

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Hovila, Ilari; Hytönen, Jonne

**Title:** Muuttuva kaavoituslainsäädäntö osallisuuden mahdollistajana

**Year:** 2023

**Version:** Published version

**Copyright:** © 2023 kirjoittajat

**Rights:** CC BY-NC-ND 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Please cite the original version:**

Hovila, I., & Hytönen, J. (2023). Muuttuva kaavoituslainsäädäntö osallisuuden mahdollistajana. In S. Veijola (Ed.), *Matkailunkestävä Suomi? : vastuullinen suunnittelu kulttuuri- ja luontoympäristöissä* (pp. 313-342). Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Tietolipas, 283. <https://oa.finlit.fi/site/books/e/10.21435/tl.283/>

# 7 Muuttuva kaavoituslainsäädäntö osallisuuden mahdollistajana

**Ilari Hovila**

📄 <https://orcid.org/0009-0002-4758-3648>

**Jonne Hytönen**

📄 <https://orcid.org/0000-0001-5315-6365>

Matkailu on monessa Suomen kunnassa merkittävä elinkeino. Toivotujen taloudellisten vaikutusten, kuten työllisyyden edistämisen, ohella matkailulla on lukuisia erilaisia vaikutuksia luontoon ja ihmisyyhteisöihin. Vastuullisen matkailun suunnittelun tavoitteena on ennakoida ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä uhkaavat kielteiset seuraukset. Pitkäjänteisyys on vastuullisen suunnittelun tunnuspiirre.

Huomiomme kohdistuu erityisesti matkailulle reunaehdot luovaan maankäytön suunnitteluun ja sen yhteiskunnalliseen kontekstiin. Vastuullisuuteen pyrkivälle on hyödyksi ymmärtää, millaisiin yhteiskunnallisiin kehityskuluihin suunnittelu perustuu. Idea hyvästä suunnittelusta muuttuu ja elää ajassa yhteiskunnan mukana. Myös heilahtelut poliittisissa valtasuhteissa heijastuvat suunnittelun sisältöihin ja mekanismeihin. Suunnittelun pohjavirtausten muuttuvan luonteen ymmärtäminen auttaa ennakoimaan sen tulevaisuutta.

Tunnistamme luvussamme vastuulliseen matkailun suunnitteluun liittyvät keskeiset toimijaroolit oikeudellis-hallinnollisesta näkökulmasta. Erityisen vahvoja toimijuuksia on matkailuyrittäjillä sekä kuntakaavoittajilla. Vaikka kunnan asukkailla, muilla osallisilla ja kansalaisyhteiskunnan toimijoilla tulisi lain mukaan olla suunnittelussa keskeinen rooli, käytännössä näin ei aina ole. Vastuullinen suunnittelija joutuu arjen työssään tasapainottamaan vaikutusvallan epätasaista jakautumista eri osapuolten välillä.

Luvun lopuksi tarjoamme konkreettisia neuvoja eri toimijoille vastuullisen matkailusuunnittelun käytännön toteuttamiseen..

## Johdanto kaavoitukseen ja maankäytön suunnitteluun

Matkailun kuten minkä tahansa toiminnan maankäytön tarpeet ja vaikutukset edellyttävät usein suunnittelua. Yksi suunnittelun muoto on *kaavoitus*, jota tarkastelemme tässä luvussa erilaisten toimijoiden roolien eli toimijuuksien kautta.

Kaavoitus ja *maankäytön suunnittelu* ovat käsitteellisesti lähes synonyymejä. Pieniä vivahde-eroja voidaan kuitenkin tunnistaa. Kaavoitus voidaan määritellä suunnittelun ytimessä olevaksi teknis-arkkitehtoniseksi juridiseksi prosessiksi, kun taas maankäytön suunnittelu -termiä käyttämällä saatetaan painottaa suunnittelun laajempaa yhteiskunta- ja ympäristöpoliittista sekä taloudellista ulottuvuutta. *Alue- ja yhdyskuntasuunnittelua* voi pitää vielä näitäkin laajempänä terminä.

*Kaavoitus* on yhdyskuntasuunnitteluun kuuluva toiminto, jossa erityisesti maankäyttöä ja rakentamista varten luodaan oikeusvaikutuksia sisältäviä suunnitelmia maa-alueiden käytöstä. Kaavat muodostuvat kartalle piirretystä maankäyttösuunnitelmasta, kaavamerkintöjen sanallisista selityksistä sekä asemakaavakartalle kirjoitetuista kaavamääräyksistä. Suomessa on niin sanotusti julkinen kaavoitusmonopoli, eli kaavoitus on julkishallinnon tehtävä.

Kaavoituksella ratkaistaan erilaisten toimintojen ympäristöön sijoittumisen mahdollisuuksia. Siihen liittyy monilta osin erisuuntaisten intressien yhteensovittaminen ja konfliktien ratkaisu. Kaavoituksella on myös keskeinen vaikutus maan taloudelliseen arvoon, sillä erityisesti asemakaavassa tai yleiskaavassa jaetulla rakennusoikeuden määrällä tai muulla kaavassa osoitetulla alueen käyttötarkoituksella on keskeinen merkitys sen hyödynnettävyyden kannalta. Kaavoituksessa yhdistyvät oikeudelliset, poliittiset sekä yhdyskuntasuunnittelulliset ja arkkitehtuuriset elementit. Lainsäädäntö asettaa sille oikeudelliset reunaehdot, mutta kaavoitusmonopolin takia kunnille jää kuitenkin huomattavaa poliittista harkintaa kaavojen sisällöstä. Kaavoituksen kautta on mahdollista toteuttaa myös arkkitehtuurisia ja taiteellisia sisältöjä. (Hovila 2020.)

Maankäytön suunnittelu on väistämätön ja tärkeä osa lähes kaikkien ympäristölleen vaikutuksia aiheuttavien matkailuhankkeiden toteutusta. Erilaisiin matkailun hankkeisiin ryhtyvien toimijoiden tuleekin tunnistaa vähintään voimassa olevien maankäytön suunnitteluinstrumenttien (yleensä asemakaavojen) keskeinen sisältö oman hankkeen kannalta. Esimerkiksi uudisrakentamisen tai olemassa olevien rakennusten käyttötarkoitusten muutosten mahdollisuudet ratkaistaan lähtökohtaisesti voimassa olevan asemakaavan pohjalta demokraattisessa järjestyksessä. Vaikutuksiltaan merkittävämpää uudishanketta suunniteltaessa saattaa olla tarpeen päivittää tai muuttaa olemassa olevaa kaavaa tai laatia alueelle ensimmäinen asemakaava. Kaavamuutostilanteissa tai ensimmäistä yksityiskohtaista asemakaavaa laadittaessa prosessiin on syytä varata aikaa. Nopeimmillaankin kaavamuutos vie yleensä noin vuoden; mahdollisten valitusten eli muutoksenhaun vuoksi kaavaprosessi voi kuitenkin kestää useitakin vuosia (Mäkinen 2019). Sen arvioiminen, onko kaavan laatiminen ylipäätään mahdollista, on kunnan tehtävä – ei siis maanomistajan, yrittäjän tai kansalaisen.

*Asemakaava* on kaavajärjestelmän yksityiskohtainen osa ja yhdyskuntasuunnittelun keskeinen väline. Sillä osoitetaan tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten sekä ohjataan maankäyttöä ja rakentamista suhteellisen yksityiskohtaisesti ja paikallisten olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Asemakaava saatetaan laatia koskemaan tiettyä hyvin rajattua aluetta, joka voi olla jopa vain yksittäinen tontti tai rakennuspaikka. Tällöin puhutaan kriittiseen sävyyn niin sanotusta postimerkkikaa- vasta. Yleensä asemakaavalla pyritään kuitenkin suunnittelemaan hieman yksittäistä rakennuspaikkaa laajempi alue, kuten kortteli, ranta-alue tai muu tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Kunnan on päivitettävä asemakaavaa sitä mukaan kuin kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve tätä edellyttävät. Kunnalla on kuitenkin julkisen kaavoitusmonopolin keskeisimpänä toimijana varsin laaja toimivalta määrätä asemakaavan laatimisesta ja sen sisällöstä. Kaavoitus on siis keskeinen osa kunnallista itsehallintoa.

Kaavoituksesta päättäminen on merkittävää yhteiskunnallista ja taloudellista vallankäyttöä. Kunnallisen päätöksenteon osa-alueena se on yksi merkittävimmistä toimivaltuuksista, joita kunnille on annettu. Vaikka kunnilla on kaavoituksen yhteydessä laajaakin harkintavaltaa, on kaavoitukseen liittyvä päätöksenteko ja prosessi silti vahvasti säännelty.

Avaamme luvussamme kaksi toisiaan täydentävää näkökulmaa matkailun suunnitteluun maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Tukeudumme aluksi suunnittelututkimuksen havaintoihin. Hahmottelemme, millaisiin yhteiskunnallisiin ideaaleihin suunnittelu matkailun kohdalla perustuu, ja miten nämä ideaalit elävät ajassa. Luvun jälkimmäisessä osassa avaamme konkreettisesti maankäytön suunnitteluprosesseja sekä kaavoitusratkaisuihin vaikuttavaa oikeudellista kehikkoa eri toimijoiden näkökulmasta. Lukuun valitut näkökulmat voidaan kiinnittää kahteen eri tutkimusperinteeseen, joissa matkailun maankäytön suunnittelun yhteiskunnallista ilmiötä lähestytään eri tasoilta. Tarkastelemme sekä hitaammin muuttuvia pohjavirtauksia (esim. Ahlqvist & Moisio 2014) että eri toimijoita konkreettisesti ohjaavaa lainsäädäntöä (Tuori 2000).

