaukseen ilmaisi tyytymättömyytensä useampi kuin joka kymmenes muutoksenhakija; kaava- aluetta pidettiin yleensä liian pienenä. Rajauksen suppeutta pidettiin ongelmallisena siksi, että sen pelättiin johtavan suunnitteluun, jossa aluetta suunnitellaan pienissä osissa ilman kokonaissuunnitelmaa ja -näkemystä alueen maankäytöstä. Tämän nähtiin johtavan pirstaleisiin ja huonosti suunniteltuihin alueisiin.*

*[A]luetta on rakennettu ilman kokonaissuunnitelmaa postimerkkikaavalla.*

*Kaikki [...] :n toimistot on kaavoitettu muuttamalla asemakaavoitetut puistot tai virkistysalueet rakennusalueiksi. Alueen asukkaat, rakennusvalvonta ja ympäristökeskus ja kaupunkilaiset laajemminkin ovat esittäneet huolensa näin tärkeän ja monessa suhteessa ainutlaatuisen alueen rakentamisesta ja luonteen muuttamisesta ilman yleissuunnitelmaa.*

## PÄÄTELMIÄ

Vaikka sisällölliset valitusperusteet ovat valituskirjelmien ”keskiössä”, muutamat keskeiset proseduraaliset valitusten perustelut liittyvät loogisesti yhteen: vuorovaikutuksen vaikuttavuuden ongelmat (n. 40 % valituksista) ja suunnittelun vaihtoehdottomuus. Kokemus vaikutusmahdollisuuksien puuttumisesta sekä suunnittelun vaihtoehdottomuudesta sekä päätöksenteon ”jyrävästä” luonteesta tuntuvat liittyvän yhteen. Lisäksi vaikutusmahdollisuuksien puuttumisen ja suunnittelun vaihtoehdottomuuden kokemukset voivat selittää myös huomattavan yleistä selvityksen riittämättömyyteen vetoamista. Näihin voidaan edelleen liittää *interaktionaalisen oikeudenmukaisuuden ulottuvuus*, eli osallisten kohtelun näkökulma. Näin valituskirjelmistä aukeaa kuva tulehtuneista kaavaprosesseista, joissa osallisten odotuksiin ei ole kyetty vastaamaan, osallistumisen mielekkyyttä ei ole kyetty tukemaan eikä osallistumisen merkitystä ja konkreettisia jälkiä osoittamaan, eikä osallisia ole kohdeltu riittävän kunnioittavasti.

Näyttää siltä, että ihmiset, jotka kokevat elinympäristönsä tai etunsa olevan uhattuna kaavoitusprosessissa ovat erityisen herkkiä sille, miten heitä kohdellaan. Näin sisällölliset ja menettelytapoihin liittyvät valitusperusteet – tai *distributiivisen ja proseduraalisen* oikeudenmukaisuuden näkökulmat – kietoutuvat toisiinsa. Vaikka valituksen ”aineellinen” syy ei liittyisikään vuorovaikutukseen, vaan ympäristön muutoksen tuottamiin haittoihin tai taloudellisiin menetyksiin, voidaan viestinnällä selvästi kärjistää tilannetta. Pahimmillaan kaavoituksen aiheuttamien haittojen ja epävarmuuden lisäksi osallista loukkaa huono tiedonsaanti ja epäkunnioittava kohdeltu kaupungin viranhaltijoiden taholta. Englannin kielessä käytetään tästä ilmaisua ”adding insult to injury” – eli loukkaantumista pahennetaan loukkauksella. Vastaava havainto voitaisiin tehdä esimerkiksi sairaalan potilastyössä; mitä suurempi henkilökohtainen tragedia on kyseessä, sen kunnioittavampaa tulee vuorovaikutuksen olla. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten hyvin kaavaprosesseissa on tunnistettu haittojen kärsijät tai riskien kantajat ja miten tällaisen tiedon nojalla voitaisiin paremmin kohdentaa ja ”räätälöidä” vuorovaikutusta ja tiedottamista.

