

Maarit Nermes
Pauliina de Anna

Kuka kuntaa kaavoittaa?

Tapaus Turku

Maarit Nermes
Pauliina de Anna

Kuka kuntaa kaavoittaa?

Tapaus Turku



Nomerta Kustannus

Kansi ja taitto: Perttuli.

Copyright © 2019

Maarit Nermes, Pauliina de Anna ja Nomerta Kustannus Oy.

Nomerta Kustannus Oy

Nomerta Förlag Ab

PL 219

20101 Turku

www.nomerta.net

ISBN 978-952-7018-12-5.

Paino: Painosalama Oy, Turku 2019.

SISÄLLYS

JOHDANTO	i
1. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO JA KAAVOITUS	1
1.1. Johdatus maankäyttö- ja rakennuslakiin	5
1.1.1. Sisältökysymykset	5
1.1.2. Laillisuuden valvonta ja arviointi	6
1.1.3. Kestävä kehitys ja suojeluarvot	11
1.1.4. MRL:n suunnitteluperiaatteet ovat katoamassa	13
1.2. Kuntademokratia – mitä se on?	17
1.2.1 Kansanvaltaa, rahavaltaa vai viestintävaltaa?	24
1.2.2 Maankäytön suunnittelun käytännöt jyräävät kuntalaisten itsehallinnon	32
2. MAANKÄYTÖN JURIDISET ULOTTUVUUDET	37
2.1. Hallinto-oikeuksien tulkintoja maankäyttö- ja rakennuslaista	38
2.1.1. Mitä ovat riittävät selvitykset ja selkeys?	40
2.1.2. Sisältövaatimukset vaihtelevat hallinto-oikeuksissa	44
2.1.3. Lainsuojattomat ikärakennukset	46
2.1.4. Yhdenvertaisuusperiaate	52
2.2. Muodollis-juridinen esteellisyyskäsitys	53
2.3. Laillisuusvalvonta ja korruption vastainen taistelu	59
2.4. ”Norminpurku” johtaa mielivaltaan	62
3. TAPAUSET TURKU	75
3.1. Turun tauti ennen ja nyt	80
3.1.1. Mistä taudissa on kyse?	82
3.1.2. Turkulaista poliittista hallintoa	86
3.2. Miten Turun ja muiden kuntien kaavoitustoimi eroavat toisistaan?	91
3.2.1. Yleiskaavan yleispiirteisyys	92
3.2.2. Keskustan osayleiskaava	95

3.2.3. Asemakaavaselvitykset muuttuvat yleiskaavaselvityksiksi	96
3.2.4. Päätösten juntausta vuodesta, vuosikymmenestä toiseen	97
3.2.5. Laillinen hallintomenettely – onko sitä?	99
3.2.6. Vanha väistyy uuden tieltä	102
3.3. Onko Turun tauti nujerrettavissa?	108
 4. KAAVOITUSTAPAUKSIA	 113
4.1. Sininen talo – kulttuurihistoriallisen talon purku kulttuuripääkaupunkivuoden kunniaksi	113
4.2. Telakkaranta – jokiranta kerrostaloiksi ja louheeksi	122
4.3. Kirjastosilta – tarpeeton rakennelma kansallismaisemassa vastoin yleiskaavaa	129
4.4. Toriparkki – keskustan kehittämisen ja korruption kestoaihe	141
4.4.1. Toriparkki 1	145
4.4.2. Toriparkki 2	150
4.4.3. Turku rakentaa turhaa, kallista ja vaarallista saviparkkia	157
 5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	 167
 VIITTEET	 177
 LÄHTEET	 189

JOHDANTO

Kaavoittaminen eli maankäytön suunnittelu on kuntien tärkein tehtävä niin taloudellisen toimeliaisuuden, ympäristön kuin kuntalaisten hyvinvoinninkin kannalta. Sitä on säännelty ensin rakennuslailla ja 1990-luvun lopulta lähtien maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL).