Lukumme pyrkii lisäämään ymmärrystä siitä, miksi maankäytön suunnittelua tehdään sillä tavalla kuin sitä tehdään. Yhteiskunnan pohjavirtausten ymmärtäminen auttaa matkailun vastuullista suunnittelijaa hahmottamaan omaa rooliaan yhteiskunnassa ja sitä, mihin suuntaan maankäytön suunnittelu mahdollisesti tulevaisuudessa kehittyy. Ymmärrys matkailun suunnittelun yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä oikeudellisista reunaehdoista voi puolestaan antaa vastuulliselle suunnittelijalle varmuutta hänen etsiessään poliittista tukea ja argumentoidessaan mahdollisimman kestävien ja pitkäjänteisten suunnitteluratkaisujen puolesta. Kyse on kyvystä puolustaa vastuullisia konkreettisia päätöksiä suunnittelutyön arjessa ja huolehtia siitä, millä tavalla matkailutoiminnasta tulee osa itsellemme ja muille tärkeitä kulttuuri- ja luontoympäristöjä.

## Yhteiskunnan pohjavirtaukset muuttavat suunnittelua

Kenen etua matkailun suunnittelu edistää tai kenelle siitä on haittaa? Miksi kaavoitus toimii niin kuin se toimii? Vastuullisuuteen pyrkivälle matkailun suunnittelijalle on hyödyksi ymmärtää, kuka käyttää valtaa matkailun suunnittelussa, ja millaisia intressejä ja arvopäämääriä suunnittelu palvelee. Vastauksia voi hakea alue- ja yhdyskuntasuunnittelun (*planning*) tutkimuksesta.

Hyvin usein alue- ja yhdyskuntasuunnittelun tutkimus on käytännönläheistä työtä, jossa kehitetään suunnittelumenetelmiä ja vuorovaikutteisen suunnittelun tapoja kaavoituksen tueksi. Tutkimuksessa on olemassa lisäksi alue- ja yhdyskuntasuunnittelun yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja poliittisiin taustarakenteisiin perehtyvä suuntauksensa, jossa pyritään ymmärtämään vallankäyttöä ja valtarakenteita esimerkiksi yhteiskuntatieteiden ja ihmismaantieteen keinoin. Matkailun suunnittelun näkökulmasta tämä suuntaus on teoreettisuudestaan huolimatta kiinnostava, sillä sen tuloksiin tutustumalla voi ennakoida, miten matkailukehittämisen ja myös alan liiketoiminnan toimintaympäristö tulee tulevaisuudessa muuttumaan. Kyse on suunnittelun menetelmien ja prosessien tutkimisen sijaan taustalla olevien yhteiskunnallisten pohjavirtausten ymmärtämisestä – siitä, kenelle milläkin aikakaudella on annettu erityisen paljon valtaa suunnittelussa ja miksi. Esimerkiksi aluekehityksen ja aluepolitiikan tutkimuksessa perehdytään kaavoituksen yhteiskunnalliseen ja historialliseen kehitykseen (Ahlqvist & Moisio 2014; Kellokumpu 2019; Kinnunen 2018; Luukkonen & Sirviö 2017).

Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun luonne on Suomessa muuttunut ajan saatossa. Hyväksi koetun suunnittelun tunnusmerkit kuitenkin elävät ajassa (Bäcklund & Mäntysalo 2010; Hankonen 1994; Hytönen 2020). Sotien jälkeisinä vuosikymmeninä kaavoitusta tehtiin kunnissa erilaisten valtakunnallisten ja yleispiirteisten suunnitelmien ohjaamina. Valtion keskushallinto valvoi suunnitelmien toteutumista muun muassa kaavojen alistusvelvollisuuden kautta (kuntien laatimien kaavojen hyväksyttäminen ministeriössä). Ajalle oli leimallista pyrkimys elintason kasvattamiseen ja valtakunnan

osien kehityserojen tasaamiseen kokonaisvaltaisen suunnittelun keinoin. Liikenneinfrastruktuuria, vesivoimaa, teollisuutta ja asu-  
misen olosuhteita kehitettiin määrätietoisesti ja keskusjohtoisesti,  
mikä näkyi erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Hyvinvointivaltion  
rakennusvaiheessa valtion keskushallinto veteli naruista myös mat-  
kailuelinkeinon kehittämässä, kuten kirjamme toinen luku mat-  
kailusuunnittelun ja -arkkitehtuurin historiasta osoittaa.

Viimeisten vuosikymmenten aikana lainsäätäjä on purkanut  
alue- ja yhdyskuntasuunnittelun valtaa paitsi valtiolta kunnille  
myös kunnilta yksityisille toimijoille. Keskusjohtoinen byrokraat-  
tisuus – pyrkimys kasvattaa elintasoja valtakunnan eri osissa – on  
purkautunut paikallislähtöiseksi markkinareaktiivisuudeksi eli rea-  
goimiseksi markkinoiden liikkeeseen. (Ahlqvist & Moisio 2014; Hy-  
tönen & Ahlqvist 2019.) Maanomistajien ja investoijien autonomia  
on kasvanut ja kuntien liikkumavara suhteessa valtion keskushal-  
lintoön lisääntynyt.

Suunnittelukulttuuri on muuttunut, kun kuntien keskeiseksi  
tulevaisuuden tehtäväksi on hahmoteltu niin sanottua *elinvoima-  
tehtävää* eli yritysten ja elinkeinon toimintaedellytysten edistä-  
mistä. Kehitystä tulee vahvistamaan myös vastikään toteutunut  
sote-uudistus, jossa merkittävä osa kuntien perinteisistä tehtävistä  
ja rahoituksesta siirtyi uusille maakuntatason toimijoille eli hyvin-  
vointialueille. Kehityskulku voi johtaa siihen, että kaavoituksesta  
tulee entistä korostuneemmin kuntajohtoinen elinkeinopolitiikan  
työkalu. Kaikissa, mutta erityisesti pienissä kunnissa elinkeinopo-  
liittinen paine ja osin jopa painostus suunnittelua kohtaan vaikut-  
taa kasvaneen (Hytönen & Ahlqvist 2019; Hytönen, Kotavaara &  
Ahlqvist 2018). Kehityssuunta on vastuullisuuden ja kestävyuden  
näkökulmasta potentiaalisesti ongelmallinen. Vaikka esimerkiksi  
erilaisten yritystoimijoiden ja maanomistajien näkökulmasta on  
selvää, että matkailun suunnittelun tulee mahdollistaa erilaisia in-  
vestointeja, on suunnittelu kaavoituksen osalta aina myös kyseis-  
ten investointien demokraattista arviointia. Arvioinnin on tapah-  
duttava viimekädessä oikeudellisen sääntelyn osoittamissa rajoissa.

Myös kunnassa työskenteleviin tai kuntien toimeksiannosta toimiviin suunnittelijoihin kohdistuu kasvavia elinkeinopoliittisia paineita, mikä muuttanee suunnittelun luonnetta tulevaisuudessa. Vastuullisuuteen pyrkivän matkailun parissa työskentelevän suunnitteluammattilaisen näkökulmasta muutoksella on merkitystä, sillä kuntien kasvaneet sisäiset taloudelliset paineet uhkaavat tehdä matkailuinvestointeja ohjaavasta ja mahdollistavasta alue- ja yhdyskuntasuunnittelusta korostuneen lyhytjänteistä (Hytönen 2019).

Lyhytjänteisyys ei ylipäätään sovi vastuulliseen suunnitteluun. Pitkäjänteistä suunnitteluotetta edellyttäviä asiakokonaisuuksia voi kuitenkin olla vaikea saada kuntakaavoituksen asialistalle niin, että ne säilyisivät siellä. Suunnittelijalta – olipa hän kunnan oma viranhaltija tai hankekohtainen konsultti – edellytetään entistä enemmän vahvaa itsenäistä harkintaa siitä huolehtimisessa, että suunnittelu-prosessin toteutus etenee mahdollisimman vastuullisesti.

Se, millä tavalla suunnittelussa voidaan yhtäältä edistää investointeja ja toisaalta ohjata sekä säädellä niitä, on aiempaa enemmän yksittäisestä kunnasta kiinni. Suunnitteluammattilaisia työllistävillä kunnilla on halutessaan mahdollisuus yrittää erottautua muista kunnista kaukokatseisella, kestävästä kehitystä järjestelmällisesti tukevalla suunnittelulla.

Käsillä oleva kirja valottaa näkökulmia, joiden avulla sekä matkailun kehittämisessä mukana olevat hanketoimijat ja suunnittelijat että eri alojen kuntapäätäjät pystyvät arvioimaan omaa ja kuntansa toimintaa vastuulliseen suunnitteluun pyrkiessään. Kunta voi organisaationa – viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon varassa – joko tukea tai olla tukematta suunnitteluammattilaisia heidän vastuullisuuspyrkimyksissään.

### *Näkymiä suunnittelukulttuurin tulevaan muutokseen*

Kysymystä siitä, mihin suuntaan suunnittelu kehittyy tulevina vuosina ja vuosikymmeninä, voi arvioida maankäytön suunnittelua ohjaavan lainsäädännön muutosten näkökulmasta. Maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL), joka on kaavoitusta ohjaava laki, on uudistettu



pala kerrallaan koko sen voimassaolon ajan, mutta myös kyseisen lain kokonaisuudistusta on yritetty.

