



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Kommunikatiivinen suunnittelu ja oikeusvaltio



TRANAPLAN (Suomen Akatemia, 2020–2024)

- "Transforming anatomies of democratic planning: Combining planning-theoretical and legal perspectives on flexible regulation in Finnish land use law" (Suomen Akatemia 2020–2024)
 - Suunnitteluteoreettinen keskustelu: joustavampi sääntely (jopa sääntelemättömyys?) lisää suunnittelun demokraattisuutta?
 - Miten sääntelyn jättämä tila tulisi täyttää (ja miten se tosiasiasa täytetään)?
 - Sääntelyn ja demokratian suhteet → oikeuden ja politiikan suhde





Kommunikatiivinen suunnittelu (KS)

- Joukko perheyhtäläisiä käsitteitä: "collaborative/communicative/deliberative planning", "consensus building" ...
 - **Horisontaalista**, tavoitteellista **yhteistoimintaa** osallistahojen välillä
 - Yhteinen tiedontuotanto ja oppiminen
 - Pyrkimys keskustelun kautta **konsensukseen** (ideaalina yhteispäätöksenteko)
 - Kritiikki kohdistunut KS:n idealismiin, mm. valtasuhteiden osalta
- Eli tietynlaista kukoistuskauttaaan MRL:ia valmisteltaessa



Ajallisesti kerrostuneet suunnitteluteoriat/-ideologiat

1. Komprehensiivis-rationalistinen (asukas alamaisena, yhteiskunnan hallitseminen järkiperäisesti julkisen vallan toimesta)
2. Inkrementalistinen suunnittelu (intressiperustaisen neuvottelusuunnittelu, suunnitelmat kamppailun, kaupankäynnin ja kompromissien "summana")
3. Konsensusorientoitunut **yhteistoiminnallinen/kommunikatiivinen suunnittelu** (suunnitelmat tasa-arvoisten kansalaisten konsensuksen tulos)
4. Konfliktiorientoitunut (agonistinen) kommunikatiivinen suunnittelu (ristiriitojen ratkaiseminen erilaisuutta sietäen ja konsensuksen mahdollisuuksien rajat tunnistaen)



Oikeusvaltio (OV)

- Joukko teorioita ja tulkintoja siitä, mitä elementtejä oikeusvaltio pitää sisällään
 - Ns. olemuksellisesti kiistelty käsite? "A great deal of controversy about what the Rule of Law requires" (Waldron)
 - Kulttuurierot: angloamerikkalainen *Rule of Law*, mannermainen *Rechtstaat* (rättstat, oikeusvaltio)
 - Osin sopimuksenvarainen joukko (ajallisesti kerrostuneita ja myös hierarkkisia) oikeusjärjestyksen ominaisuuksia?
- OV:n keskeisidea on (julkisen) vallan käytön kontrolli



Oikeusvaltio

- Muodolliset ja sisällölliset OV-tulkinnat, suppeampia ja laajempia versioita molemmista (Tamanaha 2004):

	ALTERNATIVE RULE OF LAW FORMULATIONS		
	Thinner ----->	to ----->	-----> Thicker
FORMAL VERSIONS:	1. Rule-by-Law – law as instrument of government action	2. Formal Legality – general, prospective, clear, certain	3. Democracy+ Legality – consent determines content of law
SUBSTANTIVE VERSIONS:	4. Individual Rights – property, contract, privacy, autonomy	5. Right of Dignity and /or Justice	6. Social Welfare – substantive equality, welfare, preservation of community



Suomalainen oikeusvaltio

- Suomalainen versio on sisällöllinen ja laaja
- Suhteellinen kansallinen konsensus olemassa oikeusvaltion osatekijöistä, **3 keskeistä elementtiä**:
 1. Kaiken julkisen vallan käytön on **perustuttava lakiin** ja sen on oltava **lakiin sidottua** (ns. "oikeusvaltioperiaate")
 - Perustuslain "täydellisyysperiaate": *kaikki* julkisen vallan käyttö palautettavissa perustuslakiin ("governance" ongelmana)
 2. **Oikeusturva** julkisen vallan toimenpiteitä vastaan
 3. **Perusoikeudet** (kansalaisoikeudet, poliittiset oikeudet...)



Demokraattinen oikeusvaltio (DOV)

- Demokratia ei ole välttämätön osa oikeusvaltion **käsitettä**, mutta yleensä (ideaalitulanteessa) ne esiintyvät yhdessä
- Angloamerikkalainen keskustelu: rule of law + perusoikeudet + demokratia = **constitutional state**
- Vaikka osatekijöistä konsensus, sisällöllinen erimielisyys säilyy: politiikka vai oikeus?
 - Esimerkiksi (ja erityisesti?) perusoikeuksien rooli ja painoarvo demokraattinen oikeusvaltio -yhtälössä (esim. Tuori: politiikan *voluntas/lain ratio*)



Oikeusvaltio ja politiikka

- Perustuslaki poliittisen tilan luoja (esim. Arendt)
 - Perusoikeudet luovat kansalaisille välineet toimia poliittisessa tilassa (kansalais- ja poliittiset oikeudet)
- Perustuslaki (ja erityisesti perusoikeudet) myös rajoittavat lainsäätäjän valtaa (esimerkiksi vähemmistöjen suojaaminen)
 - *"Every form of participation is biased against less privileged parts of the population"* (van Deth 2020)
 - Ratkeamaton(?) jännite demokratian ja oikeuden välillä: perustuslaki oikeuden ja politiikan keskeisenä solmukohtana