Maankäytön suunnittelu on vaikutuksiltaan erittäin merkittävää toimintaa, sillä onnistuessaan se edistää kuntalaisten hyvinvointia. Viihtyisä yhdyskuntarakenne pitää ihmiset vireinä ja terveinä, antaa mahdollisuuden liikkua vaivattomasti myös kävellen, pyöräillen tai joukkoliikennevälineillä, tarjoaa vähämeluisen, saasteettoman ja turvallisen elinympäristön ja mahdollisuuden osallistua harrastus- ja virkistystoimintaan myös julkisissa tiloissa. Siksi ei ole suinkaan yhdentekevää, millaista kaavoitusta kunnissa harjoitetaan. Kyse ei ole siis vain yritystoiminnan edistämisestä kaavoituksen ja infrastruktuurin avulla.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa kuntalaisten osallisuutta pidetään tärkeänä: kaavoitusta tulisi toteuttaa yhteistyössä osallisten kanssa. Osallisuutta taas toteutetaan laatimalla osallisuus- ja arviointisuunnitelma (OAS) ja panemalla kaavat nähtäville muistutuksia varten. Suurimmista hankkeista järjestetään esittely- ja keskustelutilaisuuksia. Käytännössä kaavoitusratkaisut on kuitenkin jo sovittu ennen kuin osalliset pääsevät kertomaan mielipiteensä. Kunnan viranomaiset vastaavat saamaansa palautteeseen puolustamalla kaavaehdotusta. He eivät juurikaan pysähdy pohtimaan kuntalaisten esittämien mielipiteiden ja arvioiden merkitystä. Prosessin aikana todellista vuorovaikutusta ei esiinny. Vain vaikuttaminen monin eri tavoin ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa – ennen virallista lausuntovaihetta – saattaa joskus johtaa muutoksiin. Osallisuusprosessista onkin tullut muodollisuus, jota pyöritetään kunnissa, jotta lain kirjain täyttyisi.

Kun rakennuslaki uudistettiin maankäyttö- ja rakennuslaiksi, sen tulokintaa ohjaavassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998) korostettiin vuorovaikutusta osallisten kanssa. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia on kuitenkin rajattu hallintotavalla ja yhä enenevässä määrin lakimuutoksien. Vuosikymmenten kuluessa valtion ohjausta ja valvontaa on vähennetty. MRL:n ja kuntalain muutoksilla kuntalaisten suoraan valitseman valtuuston valtaa on siirretty yhä enemmän kaupunginhallitukselle tai lautakunnille, toisin sanoen ei-julkisiin kokouksiin kokoontuville luot-

tamushenkilöille, joille kuntalaiset eivät ole antaneet suoraa valtuutusta.

Kuntalaisten mahdollisuuksia laillisuusvalvontaan on kavennettu sekä lainsäädännöllä että käytännössä. Esimerkiksi oikeuskanslerinvirasto ja Varsinais-Suomen ELY-keskus eivät voi puuttua Turun kaupunginhallituksen laiminlyöntiin, josta on kulunut yli kaksi vuotta. Turun kaupunginvaltuusto päätti nimittäin 5.5.1997 yksimielisesti Turun suuralueelle 1 laadittavasta keskustan osayleiskaavasta. Päätöstä ei ole tähän päivään mennessä pantu täytäntöön. Asiaa on käsitelty kaupunginhallituksessa viimeksi vuonna 2002, eikä se virallisten asiakirjojen mukaan ole ollut enää vuonna 2010 edes vireillä. Turun kaavoitusvirkamiehet lausuvat avoimesti siitä, kuinka osayleiskaavapäätös on muutettu koko kaupungin uuden yleiskaavan keskusta-alueen ”tarkemmaksi tarkasteluksi”. Kukaan ei enää edes kysele osayleiskaavan perään. Kuntalain mukaan kuitenkin valtuusto on kunnan ylin päättävä elin. Virkamiehillä tai kunnanhallituksella ei ole oikeutta muuttaa valtuuston päätöksiä. Sen voi tehdä vain valtuusto itse.

Viime vuosikymmenten aikana kuntalaisten demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia kaavoitusasioissa on alettu pitää liiketoimintaesteenä. Vuoden 2008 vaaleissa pääasiassa kokoomusta ja keskustaa rahoittaneen Kehittyvien maakuntien Suomi ry:n agendalla oli kuntalaisten valitusoikeuden lakkauttaminen tai vähintään sen merkittävä rajaaminen ja kaavoittamisen ja rakentamisen helpottaminen.¹ *Sipilän* hallituksen ”norminpurkutalkoot” ovat kohdistuneet pääasiassa kansalaisten oikeuksien kaventamiseen. Ensitöikseen nykyhallitus moninkertaisti oikeusistuimien tuomioistuinmaksut.² Tavoitteena oli vähentää valituksia. Kansalaisten mahdollisuus laillisuusvalvontaan – ja samalla oikeusturva – mm. vero-, sakko- sekä kunnallis- ja kaavoitusasioissa on romahtanut. Kilpailutusasioissa pienillä pk-yrityksillä ei ole enää varaa valittaa markkinaoikeuteen. Samaan aikaan rakentamisessa yksityiskohtia säännellään yhä tarkemmin, vaikka tiukentuneet rakennusohjeistukset ovat johtaneet entistä huonolaatuisempaan ja kalliimpaan rakentamiseen. Jatkossa esimerkiksi taloyhtiön parvekeremontin yhteydessä parvekkeelle on rakennettava invaramppi ja leveä ovi riippumatta siitä, asuuko huoneistossa pyörätuolin käyttäjä vai ei. Remontti voi merkitä kallista ikkunoiden siirtämistä ja uusimista.