MRL:n kokonaisuudistus käynnistettiin vuonna 2018 suurin taivoittein. Yhtenä päämääränä oli muun muassa lisätä yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia laatia asemakaavaehdotuksia ja tarjota heille oikeus saattaa yksityiset suunnitelmat kuntapäätäjien käsiteltäviksi. Kyseiset visiot eivät kuitenkaan edenneet, ja uudistusehdotus pohjautui lopulta julkisen kaavamopolin säilyttämiseen kunnalla. *Ympäristön tilatavoitteiden* aiempaa vahvempi rooli kuntakaavoituksen sisältövaatimuksena nousi keskeiseen rooliin uudistuksen poliittisessa taustavalmistelussa. Tilatavoitteita pyrittiin turvaamaan paremmin muun muassa kuntakaavoitukseen kytkeytyvällä niin sanotulla viherrakennesuunnittelulla (ks. myös luku 4 kaupunkiluonnosta ja luku 9 korjausrakentamisesta tässä kirjassa).

(*Ympäristön tilatavoite* on ympäristöoikeudellinen termi, jolla viitataan luonto- tai kulttuuriympäristön biologiseen, hydrologiseen ja historialliseen ”tilaan” tai tasoon. Sen määrittämisen apukäsitteenä voidaan esimerkiksi kysyä, millainen on kohteen biologinen tila?)

MRL:n kokonaisuudistus päätettiin joka tapauksessa keväällä 2022 pilkkoa jälleen osiin. Uudistettavaksi etenee tulevassa ensivaiheessa ainoastaan lakikokonaisuuden poliittisesti helpompi osa eli *rakentamisen sääntely*. (Ympäristöministeriö 2021; Ympäristöministeriö 2022). Uudistusprosessin vaikeus osoittaa ainakin maankäyttölainsäädännön ohjauksen yhteiskunnallisen merkittävyyden.

Riittävän poliittisen yksimielisyyden puuttuessa MRL:n kokonaisuudistus on siis toistaiseksi pysähtynyt. Julkiseen kaavoitusmonopoliin uudenlaisia rajoituksia sisältäneiden ehdotusten kaatumisen voi tulkita tarkoittavan sitä, ettei kuntien ja toisaalta yksityisten hanketoimijoiden sekä maanomistajien liikkumavaraa kasvattava suuntaus suomalaisessa maankäytön suunnittelussa enää jatku. Osittainen heiluriliike takaisinpäin on kuitenkin mahdollinen. Kokonaisuudistuksen kaatumisessa voi olla kyse myös normaalia ailahtelusta valtakunnanpoliittisissa voimasuhteissa. Esimerkiksi kärjistyneen ympäristö- ja energiakriisin merkitystä sekä koko

Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen äkillistä heikkenemistä keväällä 2022 ei voi väheksyä yhteiskunnallisena muutosvoimana – etenkin suunnittelun kontekstissa. Maankäytön suunnittelujärjestelmä muuttuu ympäröivän yhteiskunnan mukana.

Ilmastonmuutoksen ohella luonnon monimuotoisuuden nopea häviäminen eli luontokato on noussut kansainväliseen ja kansalliseen keskusteluun uudella voimalla (Intergovernmental Science-Policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services [IPBES] & Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] 2021), ja on hyvin todennäköistä, että kansainvälinen sääntely ympäristön tilan heikkenemisen hidastamiseksi kiristyy. Maankäytön suunnittelun voi siksi odottaa kehittyvän suuntaan, joka painottaa kokonaisuuksien hallintaa, toteutuneen maankäytön tosiasiallisten luontovaikutusten seuranta (eroten siten rakentamista edeltävistä luontoselvityksistä) sekä suunnitteluotteen vahvistamista erityisesti yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa (ks. esim. Hytönen & Tupala 2022; Hytönen ym. 2023).

Ei riitä, että maankäytöstä aiheutuvia haittoja ympäristölle hillitään, vaan niiden syntymistä on vältettävä nykyistä tehokkaammin (Hohti ym. 2022). Tulevaisuudessa luonnonympäristöille aiheutuvat haitat voivat kokonaan estää entistä useamman kaavoitushankkeen toteutumisen. Myös erilaisten matkailuinvestointien toteutumisen edellytyksiä on harkittava entistä tarkemmin. On arvioitava nykyistä merkittävästi huolellisemmin ja systemaattisemmin, mihin ja miten rakentaminen on mahdollista ja suotavaa. Myös ei-toivottujen sosiotaloudellisten ja kulttuuristen seurauksien syntymistä on vastuullisessa suunnittelussa vältettävä. Lähiluonnon ja viheralueiden tarjoamien virkistys- ja liikuntamahdollisuuksien väheneminen voi esimerkiksi aiheuttaa seurauksia väestön terveydelle (ks. myös luku 4 kaupunkiluonnon aistiympäristöistä tässä kirjassa).

### *Ympäristön heikentyminen voi tulla päätökseen*

Kestävyystutkijat niin maailmalla kuin Suomessakin ovat esittäneet vaatimuksen *luonnon kokonaisheikentymättömyyden periaatteen* noudattamisesta kaikessa maankäytössä. Sen mukaan maankäyttöä

muuttavat hankkeet eivät saisi aiheuttaa ympäristön tilan heikentymistä – ainakaan ilman, että haitat hyvitetään toisaalla. (Hytönen & Tupala 2022; Kotiaho 2021). Kokonaisheikentymättömyyden periaatteen ideaa voi kuvata pyrkimyksenä vahaan kestävyyyteen. Vain sellainen kehitys, jolla on ekologisesti kestävä pohja, voi pitkällä aikavälillä olla taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä (ks. myös luku 3 ympäristömuutoksesta tässä kirjassa). Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun syntymässä olevaa uutta pohjavirtausta kuvaakin aiemman, markkinatoimijoiden vapautta ja paikallista elinkeinoelämää painottaneen puhettavan korvautuminen monilta osin kestävä kehitystä korostavalla puhettavalla eli niin sanotulla kestävyysdiskurssilla.

Näyttäytyäkseen uskottavina yhteiskunnallisina toimijoina erilaiset taloudelliset ja poliittiset intressiryhmät pyrkivät, tosin vaihtelevalla menestyksellä, puolustamaan alue- ja yhdyskuntasuunnittelua koskevia näkemyksiään ilmastonmuutoksen ja osin luontokadon vastaisen kamppailun näkökulmasta. Intressiryhmien on vaikea näyttäytyä uskottavina yhteiskunnallisina keskustelijoina, mikäli ne eivät kykene arvioimaan julkisesti oman toimintansa vaikutuksia ympäristön tilaan.

Ympäristöoikeuden näkökulmasta kestävä kehityksen periaate on ollut osa kansallisia, eurooppalaisia ja kansainvälisiä oikeudellisia ohjausmekanismeja jo verraten pitkään (Kokko 2017, 1–10, 41). Myös käsitys kestävästä kehityksestä on kuitenkin muutoksessa (Elo ym. 2023). Uudenlaisessa vahvassa kestävyysajattelussa hylätään suhteellinen käsitys kestävyyydestä, eikä ympäristön tilan heikentymistä pidetä hyväksyttävänä yksin sillä perusteella, että jokin hanke on taloudellisesti tai sosiaalisesti kestävällä pohjalla. Kestävyuden kriteerinä on tällöin ensisijaisesti ympäristön tilan heikentymisen välttäminen (esim. Hytönen ym. 2023).

Uudenlainen suhtautuminen kestävyyyteen asettaa haasteen myös sellaisille matkailun vastuullisille suunnittelijoille, joilla on tarve näyttäytyä uskottavina matkailun kestävyyttä koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Uusiin kestävyysvaatimuksiin – muun muassa lentomatkailun ilmastohaittojen tai liikenneväylien

aiheuttamien luontohaittojen suhteen – on muodostettava kriittistä tarkastelua kestävä kanta.

Sopeutuminen kiristyyviin kestävyysvaatimuksiin tuleekin oletettavasti eteen myös matkailuelinkeinon panostavilla alueilla ja kunnissa ennemmin tai myöhemmin. Sopeutumista helpottaisi, jos kunnat pyrkisivät määrätietoisesti pitkäjänteiseen alue- ja yhdyskuntasuunnitteluun. Pienenkin kunnan kannattaa panostaa suunnittelun henkilöstöresursseihin, laatia kunnan kehittämistä koskevia pitkän aikavälin suunnitelmia ja (vahvaan kestävyyskäsitukseen perustuvia) maankäytön strategioita. Ennen kaikkea kannattaa tarkkailla ympäristön tilan muutosta koko kunnan alueella sekä seurata systemaattisesti, miten kukin yksittäinen toteutunut maankäytön hanke vaikuttaa kunnan ja ympäröivän seudun ympäristön tilaan (Hohti ym. 2022; Hytönen ym. 2023).

Lisäksi kunnan kannattaa olla maapoliittisesti aktiivinen eli vaikuttaa maanomistusolosuhteisiin kestäväen alue- ja yhdyskuntakehityksen mahdollistavalla tavalla. Näin se voi paremmin edistää hankkeiden ja investointien toteutumista ympäristöhaittoja välttämällä, yhdistää eri alojen kestävyystavoitteet aiemmin kenties kapeammin määriteltyihin elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin sekä luoda pohjaa uudelle, laajalle elinvoimakäsitykselle (laajas- ta elinvoimakäsityksestä ks. Hytönen, Kotavaara & Ahlqvist 2018).

Ympäristöperusteinen maankäytön sääntely tiukentunee kansainvälisten velvoitteiden vuoksi tulevaisuudessa, ja siihen kannattaa varautua. Kyse on ennakoinnin lisäksi ennen kaikkea yhteisen vastuun kantamisesta elinolosuhteiden huononemisen estämisessä tai vähintäänkin hidastamisessa.