#### **Tietoon ja vuorovaikutukseen liittyvät odotukset näkyvät valituksissa**

Yleisesti ottaen näyttää siltä, että tiedottaminen kaavoituksesta on parantunut niin, että perustiedot kaavoituksen alkamisesta ja etenemisestä tavoittavat hyvin osalliset. Esimerkiksi kuntien kaavoituskatsaukset välittävät tietoa paitsi kaavojen käynnistymisestä, myös prosesseista, joilla niihin vaikutetaan. Valituskirjelmien perusteella näyttää kuitenkin siltä, että vuorovaikutukseen ja tiedottamiseen kohdistuu yhä kasvavia odotuksia. Odotukset uudenaikaisesta osallistumisen ja vuorovaikutuksen kulttuurista paistavat valituksissa. Muutoksenhakijat haluavat mukaan prosesseihin aikaisessa vaiheessa. He haluavat, että heidän näkemyksensä otetaan vakavasti ja että ne vaikuttavat kaavaratkaisuihin.

Osittain kasvaneet odotukset lienevät seurausta yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä: informaatioyhteiskunnan kansalaisilla on paremmat taidot ja välineet hankkia tietoa, eikä omaa maaomaisuutta tai elinympäristöä koskevaa suunnittelua tyydytä seuraamaan sivusta. Osaltaan myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on kasvattanut näitä odotuksia (vrt. Rinkinen 2007). Valituskirjelmissä tämä näkyy mm. vetoamisena lain henkeen. Muutoksenhakijat ovat siis olleet tietoisia uuden lain tavoitteista ja viittaavat näihin arvioidessaan suunnittelukäytäntöjä ja kunnallista päätöksentekokulttuuria. Kysymys kasvaneista odotuksista näkyy myös kritiikissä, joka kohdistuu osallistumisen vaikuttavuuteen. Osallistumismahdollisuuksien lisääntymisen on selvästi odotettu merkitsevän myös osallistumisen kasvavaa vaikuttavuutta. Kasvaviin odotuksiin liittyy myös vaatimus tiedottamisen henkilökohtaisesta räätälöinnistä ja tiedon helpposta saatavuudesta. Osalliset näyttävät

esimerkiksi odottavan yhä useammin, että kaavahankkeisiin liittyvä tieto löytyy helposti internetistä.

### **Kunnan toiminta ja kysymys legitimitetistä**

Kuntaa käsiteltiin valituksissa usein yhtenä kokonaisuutena. Kunnan toimintatapojen kritiikki yleistetäänkin helposti koskemaan kunnan kaikkea toimintaa. Valitusten perusteella näyttää siltä, että maankäytön konfliktit voivat koetella koko kunnan toiminnan hyväksyttävyyttä ja sen päätöksenteon legitimitettä. Tästä kertovat valitusten perusteluina esiintyneet kunnan päätöksentekoon ja erityisesti demokratiavajeeseen liittyneet näkemykset, sekä näkemykset toistuvista konflikteista, jotka voivat liittyä yleisempiin toimintatapoihin. Valituskirjelmien perusteella näyttää myös siltä, että kunnan organisaation sisäiset jännitteet herättävät osallisissa epäluottamusta. Usein osallisille ”kunta” on hieman epämääräinen kokonaisuus, jossa toki tunnistetaan eri osia ja toimijoita, mutta erityisesti maankäytön suunnittelun ja muiden elinympäristöön vaikuttavien kuntapalvelujen suhteet nähdään epäselvästi. Yhtäältä on varmasti tietämättömyyttä kunnan sisäisestä työnjaosta, mutta toisaalta asukkaat myös kokevat, että kaikkien ympäristöä hoitavien kuntatoimijoiden yhteistoiminnan tulisi olla itsestäänselvyys. Kunnan sisällä voikin olla tarpeen päättää, millä tasolla ristiriitaisia kaavaprosesseja käsitellään. Riittääkö kaavoittajan läsnäolo vai tarvitaanko mukaan myös johtavia viranhaltijoita tai keskeisiä luottamushenkilöitä? Kunnan sisäisen yhteistyön ja tiedonkulun ohella kunnan toimintamalleihin liittyy myös kysymys kunnan tiedotuskäytäntöjen yhdenmukaisuudesta. Kunnassa voidaan käyttää esim. tiettyä protokollaa, jonka mukaan kaavoitusprosesseihin liittyvää viestintää hoidetaan osallisten kanssa.