Demokratia ja osallistuminen KS:n ja DOV:n yhteisenä nimittäjänä

- KS demokratian “uudelleenrakentamisena” mm. vastakkainasettelun ja valtasuhteiden lieventämiseksi
 - Demokratian käsitteen laajeneminen perinteisen poliittisen liberalismiin edustuksellisuudesta jatkuvaan vuorovaikutukseen muodollisissa ja ei-muodollisissa prosesseissa
 - Perustuslaki (PL 2.2, 14.4, 20.2 §) esitöineen heijastaa selvästi tätä kehitystä
- ➔ Myös samansuuntaisia vaatimuksia ja odotuksia

”Arkkityyppien” väliset jännitteet

	Oikeusvaltio	Yhteistoiminnallinen suunnittelu
Toimijoiden välinen suhde	Vertikaalinen	Horisontaalinen
Demokratiakäsitys	Aggregatiivinen	Deliberatiivinen
Demokratian mittakaava	Valtiontasoinen, keskusjohtoinen	Paikallinen
Asennoituminen prosessiin	Intressi- ja oikeuskeskeinen	Yhteistoiminnallinen
Kommunikaation tapa	Strateginen	Kommunikatiivinen
Päätöksenteon ala	Määritelty laissa	Määrittävät tilanteen mukaan
Prosessin tulos	Määrittyy lain mukaan	Määrittyy prosessissa
Menettely	Yleinen, lakisäädteinen	Tapauskohtainen

Osallistumisen asteet

	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
Public Participation Goal	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision making in the hands of the public.
Promise to the Public	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.



MRL ja kommunikatiivinen suunnittelu

- MRL ilmentää monia kommunikatiivisen suunnittelun ideoita
- Esim. MRL 63 §:n mukainen *osallistumis- ja arviointisuunnitelma*: **kaavakohtainen** suunnitelma kyseisen kaavan osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä sen vaikutusten arvioinnista
 - OAS:ssa määritelty tapauskohtainen vuorovaikutus tyypillisesti huomattavasti kunnianhimoisempia kuin lain minimivaatimukset ja nimenomaan kommunikatiivisuuteen pyrkiviä
- Myös esim. paikallisen päätöksenteon korostaminen, hyvin joustavin normein ohjattu päätöksenteko jättää huomattavasti tilaa tilannekohtaisille ratkaisuille



Kommunikatiivinen suunnittelu ja säännöt

- Myös jotkut yhteistoiminnallisen suunnittelun teoreetikot ovat tunnistaneet, että kommunikatiiviset käytännöt tarvitsevat toimiakseen "kovia" (paljolti nimenomaan oikeudellisia?) *rakenteita* (Healey 1997)
 - Mm. valtasuhteiden hallinta horisontaalisen, vapaan keskustelun mahdollistaminen ja yhdenvertaiset osallistumisoikeudet
 - Näissä oikeuden luomissa puitteissa tapahtuvat varsinaiset "pehmeät", tapauskohtaiset yhteistoiminnalliset *käytännöt*



Kommunikatiivisten ja oikeusvaltiollisten ideoiden yhdistäminen MRL:ssä

- Valmisteluprosessit ovat (tiettyynajaan asti) kommunikatiivisia, päätöksenteko oikeusvaltiollista: **menettely ja päätöksenteko ovat lopulta tietyssä mielessä toisistaan irrallisia**
 - Yksi syy sille, että tutkimusten mukaan osallistumiskeinot koetaan riittäviksi ja jopa hyviksi ja samanaikaisesti tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet kaavoitukseen vähäisiksi?



Kommunikatiivisten ja oikeusvaltiollisten ideoiden yhdistäminen MRL:ssa

- Menettelyn ja päätöksenteon irrallisuus on tietenkin hyvin suhteellista
 - Päätöksenteon agenda rajoittavat mm. valmisteluvalta (asiantuntijavalta, jossa voi olla rationalistisia piirteitä) ja inkrementalistinen "kaupankäynti" (mm. maankäyttösopimukset)
 - Suorien osallistumiskeinojen ja kommunikatiivisten menettelyjen vaikuttavuuden parantaminen on monisyinen kysymys



Kommunikatiivisten ja oikeusvaltiollisten ideoiden yhdistäminen MRL:ssa

- Päätöksentekijällä voi toisaalta olla oikeudellinen velvollisuus toisenlaiseen ratkaisuun kuin kommunikatiivisissa menettelyissä on tuotettu, mikäli se ei täytä laissa asetettuja aineellisia vaatimuksia
 - Oikeus (valtion tason) yleisten etujen ja yksityisten (perus)oikeuksien turvaajana



Kommunikatiivisten ja oikeusvaltiollisten ideoiden yhdistäminen MRL:ssa

- Kuitenkin oikeudellisten rakenteiden kriittinen tarkastelu mm. kommunikatiivisten teorioiden kritiikin valossa tarpeen
- Myös demokraattinen oikeusvaltio on ideaali, jonka (tosiasiallinen) toteutuminen edellyttää jatkuvaa korjaamista ja kehittämistä
 - Oikeuden reagoitava muutoksiin ollakseen legitiimiä, mutta huomioiden omat tehtävänsä



Anarchist Surprisingly Strict About Board Game Rules



story: thehardtimes.net

The **HARD** Times