## Toimijat kohtaavat kaavoitusprosessissa

Kun matkailuhanketta suunnitellaan kulttuuri- ja luontoympäristöön, ensimmäiset kysymykset kiinteistö- ja ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta kuuluvat seuraavasti: Kuka omistaa hankkeen

vaikutusalueen maapohjan? Millaiset kaavat ohjaavat kohdealueen maankäyttöä? Mikä on voimassa olevien ja sitovien maankäyttösuunnitelmien sisältö? Millaisia oikeusvaikutuksia nykyisillä kaava-merkinnöillä ja määräyksillä on – toisin sanoen mitä toimintoja saa laillisesti sijoittaa mihinkin? Ja ennen kaikkea: jos alueen maankäyttöä ei ole vielä yksityiskohtaisesti ohjattu kaavasuunnittelulla, millaisin reunaehdoin mahdollisia uusia kaavoja tai kaavamuutoksia voidaan lähteä viemään eteenpäin?

Edellä mainitut kysymykset ovat keskeisiä, koska kaavoituksella ratkaistaan erilaisten toimintojen sijoittumisen mahdollisuuksia, pyritään yhteensovittamaan monelta osin erisuuntaisia intressejä sekä ratkaisemaan eri maankäyttömuotojen ristiriitoja. Kaavoituksella on myös keskeinen vaikutus maan taloudelliseen arvoon, sillä erityisesti yksityiskohtaisissa kaavoissa osoitetulla rakennusoikeuden määrällä tai muulla kaavassa osoitetulla alueen käyttötarkoituksella on keskeinen merkitys sen hyödynnettävyyden kannalta (Häkkänen 2016, 27–39).

Kaavoitus on siis merkittävä vallan käytön väline. Siksi myös vaatimukset avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä liittyvät maankäytön suunnitteluun oikeudellisesti sitovalla tavalla (Ekroos & Majamaa 2018, 40; Hovila 2021). Jo perustuslaillinen ympäristöperusoikeus edellyttää julkisen vallan turvaavan jokaiselle mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kyseistä vaatimusta toteuttavat osaltaan MRL:n asettamat vuorovaikutus- ja tiedottamisvelvollisuudet kaavoitusprosessissa.

Suunnittelun tosiasiallisesta avoimuudesta ja tehokkaista vaikutusmahdollisuuksista käydään jatkuvasti myös kriittistä keskustelua. Kaavoitusprosessia on esimerkiksi arvosteltu siitä, että vuosikin kestävässä suunnitteluhankkeessa kaava saa käytännössä lähes lopullisen muotonsa suunnittelijoiden työpöydällä jo prosessin alkuvaiheessa parin ensimmäisen kuukauden aikana (Vaattovaara ym. 2021, 105). Alkuperäistä kaavaluonnosta, siis suunnitelmaa, ei ole sallittua muuttaa perusteiltaan aloittamatta hallinnollista prosessia alusta. Kaavoitusta raamittavaa lainsäädäntöä on kritisoitu myös siitä, että ympäristön laadulliset tavoitteet jäävät sääntelyssä

epämääräisiksi ja toimivat siten melko heikosti vaikkapa kaava-valitusten perusteina (Vaattovaara ym. 2021, 114–117, 125–126).

Koko kaavoituksen ympäristöoikeudellinen sääntely perustuu joustavan sääntelyn logiikkaan, jossa sovellettavat oikeussäännöt saavat kulloisenkin sisältönsä vasta tapauskohtaisen soveltamisen ja harkinnan yhteydessä (Kokko 2017, 10–13). Kaavoitusta ohjaava lainsäädäntö pyrkii kuitenkin turvaamaan ympäristön tilan laadullisia tavoitteita myös selvitysvelvollisuuksien kautta.

Kaavojen tulee perustua niiden merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Riittävien selvitysten laatimista ja arviointia on korostettu lainsäädäntöä kehitettäessä: kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset (HE 259/2016). Selvitysvelvollisuuden korostamisen voidaan nähdä vahvistavan keskeisesti asiantuntijatiedon vaatimusta kaavojen valmisteluvaiheessa. Vaatimuksen noudattamatta jättäminen, siis objektiivisten ja riittävien selvitysten laatimatta jättäminen, voi johtaa kaavan läpimeneen kumoutumiseen tuomioistuimessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteissa korostuvat lisäksi monelta osin osallisuuden ja avoimuuden näkökulmat. Lain mukaan kaavoitusmenettelyssä tulisi pyrkiä kohti entistä avoimempaa prosessia, johon maankäytön suunnittelijoiden lisäksi hallinnon muiden alojen asiantuntijat sekä elinkeinoelämän, asukkaiden, maanomistajien ja kansalaisyhteiskunnan erilaiset edustajat tuovat jo riittävän aikaisessa vaiheessa mukaan omat panoksensa ja näkemyksensä. Vuorovaikutukseen kuuluvat muun muassa avoin tiedottaminen ja keskustelu, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen ja suunnitelmien riittävä havainnollisuus. (HE 101/1998.)

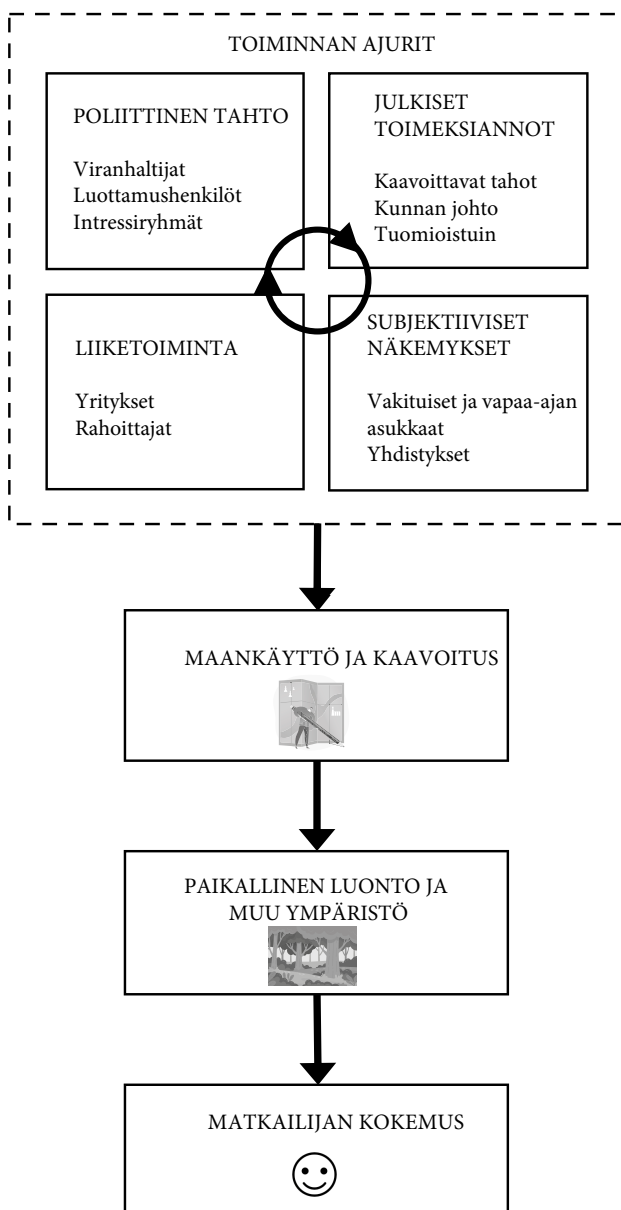
Aktiivinen osallistaminen ja tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen olivat vahvoja perusajatuksia nykyistä kaavoituslainsäädäntöä laadittaessa. Niiden onnistunut toteutuminen on kuitenkin ollut vaihtelevaa, ja suuri vastuu on jätetty kaavaprosessin toteuttajille kuntiin ja kaupunkeihin. Laajassa MRL:n

toimivuusarvioinnissa (Ympäristöministeriö 2014, 220) osallistamisen ja yhteistyön käytänteitä pidettiin pääosin onnistuneina. Hyvin kriittisiäkin puheenvuoroja on kuitenkin myös perustellusti esitetty. Esimerkiksi Vaattovaara ja muut (2021, 127–130) pitävät nykyistä projektiluontoista suunnittelujärjestelmää toimimattomana alustana aidolle vuorovaikutuksella ja osallisuudelle. (Ks. myös luku 5 vastuullisesta vuorovaikutteisuudesta tässä kirjassa.)

Matkailun erilaisten investointihankkeiden toteuttaminen edellyttää yleensä aina laissa määriteltyä alue- ja yhdyskuntasuunnittelua. Näin ollen laissa määritellään myös eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen muodolliset reunaehdot. Vähänkin suurempi matkailuhanke laukaisee todennäköisesti niin sanotun suunnittelutarpeen (MRL 16 §), ja edellyttää kunnalta vähintään myönteistä niin sanottua suunnittelutarveratkaisua, jossa hankkeen maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset tulevat arvioitaviksi ja keskusteltaviksi. Todennäköistä kuitenkin on, että matkailuinvestointihanke vaatii yksityiskohtaisen kaavan: joko asemakaavan tai sellaisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan, joka ottaa kantaa rakentamisen sijainteihin. Kaavoituksen lisäksi hankkeen toteutuminen voi edellyttää myös maapolitiikkaan eli tontinluovutusehtoihin, maanhankintaan tai jopa pakkolunastuksiin liittyviä toimenpiteitä. Matkailuinvestointien kohdalla esimerkiksi kunnan harjoittamalla aktiivisella tonttipolitiikalla voi olla merkitystä yritysten houkuttelemiseksi kuntaan. (Ekroos & Majamaa 2018, 81–85; Kokko 2017, 315–318.) Asialla on merkitystä vastuullisuuden kannalta, sillä hyvin hoidettu maapolitiikka auttaa varautumaan pitkäjänteisiin investointeihin kestävässä sijainneissa.