Säännelty hallintomenettely on oikeusvaltion perusperiaate. Kansalaisilla ja kuntalaisilla on oikeus tietää, miten julkishallinto toimii ja miten asioita käsitellään hallinnossa. Heillä on perustuslaillinen oikeus luottaa

siihen, että virkamiehet noudattavat lakia ja laillista toimintatapaa. Oikeusvaltiossa kunnanhallitus panee kunnanvaltuuston päätökset täytäntöön, ja mikäli se ei niin menettele, valvovat viranomaiset puuttuvat asiaan. Oikeusvaltiossa rakennuslautakunta ei myönnä rakennuslupia kaupunginvaltuuston päätösten vastaisesti ja laillisuusvalvojat ymmärtävät menettelyn laittomuuden.

Ns. norminpurkutalkoissa on pyritty hämärtämään kansalaisten oikeuksia suojelevan laillisen ja hyvän hallintomenettelyn ja ihmisten elämää turhaan hankaloittavien normien välistä rajaa. Tämä on näkynyt kuntalain sekä maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksissa, joissa hallintomenettelyä on joustavoitettu epämääräiseksi toiminnaksi mm. vaiheasemakaavoilla ja siirtämällä kunnallista päätöksentekoa johtosäännöillä valtuuston ulottumattomiin.

Kun maankäyttö- ja rakennuslaki 1990-luvun lopulla laadittiin, siinä korostettiin kansalaisten oikeuksia vaikuttaa kunnan päätöksiin ja heidän mahdollisuuksiinsa laillisuusvalvontaan. Kansalaisten harjoittaman laillisuusvalvonnan katsottiin olevan myös korruption vastaista toimintaa. 2000-luvulla kuntalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumista kaavoittamiseen on kuitenkin alettu pitää kilpailuesteenä. Johtotähdeksi maankäytön suunnittelussa ja kunnan toiminnassa on otettu kilpailukyvyyn ja yritystoiminnan edistäminen sekä palveluiden tuottaminen asiakkaille. Kansalaisista ja kuntalaisista on tullut asiakkaita, palveluiden käyttäjiä ja objekteja, joiden tehtävänä on ottaa kantaa korkeintaan koirapuiston aidan väriin.

Nuorempi sukupolvi onkin alkanut hahmottaa demokratian asiakkuutena, jossa annetaan palautetta ja tehdään ehdotuksia nettipalveluiden kautta. Demokratia-käsitys on pyritty kutistamaan pieniin asioihin vaikuttamiseksi ja asiakasosallisuudeksi. Talouden ja ympäristön kannalta tärkeät asiat, kuten kaavoitus, pitäisi jättää asiantuntijoiden – kaavoitusvirkamiesten ja johtavien poliitikkojen – tehtäväksi. Deliberatiivisesta^a, oikeasti osallistuvasta demokratiasta, ei enää juuri puhuta. Uusliberaali julkishallinto ei tunnusta kansalaisuutta tai kuntalaisuutta – puhumattaakaan kansalaisten oikeudesta todelliseen vaikuttamiseen, jota pidetään pelkkänä liiketoimintahaittana. Kunnan rooli maankäyttöasioissa näyttääkin nykyisin olevan kiinteistökehittäjien yrittäjäriskin minimoiminen,

a Ratkaisumallit, jotka korostavat demokraattisia päätöksiä edeltävää kansalaiskeskustelua, ovat antaneet lupaavia tuloksia. Suora osallistuminen on edustuksellista demokratiaa täydentävä, ei sitä korvaava demokratian muoto. Mm. Karvonen 2011.

ovat noin 30 % matalampia kuin Helsingissä.⁴ Saksassa ei ole myöskään pantu maan tasalle suurinta osaa rakennuksista, jotka selvisivät toisesta maailmansodasta ja DDR:n ajoista. Edullisissa vanhoissa taloissa luovuus kukkii. Berliini on nykyisin Euroopan kulttuuripääkaupunki, jonne myös monet suomalaiset taiteilijat ja muiden luovien alojen edustajat ovat siirtyneet.