### **Lopuksi: niin on jos siltä näyttää**

Edellä esitetty valituskirjelmien analyysi nostaa kysymyksen siitä, tulevatko kaikki muutoksenhaun pontimina olevat syyt riittävän hyvin esiin oikeudellisessa käsittelyssä. Valituskirjelmien tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että kirjelmistä esiin nouseva tyytymättömyyden aiheiden kirjo on laajempi kuin oikeudessa käytettyjen valitusperusteiden joukko.<sup>7</sup> Kiinnostavia valituskirjelmissä esiintyviä perusteita ovat ne, joilla ei ole suoraa vastinetta kaavoitusta ohjaavassa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Valituskirjelmissä huomattavan yleisesti esiintynyt vuorovaikutuksen vaikuttavuus ja prosessien vaihtoehtottomuus ovat tästä näkökulmasta kiinnostavia kysymyksiä. Laki esimerkiksi edellyttää osallisten kuulemista, mutta vuorovaikutuksen sisällöllinen mielekkäisyys ja vuorovaikutuksen tuottamien näkemysten käsittely

<sup>7</sup> Tämä ongelma liittyy lainkäytön logiikkaan ja siihen, mitä kaikkea on ylipäänsä mahdollista säädellä. Samalla se liittyy kysymykseen lain kirjaimen ja sen hengen välisestä jännitteestä, joka nousi esiin myös monissa valituskirjelmissä.

jää MRL:n ulottumattomiin. Vastaavasti tärkeänä valituskirjelmien perusteluna esiintynyt kaavoituksen lähtökohtien sekä ”vaihtoehdottomuuden ja ennalta päättämisen” kritiikki on ymmärrettävää intuitiivisesti; kukaan ei halua tulla ”jyrätyksi” ja vaihtoehdottomaan prosessiin osallistuminen tuntuu turhauttavalta. MRL:ssä vaihtoehdottomuus ei kuitenkaan esiinny. Laissa on säädetty vaihtoehdottomuudesta tavallaan välillisesti, selvitysten kautta. Selvityksiin kohdistuva valitusten määrä pitää ehkä sisällään myös tyytymättömyyttä tapaan, jolla suunnittelun vaihtoehtoja on tuotettu ja käsitelty. Laissa ei liene muuta kohtaa, johon suunnittelun vaihtoehdottomuuden ongelmalliseksi kokeva muutoksenhakija voisi puuttua.

Vaikka kaavoittaja käy useimmissa kaavoitusprosesseissa ainakin työpöydällään läpi useampia vaihtoehtoisia ratkaisuja, kansalaisille tämä vaihtoehtojen punnitseminen näkyy usein vasta valmiissa kaavaluonnoksessa. Niinpä osallisilla saattaa olla käsitys, ettei vaihtoehtoja ole kartoitettu. Haasteena onkin tuoda osallisten tietoon tehty työ vaihtoehtojen suhteen, ja perustelujen esittäminen niille ratkaisuille joihin on päädytty. Tämä logiikka voidaan yleistää nyrkkisäännöksi, joka kiteytyy italialaisen näytelmäkirjailijan Luigi Pirandellon toteamukseen ”niin on, jos siltä näyttää”; On kiinnitettävä huomiota paitsi siihen, miten kaavaratkaisut syntyvät, myös siihen, miltä niiden syntyminen asukkaiden, maanomistajien ja muiden osallisten silmissä näyttää.

Kaiken kaikkiaan koetun oikeudenmukaisuuden huomioiminen korostaa menettelytapojen merkitystä kaavoituksessa. Prosessien hallinnan ohella olemme kiinnittäneet huomiota harvemmin tunnistettuun *interaktionaalisen*, vuorovaikutukseen ja kohtaamiseen perustuvan oikeudenmukaisuuden ulottuvuuteen. Tämä ulottuvuus sisältää näennäisesti pienet, mutta kokemuksellisesti erittäin merkittävät erot *kuulemisen ja kuuntelemisen* sekä *osallistumisen* ja aidon *osallisuuden* välillä. Osa puoltien kunnioittavasta kohtaamisesta on kuitenkin vaikea säätää lakia. Kyse on vuorovaikutuksen käytännöistä, joiden kehittäminen edellyttää kurkistusta lain mukaisten valitusperusteiden taakse.