## Matkailun suunnittelun keskeiset toimijaroolit

Vastuullisuuteen pyrkivän suunnittelijan on hyvä pystyä arvioimaan suunnitteluprosesseja – ja niitä ohjaavaa lainsäädäntöä – eri toimijoiden näkökulmista. Kenen puolesta perusteluja ja argumentteja uusia aluevarauksia varten lähdetään kehittämään? Arvioinnin



Kuvio 9. Matkailun suunnittelun toimijuudet. Lähde: luvun kirjoittajat.



näkökulma voi toki olla myös olemassa olevan tilan, esimerkiksi kulttuuri- tai luontoympäristön, suojaaminen uusilta toiminnoilta.

Yksinkertaistaen voidaan erottaa ainakin kolme keskeistä näkökulmaa tai intressitahoa, joiden tavoitteet matkailuhankkeen osalta voivat olla yhteneviä mutta myös hyvinkin vastakkaisia. Nämä intressitahot ovat *kunnan asukas*, *matkailuyrittäjä* ja *kuntapäätäjä*. Muut suunnittelun strategiset toimijuudet voidaan hahmottaa näiden kolmen näkökulman kautta. Seuraavassa pohdimme toimijuuksia esimerkkitalanteiden avulla.

### *Kunnan asukkaan kapea rooli?*

Kuntalaiset ovat lähtökohtaisesti osallisina kaikissa oman kuntansa alueella tapahtuvissa merkittävissä kaavoitushankkeissa – onhan maankäytön suunnittelusta päättäminen yksi merkittävimmistä kunnallisen itsehallinnon osa-alueita ja vallankäytön muotoja. Maankäytön suunnittelun päätöksentekojärjestelmän demokraattiseen kontrolliin kuuluu, että kuntalaiset voivat suoraan vaikuttaa kaavahankkeisiin lainsäädännön takaamien osallistumis- ja kuulemisjärjestelmien kautta. Osallistumisen viimekätisenä mahdollisuutena on saattaa kaavan lainmukaisuuden arviointi tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuntalaisten laaja ja tosiasiallinen osallistaminen merkittäviin kaavahankkeisiin on merkittävä osa vastuullisen suunnittelun edistämistä. Kuntalaiset voivat ja heidän tulee osallisuutensa kautta valvoa maankäytön suunnittelussa itselleen tärkeitä pitämiään etuja. Ne voivat liittyä luonnon tai rakennetun kulttuuriympäristön säilyttämiseen, mutta yhtä lailla kuntalaiset saattavat osallisina tukea ympäristöä muuttavia hankkeita, jotka tuovat alueelle työpaikkoja.

Kunnan asukkaan osallistuminen maankäytön suunnitteluun tulee ymmärtää myös laajempänä ilmiönä kuin vain tiukasti muodollisiin kaavaprosesseihin osallistumisena. Esimerkiksi kirjamme luontokohteiden ruuhkautumista käsittelevässä luvussa 11 keskitytään ruuhkautumisen ehkäisemiseen suunnittelulla. Kyseisen luvun tematiikka liittyy kanavoidun ulkoilun suunnitteluun eli muun muassa erilaisten ulkoilureitistöjen sijoitteluun sekä niihin

liittyviin liikenteellisiin ja maankäytöllisiin kysymyksiin. Tämän-  
 tyyppisiin projekteihin liittyvien selvitysten keskiössä ovat monesti  
 luonnontieteelliset arvioinnit, kuten luvussa esitetään. Asiantuntija-  
 arvioiden lisäksi on kuitenkin tärkeää ottaa aidosti huomioon myös  
 kunnan asukkaiden tai matkailijoiden tarpeet. Jos alueella on hyvin  
 kiinnostava mutta luontoarvoiltaan herkkä kohde, ulkoilua ei kan-  
 nata kanavoida reitistöillä suoraan kohteeseen. Kohteesta kiinnostu-  
 neet kuntalaiset ja matkailijat löytävät sinne tiensä jokaisenoikeuden  
 nojalla myös epävirallisia polkuja pitkin. Osallistavalla suunnitte-  
 lulla ja yleisön toiveita kuunnellen olisi pyrittävä löytämään kestävä  
 tapa kanavoida ulkoilu kohteeseen suunnitelmallisesti. Lopputulos  
 on näin luultavasti myös herkän luontokohteen kannalta parempi  
 kuin hallitsematon kulkeminen. (Ks. myös puheenvuoro ”Moni-  
 lajiseen hyvinvointiin uudistavalla suunnittelulla” tässä kirjassa).

Kunnan asukkaiden osallisuus näyttäytyy myös osana edustuk-  
 sellista demokratiaa, kun kuntapäättäjät lopulta ratkaisevat laadit-  
 tavan maankäyttösuunnitelman sisällön. Asukkaiden kollektiivinen  
 osallisuus voidaan nähdä vastavoimana kaavoitukseen monesti kyt-  
 ketylle instrumentaalisuuden periaatteelle, jossa suunnittelu näh-  
 dään maanomistajien, hanketoteuttajien ja maa-alueiden eri käyt-  
 tölohkojen toiminnan ja toimijoiden autonomian suojaamisena  
 (Vaattovaara ym. 2021, 121).

On ymmärrettävää, että maankäytön suunnittelu voi näyttää yk-  
 sittäisen kunnan asukkaan näkökulmasta joskus kaukaiselta tekni-  
 seltä ja oikeudelliselta prosessilta. Siitä huolimatta tavallisen kun-  
 talaisen osallistuminen ja osallistumaan kannustaminen siihen on  
 – ja tulisi olla – keskeinen osa hyvää suunnittelua.

Suunnittelukäytännöistä löytyy myös esimerkkejä, joissa kunta-  
 laiset ovat onnistuneet kollektiivisella osallistumisellaan ja kunta-  
 demokraattisella vaikuttamisella kääntämään jo varmalta näyt-  
 täneen projektiluonteisen kaavahankkeen lopputuloksen täysin  
 päinvastaiseen suuntaan. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa  
 korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitelty Mielmukkavaaran  
 tuulipuistohanke Muoniossa, jossa paikallisten asukasyhdistysten  
 ja matkailuelinkeinojen yhteinen vaikuttaminen käänsi yleisen ja

kuntapäätäjien mielipiteen tuulipuiston edistämisestä sen vastustamiseksi (Hovila 2016, 92–93, 106–110; KHO:2015:116).

*Yritykset julkisen kaavoitusvallan käytöstä sopimassa*

Matkailuhankkeet ovat usein selkeästi yksityisten toimijoiden eli yritysten käynnistämiä projekteja. Matkailuyrityksistä puhuttaessa on tunnistettava kuitenkin niiden erilaisuus. Hankkeen taustalla saattaa olla joko monikansallinen konserni, jonka ensisijaisena tavoitteena on liiketoiminnan kasvun maksimointi, tai pieni paikallinen toimija, jonka liiketoiminnallinen tavoite voi olla vain yrittäjän itsensä työllistäminen. Tyypillinen tilanne lienee jotain tältä väliltä. Joka tapauksessa matkailuhankkeen moottorina on yleensä yrittäjä, jonka toimintaa määrittävänä reunaehtona on hankkeen taloudellinen kannattavuus (ks. myös luku 6 kulttuurisensitiivisestä suunnittelusta tässä kirjassa).

Kaavoituksen ja muun maankäytön suunnittelun näkökulmasta liiketoiminnallisin motiivein toimiva matkailuyrittäjä tai yritystoiminnan mahdollistava maanomistaja on usein kiinnostunut esimerkiksi siitä, miten tehokkaasti alueella pystyy rakentamaan sekä siitä, miten tarvittava infrastruktuuri voidaan järjestää. Matkailuhankkeita varten saatetaan tarvita uusia alueiden käyttötarkoituksia ja siten olemassa olevien kaavojen muuttamista. Jonkin alueen käyttötarkoituksen muuttuessa riskit erilaisten ristiriitojen kärjistymiselle kasvavat.

Kysymys suunnittelun vastuullisuuden edistämisestä näyttäytynee yrittäjän näkökulmasta mielekkäänä vain, jos hänellä on edellytykset huolehtia hankkeen kannattavuudesta. Vastuullinen suunnittelu ja huomion kiinnittyminen ympäröivän yhteisön näkökulmiin voivat olla tapoja monin tavoin kuormittavien konfliktien välttämiseen. Liiketoiminnallisin perustein toimivilla yrittäjillä ja/ tai maanomistajilla on monia perusteltuja syitä toimia konflikteja välttää – olkoonkin, ettei suunnittelun vuorovaikutteisuuden ensisijainen tehtävä ole yksinomaan erilaisten hankkeiden mahdollisimman jouheva toteutuminen (ks. myös luku 4 vastuullisesta vuorovaikutteisuudesta).

Havainnollistavana esimerkkinä yritysten roolista kaavoittamisessa ja maankäytössä tarkastelemme *sopimista* osana julkisen kaavoitusvallan käyttöä. Sopimisen käsitteellä on merkityksensä sekä arkikielessä että juridisena menettelynä.