Kiinteistökehittäjien ja rakennuttajien toiveet ja kansalaismielipide joutuvat melko usein törmäyskurssille. Kaavoituskiistojen välttämiseksi Turussa kokeiltiin muutama vuosi sitten sovittelumenettelyä ns. Strandellin puutalokiinteistöön. Kiinteistön omistajaa Skanskaa lukuun ottamatta kaikki sovitteluprosessiin osallistuneet – kaavoitusosasto, kansalaisjärjestöt, naapuriasunto-osakeyhtiöt, ELY-keskus ja maakuntamuseo – pitivät matalampaa lisärakennusoikeutta hyvänä. Turun kaupunginvaltuuston enemmistö hyväksyi kuitenkin kiinteistönomistajan toiveen mukaisen korkeamman lisärakennuksen, joka tulee peittämään naapuritalojen pihat ja ikkunat sekä jättämään suojellun puutalon täysin alisteiseen asemaan.

Epävirallisen kaavoitusdoktriinin mukaan kiinteistönomistajalle on tarjottava lisäkerrosneliöitä ”kompensaatioksi”, mikäli tontilla suojellaan yksikin pieni rakennus. Oikeustieteen professori *Hannu Tapani Klami* kuitenkin totesi *Turun tauti* -kirjassaan (1982), että kiinteistön omistaminen ei tarkoita rakennusoikeutta, joka on sen sijaan yhteiskunnan antama erityislupa. Yleisen edun vuoksi rakentamisoikeus voidaan myös evätä. Käytännössä ainakin kuntien suurimmat kiinteistökehittäjät saavat kutakuinkin juuri sellaisia asemakaavoja ja rakennusoikeuksia kuin haluavat. Kiinteistöalan edustajat ovatkin sitä mieltä, että omalle maalle pitää saada rakentaa, mitä haluaa. Kunnissa vallalla oleva käytäntö, jossa kaavoitusvirkamiehet laativat suurten kiinteistönomistajien toivekaavoja, ei perustu lakiin. Menettely on itse asiassa perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain vastainen, mutta siihen ei puututa, koska se on naamioitu demokratiaksi ja kunnan itsehallinnoksi, jota kunnanvaltuuston yksinkertainen enemmistö edustaa.

Turun kaavoitustoiminta on päällisin puolin samanlaista kuin muissakin Suomen kaupungeissa, mutta pinnan alta paljastuu turkulaisia erikoisuuksia, joista keskeisin on maankäytön kokonaissuunnittelun puuttuminen. Jo *Turun tauti* -kirjassaan *Klami* piti turkulaisena ominaispiirteenä sitä, että yleiskaavaluonnoksia, -ehdotuksia ja osayleiskaavoja ollaan laativinaan mutta että ne eivät koskaan valmistu. Laajemman suunnittelun

käsiteltiin kaupunginhallituksessa elokuussa 2018. Taaleri Sijoitus Oy ei kuitenkaan ole Turun Toriparkki Oy:n pääosakas vaan vähäinen vähemmistöosakas, joka on järjestellyt hankkeen rahoitusta.

Toriparkkiasiat näyttävät olevan Suomen Turun suurimpia valtakunnansalaisuuksia. Sekä toriparkkiyhtiön markkinointisuunnitelma (ns. Kauppatorin viestintäsuunnitelma), jonka kaupunki tilasi Ylen entisen urheilutoimittajan *Anna Soraisen* Ground Communications -viestintätoimistolta, että toriparkkiyhtiön (tai jonkin bulvaanin) rahoitus-, vakuus- ja vakuutus selvitys julistettiin ei-julkisiksi asiakirjoiksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin tuomitsi Kauppatorin viestintäsuunnitelman kokonaisuudessaan julkiseksi 13.11.2018 kaneetillaan: *”Viestintäsuunnitelmaan tustumisen perusteella sen ei kuitenkaan voida arvioida sisältävän yksittäin tai kokonaisuutena sellaisia suunnitelman laatimista, ideoita, strategioita, viestintämenetelmiä, viestinnän toteuttamista tai muitakaan seikkoja koskevia tietoja, jotka osoittaisivat alan tavanomaisesta tieto- ja taitotasosta poikkeavaa erityistä innovatiivisuutta.”* Bulvaaniyhtiön vakuutus-, vakuutus- ja rahoitussuunnitelman julkisuus selvinnee korkeimmassa hallinto-oikeudessa aikaisintaan vuonna 2019.