## KIRJALLISUUS

- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas** (1995). Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Gaudeamus, Helsinki.
- Beugre, Constant D. & Baron, Robert A.** (2001). Perceptions of Systemic Justice: The Effects of Distributive, Procedural, and Interactional Justice. *Journal of Applied Social Psychology* 31: 2, 324–339.
- Bäcklund, Pia** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Collie, Thérèse A. & Sparks, Beverley & Bradley, Graham** (2000). Investing in interactional justice: A study of the fair process effect within a hospitality failure context. *Journal of Hospitality & Tourism Research* 24: 4, 448–472.
- Dear, Michael** (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association* 58: 3, 288–300.
- Ervasti, Kaijus** (2001). Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. Teoksessa Pohjonen, Soile (toim.): *Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät*, 13–38. WSLT, Helsinki.
- Healey, Patsy** (1992). Planning through debate. The communicative turn in planning theory. *Town planning review* 63: 2, 143–162.
- Kuntaliitto (2007). Maankäyttö- ja rakennuslain (1441/2006) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen muutokset (118/2007) tulevat voimaan 1.3.2007. Kuntaliiton yleiskirje 26.2.2007., [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1:29:63:375:114584:116811:117831](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1:29:63:375:114584:116811:117831).
- Lapintie, Kimmo** (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, Gaudeamus, Helsinki.
- Oikeusministeriö (2004). Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Oikeusministeriö, Helsinki, <http://www.om.fi/24661.htm>.
- Peltonen, Lasse** (2004). NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. *Alue ja Ympäristö* 33: 2, 43–54.
- Peltonen, Lasse & Hirvonen, Jukka & Manninen, Rikhard & Linjama, Hannes & Savikko, Riitta** (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Peltonen, Lasse & Villanen, Sampo** (2004). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen ympäristö 723. Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=111442&lan=fi>, Helsinki.
- Puustinen, Sari** (2003). Osallistumisen sietämätön keveys - kommunikaation merkityksestä kaavoittajien työssä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 41: 2, 39–54.
- Rinkinen, Kristiina** (2007). Asemakaavoituksen kesto on voi vaikuttaa. Kuntaliitto, Helsinki.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna** (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto [ylläpitäjä ja tuottaja], Tampere. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 16.6.2008.)
- Skarlicki, Daniel P. & Folger, Robert** (1997). Retaliation in the Workplace: The Roles of Distributive, Procedural, and Interactional Justice. *Journal of Applied Psychology* 82: 3, 434–443.
- Schmidt, Stuart M. & Kochan, Thomas A.** (1972). Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly* 17: 3, 359–370.
- Staffans, Aija** (2002). Kilpailu tiedosta kiristyy. Supertyypit eletyn kaupungin tulkkina. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, Gaudeamus, Helsinki.
- Staffans, Aija** (2004). Vaikuttavat asukkaat - vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Suomen Luonnonsuojeluliitto** (2004). Valitusten käsittelyn nopeuttamisesta. SLL:n kommentti Oikeusministeriön mietintöön Valitusten käsittelyn nopeuttamisesta yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa 8.1.2004., <http://www.sll.fi/tiedotus/lausunnot/liitto/2004/valitusoikeus>.

- Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI & Suomen Kiinteistöliitto (2005). Maanomistajan aloitteella vauhtia kaavoitukseen. Lehdistötiedote 24.8.2005.<<http://www.kiinteistoliitto.fi/uutiset/3394.html>>. (Viitattu 14.4.2008.)
- Syrjänen, Olavi** (2005). Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto, Helsinki.
- Thibaut, John & Walker, Laurens** (1975). Procedural Justice. Erlbaum, Hillsdale NJ.
- Tyler, Tom R.** (1990). Why People Obey the Law. Yale University Press, New Haven.
- Tyler, Tom R. & Blader, L.** (2000). Cooperation in Groups: Procedural Justice, Social Identity, and Behavioral Engagement. Psychology Press, London.
- Valtioneuvoston kanslia (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia <http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/fi/39357.pdf>, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>, Helsinki.
- Wähä, Susanna** (2004). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Helsinki.
- Wähä, Susanna** (2005). Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001–2005 valituslupajärjestelmään siirtymisen näkökulmasta. Ympäristöministeriön moniste 163. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Wähä, Susanna** (2006). Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2007). Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Ympäristöministeriö, Helsinki.