*Sopimus* on keskeinen yksityisoikeudellinen käsite. Se synnyttää velvoitteita osapuolten välille olemalla kahden tahdonilmaisun yhteenliittymä. Sopimuksen syntymisen perustilanne on se, että tehtyyn tarjoukseen saadaan hyväksyvä vastaus. Sopimus on tärkein oikeudellinen konstruktio, kun toimijat haluavat yhteistuumin muuttaa keskinäisiä oikeussuheteitaan. (Halila 2015.)

Matkailuhankkeet ovat usein merkittäviä investointeja. Monet investoinneista toteutuvat julkisen ja yksityisen pääoman yhteistyönä. Investointiprosessi edellyttää useita erilaisia sopimusvaiheita muun muassa hankkeeseen ryhtyvän, sitä rahoittavien ja rakennusliikkeiden välillä. Suurissa projekteissa on myös tyypillistä, että kaavoituksesta – julkisen vallan toimenpiteenä – sovitaan yksityisoikeudellisilla sopimuksilla. Kun matkailuhankkeen vaatimat kaavoitukselliset reunaehdot ja mahdollisesti rakennettava infrastruktuuri (jota käsitellään myös vastuullista yhdyskuntainfrastruktuuria tarkastelevassa luvussa 10) edellyttävät kuntakaavoittajan toimia, niistä sovitaan usein käytännössä maankäyttösopimuksilla. Sopiminen on siten yksi keskeinen näkökulma, joka yleisemminkin nousee esiin jäsenettäessä matkailusuunnittelua yksityisen toimijan perspektiivistä.

Maankäyttökysymysten ja kaavojen lisäksi sopiminen näyttäytyy luonnollisesti merkittävänä tekijänä myös rahoituskysymyksissä. Monien yksityisten rahoitusinstrumenttien sopimusehdoissa halutaan korostaa hankkeen vastuullista toteuttamista. Rahoituksen tai investoinnin edellytyksenä saattaa olla, että toiminnanharjoittaja pystyy osoittamaan hankkeen ympäristöllisen ja/tai sosiaalisen kestävyuden. (Whitelaw, King & Tolkach 2014.)

Yksityisten toimijoiden alulle panemissa projektiluontoisissa hankkeissa erityisesti asemakaavoitukseen liittyy kunnan kanssa solmittuja *maankäyttösopimuksia*. Maankäyttösopimuksilla

sovitaan kaavoituksen tuoman taloudellisen hyödyn ja toisaalta sen aiheuttamien kustannusten jaosta. Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla tai hankkeen toteuttajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Maankäyttö-sopimuksella sovitaan näistä kustannuksista, ja kyseinen sopimus on samalla tahdonilmaisu alueen kaavoitusprosessin käynnistämisestä. On tyypillistä, että kunnat edellyttävät maankäyttöso-pimuksen solmimista ennen pääasiallisesti yksityistä intressiä palvelevan kaavahankeen käynnistämistä.

Kun maankäytön suunnittelun ohjausjärjestelmä voi joka tapauksessa näyttäytyä osallisille – varsinkin kunnan asukkaille – vaikeana oikeudellis-hallinnollisena kokonaisuutena, siihen liittyvät sopimukset ja sopimusohjaus harvoin helpottavat suunnittelujärjestelmän hahmottamista ja siihen osallistumista (Vaattovaara ym. 2021, 139). Avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta maankäyttö-sopimukset ovat herkkiä. Asetelma saattaa ulospäin näyttää siltä, että yksityinen toiminnanharjoittaja ikään kuin ostaa kunnalta haluamansa kaavan. Vaikutelma voi joskus olla perustellusti syntynyt, joskaan teknisesti ottaen tästä ei ole kysymys. Maankäyttöso-pimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä – muutoin sopimus sitoisi kunnan toimielimen päätösvallan kaavan hyväksymisestä.

Kyseessä on eräänlainen esisopimus ja yhteinen tahdon ilmaisu maankäyttöprojektin eteenpäinviemisestä. On tärkeää muistaa, että esisopimus ei vielä sido eikä saa sitoa kuntapäätäjiä. Avoimuutta ja demokraattista päätöksentekoa on yritetty turvata sillä, että maankäyttöso-pimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kunnalla on mahdollisuus muuttaa sopimuksesta huolimatta mieli-pidettään ja olla hyväksymättä sen mukaan suunniteltua kaavaa. Näin tapahtui esimerkiksi juuri edellä mainitussa Mielmukkavaa-ran tuulipuistokaavassa.

*Kuntapäätäjän ja kaavoittajan harteilla lepää raskas vastuu*  
 Kolmas keskeinen toimija suunnitteluprosessissa on kuntapäätäjä. Kunta, eli käytännössä sen demokraattisesti valitut poliittiset päättäjät ja myös päätöksenteon valmistelusta ja käytännön suunnittelusta vastaavat viranhaltijat, käyttävät alueellaan niin sanottua julkista kaavoitusmonopolia yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun suhteen. Kunnan toimielimillä on siis viimekätinen valta päättää siitä, mihin käyttöön sen alueita kaavoitetaan. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että vihreä valo kunnalta on edellytys merkittävän maankäyttöön vaikuttavan matkailuhankkeen toteutumiselle. Kaavamonopoli on toki sidottu tiettyyn oikeudelliseen viitekehykseen, mutta oikeudellisen kehikon sisäpuolella kuntapäätäjille jää melko laajastikin liikkumavaraa – toisin sanoen poliittista harkintaa – suhteessa kaavoituksen sisältöön (Heinilä 2017, 236–244). Maanomistaja ei voi yksin päättää omistamansa alueen käytöstä.

Edellä tarkastellut kolme toimijaa – kunnan asukas, matkailuyritys ja kuntapäätäjä – muodostavat suunnittelun toteuttamisen näkökulmasta katsottuna kokonaisuuden, jonka toisiinsa kytkeytyviä osasia ne ovat. Kullakin toimijalla on oma tulokulmansa ja roolinsa liittyen maankäytön suunnittelun instrumentteihin. Järjestelmän oikeudellinen kehikko on kuitenkin rakennettu siten, että kuntapäätäjä valmistelevine viranhaltijaorganisaatioineen on väistämättä mukana keskeisessä roolissa, asetelman polttopisteessä.

Käytännön esimerkkinä kuntapäätäjän toimijuudesta olkoon kaavoittaja päättämässä rakennussuojelusta. Esimerkiksi kirjan luvussa 9, jossa tutkitaan rakennusten korjaamista, näkökulma on vahvasti rakennussuojelullinen. Rakennussuojelu kytkeytyy kuitenkin myös kuntapäätäjän rooliin. Sen oikeudellinen systematiikka rakentuu usean, osin rinnakkaisen ja vaihtoehtoisen oikeudellisen instrumentin varaan (Heinilä 2021, 77–83). Kaavoituksella on tässä systematiikassa merkittävä rooli. Rakennetun kulttuuriympäristön kohdalla keskeistä on myös laadukkaiden rakennushistoriallisten selvitysten laatiminen kaavoituksen tueksi (Sahlberg 2010).

Selvitysten laatimista edellyttää viimekädessä MRL:n yhdeksännen pykälän vaatimus kaavoitusta valmistelevista riittävästä selvityksistä; muutoin kaavojen sisältövaatimusten eli oikeudellisten reuna-ehdojen toteutumista ei ole mahdollista päätöksenteossa riittävästi arvioida. Hankkeeseen ryhtyvän onkin syytä tunnistaa mahdolliset rakennetun kulttuuriperinnön kohteet ja laadittua laadukkaat rakennushistorialliset selvitykset jo ennen varsinaisen kaavaprosessin käynnistymistä. Kaavoittaja tulee joka tapauksessa edellyttämään selvityksiä prosessin edetessä.

Kuntapäätäjän toimivallassa on tarpeen vaatiessa ratkaista yksityiskohtaisilla kaavamääräyksillä rakennetun kulttuuriympäristön kohtalo. Mitkä rakennukset säästetään ja suojellaan ehkä matkailunkin intressejä palvelemaan? Vai rakentuuko suunniteltu matkailuhanke puhtaasti uuden luomiselle? Onko vanhemman rakennetun kulttuuriympäristön säilyttämiselle enää sijaa? Näitä kysymyksiä pohditaan kirjassa myös sen matkailusuunnittelun ja -arkkitehtuurin historiaa käsittelevässä toisessa luvussa sekä paikan henkeä tarkastelevassa puheenvuorossa.

Päätökset tehdään selvityksiin perustuvan tiedon varassa, mutta kuntapäätäjän on lopulta tehtävä valinta. Vastuu on suuri.

## Opastusta suunnittelun osallisille

Kunnassa ajaudutaan aika ajoin ja joskus toistuvastikin kaavoitusta koskeviin ristiriitoihin. Kunnan verotulojen tai työllisyyden kannalta merkittävät hankkeet saattavat herättää vastustusta alueen asukkaissa tai esimerkiksi yhdistyksissä. Toistuva ristiriitatilanne voi olla suunnittelijan näkökulmasta hyvin hankala: yksittäisen suunnittelijan liikkumavara konfliktien välttämiseksi voi olla mitättömän pieni. Kaavoitushenkilöstön tai konsulttien toimeksianto saattaa olla tietyn, hyvin selkeästi rajatun matkailuinvestointihankkeen toteuttaminen, jolloin vuorovaikutteisen suunnittelun menetelmille jää helposti pinnallisen välineellinen

rooli. Suunnittelun tehtäväksi jää tällöin ongelmallisesti yksin-omaan hankkeen yksityiskohtainen suunnittelu ja toteutumisen mahdollistaminen.

Matkailun suunnitteluun vaikuttaminen on syytä tehdä mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin. Jo strategisen suunnittelun vaiheessa erityisesti niiden toimijoiden, jotka eivät ole olleet suunnittelun alullepanijoita tai projektin välittömiä osapuolia, kannattaa pyrkiä vaikuttamaan hankkeeseen. Esimerkiksi asukasaktiivien tai eräänlaista *luonnon puhevaltaa käyttävien yhdistysten* mielipiteiden esiintuominen on kaikkein vaikuttavinta juuri silloin, kun se pystytään tekemään jo hanketta pohjustavissa strategisissa vaiheissa. Käymme seuraavassa läpi erilaisia toimijuuksia suunnitteluun osallistumisessa.

### *Naapuri*

Maankäytön suunnittelujärjestelmä sopimuskuvioineen saattaa tuntua monimutkaiselta ja vaikeasti ymmärrettävältä kokonaisuudelta. Siihen osallistuvien tahojen välinen asetelma voi olla – esimerkiksi suurta matkailuhanketta suunniteltaessa – hankekohdealueen *naapurin* näkökulmasta jopa pelottava. Saattaa olla, että tiedotusvälineissä aihetta on käsitelty vain esimerkiksi työllisyysvaikutusten näkökulmasta. Kerrotaan, että hankkeen yrittäjästä voi olla tulossa merkittävä paikallinen toimija. Onko naapurilla tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua hanketta koskevaan keskusteluun, vaikka syitä ja tarpeita olisi? Perusteita voisivat olla vaikkapa oman lähiympäristön tilan heikkeneminen tai maaomaisuuden käytettävyyden ja arvon ennustettu heikkeneminen.

Maanomistajat sekä kunta julkisen kaavamopolin toteuttajana ovat maankäytön hankkeissa erityisiä toimijoita, joilla on asemansa vuoksi erityistä vaikutusvaltaa. Oikeudelliset reunaehdot maankäytön suunnittelulle kuitenkin lähtevät siitä, että kaikille osallisille – erityisesti naapureille – on varattava tosiasialliset mahdollisuudet tulla kuulluksi ja aidosti vaikuttaa suunniteltujen kaavojen sisältöön. Menettelysäännösten lisäksi kaavoituksen ehdottomat oikeudelliset



sisältövaatimukset suojaavat naapurina suunnitelman kohtuuttomilta vaikutuksilta.

MRL:n pykälä numero 54.3 edellyttää, että:

”Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.” (MRL 54.3 §.)

On hyvä ymmärtää yllä kuvatuksi olevan suunnittelijaa ja kaavasta päättävää kunnan toimielintä ehdottomasti oikeudellisesti sitovaa ohjausta. Kohtuuttoman haitan ilmetessä ympäristölle tai omalle maaomaisuudelle naapurin on rohkeasti muistutettava suunnittelun hankkeen toteuttajaa edellä mainitusta sisältövaatimuksesta.

Naapurin kannattaa kuitenkin reagoida asiaan riittävän aikaisessa vaiheessa. Suunnitteluprosessi mahdollistaa vaikuttamisen jo strategiavaiheessa, jossa kannattaa muistuttaa riittävien selvitysten laatimisen vaatimuksista sekä kohtuuttomuuskielloista. Edellä mainittuihin kaavoituksen oikeudellisiin reunaehtoihin viittaamista ja vetoamista ei kannata jättää vasta valitusvaiheeseen, vaikka luonnollisesti naapurilla on vielä siinäkin vaiheessa muutoksenhakumahdollisuus ja oikeus saattaa asia riippumattoman tuomioistuinten arvioitavaksi.

### *Yhdistystoimija*

Esimerkiksi *asukasyhdistystä* koskee sama ohje kuin naapurina. Vaikuttaminen suunnitteluun on sitä vaikuttavampaa ja tehokkaampaa, mitä aikaisemmassa vaiheessa siihen ryhdytään. Yhdistysten kannattaa myös miettiä omat vaikuttamisen strategiset tavoitteensa huolella. Esimerkiksi erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellytysten kyseenalaistaminen on mahdollista. Kuitenkin silloin, kun vaikuttaminen ohjataan ja keskitetään kyseenalaistamisen sijaan hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen arviointiin ja kehittämiseen,

keskusteluyhteyden säilyttäminen toiminnanharjoittajan ja kunta-kaavoittajan kanssa voi olla helpompaa. Silloin voi löytyä vastuullisen toteuttamisen näkökulmasta yhteisiäkin päämääriä.

Myös tämän kaltaisessa sisällöllisessä strategisessa vaikuttamisessa keskeistä on olla liikkeellä riittävän aikaisessa vaiheessa prosessia. Päätöksenteko tapahtuu lopulta kunnan toimielimissä, jolloin poliittisen paineen asettaminen kuntapäätäjille on myös järjestötoimijoille luonnollinen toimintatapa.

Tietyistä ympäristöasioihin keskittyvistä intressiryhmittymistä voidaan puhua luonnon puhevallan käyttäjinä tai jopa jonkin tietyn luonnonmuodostelman puhevallan käyttäjinä. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi paikallisia luonnonsuojeluyhdistyksiä, jotka ovat tietyiltä osin maankäytön suunnittelussa, luonnonsuojelussa ja muussa ympäristöluvituksessa asianosaisen asemassa; näin ollen he voivat käyttää puhevaltaa eräässä mielessä luonnonmuodostelman edustajina. (Mäntylä 2010; Stone 1972.) Voimassa oleva lainsäädäntö takaa edellä mainitussa roolissa toimiville luonnonsuojeluyhdistyksille mahdollisuuden vaikuttaa keskeisenä suunnittelun osapuolena. Asianosaisen roolissa paikallisella luonnonsuojeluyhdistyksellä saattaa olla paljon vartioitavana.

Yhdistystoimijoiden arkea ajatellen kansainväliset esimerkit luonnonmuodostelman oikeussubjektuudesta voivat kuulostaa kaukaa haetuilta. Luonnon puhevallan käyttäjät voivat kuitenkin saada edellä viitatuista kaavojen sisältövaatimuksista parhaita ja oikeudellisesti vaikuttavimpia käytännön työkaluja. Lisäksi MRL:n yhdeksännen pykälän mukainen vaatimus riittävästä selvityksistä tai pikemminkin riittävien selvitysten osoitettu puutteellisuus on luontoarvoja puolustavien usein käyttämä argumentti. Sama pätee myös rakennetun kulttuuriympäristön puolustajiin.

### *Suunnittelija*

*Suunnittelija* voi olla tilanteessa, jossa hän kuulee naapureiden, kuntalaisten ja järjestöjen kannat vailla tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa niitä riittävästi huomioon lopullisessa suunnitteluratkaisussa. Kunnassa tai kunnan toimeksiannosta toimiva maankäytön

suunnittelija voi tällaisessa tilanteessa reagoida ainakin kolmella – vastuullisella – tavalla.

Ensinnäkin suunnittelija voi omalta osaltaan välttää välineellistä, ikään kuin taktista suhtautumista ympäröivän yhteisön esille nostamiin näkökulmiin. Kyse on avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä yksityiskohtaisen suunnittelun lähtökohtien suhteen. Hän voi yrittää muuttaa tapaansa suhtautua vuorovaikutteisiin suunnittelumenetelmin kerättyyn tietoon, ja pyrkiä aidosti jakamaan suunnittelun valtaa paikallisille toimijoille. Taktisen vuorovaikutuksen välttäminen voi auttaa matkailuun liittyvän maankäytön suunnittelijaa osoittamaan toimeksiantavalle kunnalle luottamushenkilöineen, miksi toimeksiannon toteuttaminen etukäteen määritellyllä tavalla ei ole suotavaa, vastuullista tai lainkaan mahdollista. Suunnittelija ei saa mistään toimeksiantoonsa liittyvästä seikasta huolimatta johtaa osallisryhmiä harhaan.

Toiseksi suunnittelija voi yksinkertaisesti pyrkiä parantamaan yleispiirteistä suunnittelua kunnassa. Etenkin vahvaan kestävyyskäsitukseen perustuva yleispiirteinen maankäytön suunnittelu tukee vastuullista matkailun suunnittelijaa. Parhaimmillaan yleispiirteinen suunnittelu voi luoda pitkäjänteiset raamit yksityiskohtaiselle suunnittelulle, jota tehdään esimerkiksi asemakaavoja laatimalla. Näin voidaan pyrkiä ohjaamaan lyhytjänteisempiä, kapeiden intressiryhmien vaatimuksista käsin toteutettuja hankkeita.

Kolmanneksi suunnittelija voi pyrkiä rakentamaan selkänöjää tulevaisuuden vastuulliselle suunnittelulle edistämällä pitkäjänteisen maankäytön ja uusien elinkeinopoliittisten linjausten omaksuamista kunnassa. Kestävän ja aidon vuorovaikutteisuuden periaatteet voidaan viedä käytäntöön helpommin, jos tällaiset periaatteet on mainittu kunnan yhteisesti laatimissa erilaisissa strategisissa asiakirjoissa. Aito vuorovaikutus merkitsee tosiasiallista mahdollisuutta muuttaa tarvittaessa suunnittelun toimeksiantojen lähtökohtia.

Yksi keskeisimmistä tällaisista eräänlaisista strategisista ankkureista lienee matkailu- ja kuntastrategioiden lisäksi kunnan maapoliittinen ohjelma. Pitkäjänteinen maapoliittinen ohjelma auttaa kuntaa varautumaan tuleviin rakentamispaineisiin sellaisissa

sijainneissa, jotka ovat ympäristön ja kunnan kannalta edullisia. Pitkjänteinen maapolitiikka onkin tapa yrittää sovittaa yhteen elinkeino- ja ympäristötavoitteita ja välttää maanomistajalähtöinen maankäytön kehittäminen kokonaisuuden kannalta kestävässä sijainneissa.

## Yhteenveto

Kunta on maankäytön suunnittelun oikeudellinen ja poliittinen kenttä, jolla vuorovaikuttavat eri toimijat kuten asukkaat, kunta-päättäjät, matkailuyritykset, maanomistajat, asukasyhdistykset, naapurit sekä erilaiset ympäristöliikkeet ja -yhdistykset. Tarvittaessa vastuullinen suunnittelija tasapainottaa epätasapainoisesti ja kautunutta vaikutusvaltaa eri toimijoiden välillä.

Maankäytön suunnittelua ohjaavat periaatteet muuttuvat yhteiskunnan arvojen muutoksen myötä, mikä vaikuttaa matkailuun tulevaisuudessa. Vastuullisessa matkailun suunnittelussa hankkeiden toteuttamisen edellytyksiä arvioidaan suhteessa ympäristön tilaan ja pitkän aikavälin kestävyystavoitteisiin. Kyse on vastuun ottamisesta ympäristön kantokyvystä, mutta myös viisaasta varautumisesta mahdollisesti kiristyvään luonto- ja ilmastoperusteiseen maankäytön sääntelyyn. Kunta voi pyrkiä välttämään tulevien hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia seuraamalla maankäytön vaikutuksia luonnon tilaan, panostamalla pitkjänteiseen maankäytön suunnitteluun ja tekemällä aktiivista luonto- ja ilmastoperusteista maapolitiikkaa.

## *Kiitokset*

Suomen Akatemian rahoitus Transforming anatomies of democratic planning -hankkeelle (TRANAPLAN), on mahdollistanut Jonne Hytösen osallistumisen tämän luvun kirjoittamiseen.

## Kirjallisuus

- Ahlqvist, Toni & Sami Moisio. 2014. "Neoliberalisation in a Nordic State: From Cartel Polity Towards a Corporate Polity in Finland." *New Political Economy* 19:1, 21–55.
- Bäcklund, Pia & Raine Mäntysalo. 2010. "Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Participation in the Development of Planning Theory and Practice: The Case of Finland." *Planning Theory* 9:4, 333–350.
- Ekroos, Ari & Vesa Majamaa. 2018. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Edita.
- Elo, Merja, Jonne Hytönen, Sanna Karkulehto, Teea Kortetmäki, Janne Kotiaho, Mikael Puurtinen & Miikka Salo toim. 2023. *Interdisciplinary Perspectives on Planetary Well-being*. New York: Routledge.
- Halila, Heikki. 2015. Tieteen termipankki: Oikeustiede: "Sopimus." <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sopimus> (Luettu 19.4.2023.)
- Hankonen, Johanna. 1994. *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta: Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla*. Tampere: Gaudeamus, Otatieto Oy, TTKK Arkkitehtuurin osasto.
- Hallituksen esitykset. HE 259/2016. "Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi." <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160259>
- Hallituksen esitykset. HE 101/1998. "Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslain säädännön uudistamiseksi."
- Heinilä, Aleks. 2017. *Oikeus rakentaa*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Heinilä, Aleks. 2021. "Kirkollisten rakennusten suojeleminen ja rakennussuojelua koskevien lakien keskinäiset suhteet." Teoksessa *Oikeustiede Jurisprudentia LIV, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2021*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 65–140.
- Hohti, Jani, Eini Nieminen, Joel Jalkanen, Iikka Oinonen, Suvi Huttunen, Minna Pappila, Panu Halme ym. 2022. "Kunnat hidastamaan luontokatoa: suosituksia luontohaittojen välttämiseksi, lieventämiseksi ja kompensoimiseksi kuntien maankäytössä." *Wisdom Letters* 2022:1.
- Hovila, Ilari. 2016. "Valtakunnan suunnittelun kehittäminen suurhankkeiden kaavoitukseen." *Oikeus* 2016:1, 92–112.
- Hovila, Ilari. 2020. Tieteen termipankki: Oikeustiede: "Kaavoitus." <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kaavoitus> (Luettu 19.4.2023.)
- Hovila, Ilari. 2021. "Avoimuus ja läpinäkyvyys kaavoitusaloissa." Teoksessa *Oikeus ja julkisuus*, toim. Sampo Mielityinen. Helsinki: Unigrafia Oy, 66–82.
- Hytönen, Jonne. 2019. *Limits of Localism: Institutional Perspectives on Communicativeness, Neoliberalization and Sustainability in Finnish Spatial Planning*. Väitöskirja. Oulun yliopisto. Nordia Geographical Publications 48:4.

- Hytönen, Jonne. 2020. ”Hyvän suunnittelun muuttuvat periaatteet.” *Yhdyskuntasuunnittelu* 58:2, 87–90.
- Hytönen, Jonne & Toni Ahlqvist. 2019. ”Emerging Vacuums of Strategic Planning: An Exploration of Reforms in Finnish Spatial Planning.” *European Planning Studies* 27:7, 1350–1368.
- Hytönen, Jonne, Stefan Baumeister, Sami el Geneidy, Hannu L. T. Heikkinen, Aleksi Heinilä, Tarmo Ketola, Teea Kortetmäki ym. 2023. ”Täsmäratkaisuja kestävään tulevaisuuteen: Suosituksia planetaarisen hyvinvoinnin tukemiseen poliittisessa ohjelmatyössä.” *Wisdom Letters* 2023:1.
- Hytönen Jonne, Niina Kotavaara & Toni Ahlqvist. 2018. *Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja: Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta*. Suomen Kuntaliitto, ARTTU2 - tutkimusohjelman julkaisusarja 2018:5.
- Hytönen, Jonne & Anna-Kaisa Tupala. 2022. ”Ekologisesta kompensatiosta kohti maankäytön suunnittelun ekologista tilinpitoa.” *Alue ja ympäristö* 51:1, 185–196.
- Häkkinen, Martti. 2016. *Rakentamisoikeuden sääntely*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- IPBES (Hallitustenvälinen luonnon monimuotoisuus- ja ekosysteemipalvelupaneeli/ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services & IPCC (Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli/ Intergovernmental Panel on Climate Change). 2021. Scientific Outcome of the IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop on Biodiversity and Climate Change (Version 5). <https://doi.org/10.5281/zenodo.5101125>
- Kellokumpu, Ville. 2019. ”Kuka hallitsee tulevaa? Visiointi poliittisen hallinnan työkaluna.” *Versus*. <https://www.versuslehti.fi/gradusta-asiaa/kuka-hallitsee-tulevaa-visiointi-poliittisen-hallinnan-tyokaluna> (Luettu 19.4.2023.)
- Kinnunen, Veera. 2018. ”Tulevaisuuksien muotoiluja Lapin varhaisessa seutu-suunnittelussa.” *Alue ja ympäristö* 47:1, 31–49.
- KHO (Korkein hallinto-oikeus). 2015. Vuosikirjaratkaisu 2015:116. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2015/201502159> (Luettu 19.4.2023.)
- Kokko, Kai. 2017. *Ympäristöoikeuden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Kotiahio, Janne. 2021. ”Analyysi: Luontohaitat ja niiden hyvitys eli ekologinen kompensatio.” *Ajatuspaja Visio*. <https://ajatuspajavisio.fi/ajankohthaista/analyysi-luontohaitat-ja-niiden-hyvitys-eli-ekologinen-kompensatio> (Luettu 19.4.2023.)
- Luukkonen, Juho & Heikki Sirviö. 2017. ”Kaupunkiregionalismi ja epäpoliittisoinnin politiikka: talusmaantieteellinen imaginääri aluepoliittisten käytäntöjen vastaansanomattomana viitekohteena.” *Politiikka* 59:2, 114–132.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
- Mäkinen, Eija. 2019. *Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus*. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27.

- Mäntylä, Niina. 2010. *Luonnon edustajien puhevalta*. Väitöskirja. Vaasa: Universitas Wasaensis. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-308-0>
- Sahlberg, Marja toim. 2010. *Talon tarinat: rakennushistorian selvitysopas*. Helsinki: Museovirasto.
- Stone, Christopher D. 1972. "Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects." *Southern California Law Review* 1972:45, 450–501.
- Tuori, Kaarlo. 2000. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSOY.
- Vaattovaara, Mari, Anssi Joutsiniemi, Jenni Airaksinen & Markus Wilenius. 2021. *Kaupunki politiikassa: yhteiskunta, ihminen ja ihana kaupunki*. Tampere: Vastapaino.
- Whitelaw, Paul Anthony, Brian E. M. King & Denis Tolkach. 2014. "Protected Areas, Conservation and Tourism: Financing the Sustainable Dream." *Journal of Sustainable Tourism* 22:4, 584–603.
- Ympäristöministeriö. 2014. "Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013". *Suomen ympäristö* 2014:1.
- Ympäristöministeriö. 2021. "Ympäristöministeriön luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kaavoitus- ja rakentamislaki." <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd> (Luettu 19.4.2023.)
- Ympäristöministeriö. 2022. "Ympäristöministeriön tiedote: Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen jatkosta linjaus: uusi rakentamislaki sekä alueidenkäytön digitaalisuus eduskuntaan syksyllä." <https://ym.fi/-/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistuksen-jatkosta-linjaus-uusi-rakentamislaki-seka-alueidenkayton-digitaalisuus-eduskuntaan-syksylla> (Luettu 19.4.2023.)