Turun kaupunki ja sen asukkaiden verovarot on sekä käytännössä että maanvuokrasopimuksella sitoutettu kauppatorin kehittämiseen yhteishankkeena, jossa Turun kaupunki kustantaa ainakin toriparkin katon. Viimeisimpien tietojen mukaan veronmaksajien osuus ”kauppatorin kehittämisestä” on vähintään 30 miljoonaa. Turun Toriparkki Oy:n pitäisi rakentaa paikoitusluola kauppatorin saveen noin 40 miljoonalla eurolla. Ns. kauppatorin viestintäsuunnitelman avulla kaupunki siirtää keskustelun mielipiteitä voimakkaasti jakavasta toriparkista kauppatorin kehittämiseen ja kaupunkikuvan kaunistamiseen.

Kukaan – ei edes Turun kaupunginhallitus – tiedä, mitä turkulaiset veronmaksajat saavat tämänhetkisten arvioiden mukaisilla yli 30 miljoonalla eurolla, koska hankkeen talousarviota ei ole käsitelty missään luottamuselimessä. Eräs *Turun Sanomien* nettikeskustelijä uumoili, että Turun kauppatori pinnoitetaan kullalla. Maanvuokrasopimukseen sisältyvää velvoitetta laatia kustannusjakosopimus toriparkkiyhtiön kanssa ei ole pantu täytäntöön. Veronmaksajat on sidottu sokkona yli 100 miljoonan yhteishankkeeseen Turun Toriparkki Oy:n (tai jonkin bulvaanifirman) kanssa, koska ainoat laaditut sopimukset ovat maanvuokrasopimus ja bulvaaniyhtiö T-Park Oy:n kanssa laadittu kustannussopimus arkeologisista kaivauksista. Joidenkin asiakirjojen mukaan toriparkkia rakentavat

T-Park Oy ja Turun kaupunki, vaikka virallisen retoriikan mukaan sitä rakentaa Turun Toriparkki Oy ”yksityisin varoin”.

* * *

Italian kielen päätoimisena tuntiopettajana Turun yliopistossa toiminut *Pauliina de Anna* on ollut mm. Turun kaupunginvaltuutettu (1997–2012, sit. vihr.), Turun kaupunginhallituksen jäsen ja II varapuheenjohtaja (2003–2008) sekä kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunnan varajäsen.

DI *Maarit Nermes*, tietokirjailija, oikeustiedettä opiskellut tutkiva talous- ja yhteiskuntatoimittaja on toiminut Turun kaupunginvaltuuston varajäsenenä vihreän/kirjavan liikkeen edustajana 1980-luvulla.

de Anna ja *Nermes* ovat toimineet pitkään kuntademokratiaa, rakennussuojelua ja hyvää kaupunkisuunnittelua edistävän kansalaisjärjestön Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n hallituksessa. Kumpikaan ei ole eikä ole ollut minkään poliittisen puolueen jäsen.

Kirjoittajat kiittävät Suomen tietokirjailijat ry:tä taloudellisesta tuesta, joka on tehnyt tämän tietoteoksen kirjoittamisen mahdolliseksi.

Turussa ja Giovanazzossa 6.12.2018

jia ei kiinnosta muu kuin asemakaavoitus ja poikkeusluvut, joilla rakennusoikeuksia ja taloudellisia etuja jaetaan.

Ei ole tietenkään kenenkään etu, että kaavoitusprosessi kestää vuosikausia. Yksinkertaisia muutoksia, kuten toimistorakennusten muuttaminen asuinrakennuksiksi ilman lisärakennusoikeutta, voidaan helpottaa, ja niitä onkin jo helpotettu. Nyt on tehty yksinkertaiseksi kuitenkin myös lisärakennusoikeuden saaminen kokonaisuuden kustannuksella sekä poikkeuslupien että vaiheasemakaavan turvin. Kaavaprosessien virtaviivaistaminen ja rakennussäännöstyöidäkö perkaaminen vaatisivatkin maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen.

Kiire asemakaavan toteuttamiseksi loppuu kuitenkin usein lyhyeen, kun kaava on saatu lainvoimaiseksi. Esimerkiksi Turunmaan sairaalan lisärakennuskaava on ollut toteuttamatta jo kolme vuotta ja ns. Café Noirin uusrenessanssitalon päälle rakennettava Torinkulman älytalo neljä vuotta. Turun toriparkin (Kauppatori 11 /2011) asemakaava tuli lainvoimaiseksi vuonna 2014, mutta maanvuokrasopimuksen hiominen kesti kaksi vuotta. Tuolloinen toriparkkiyhtiön puheenjohtaja, kiinteistöneuvos *Heikki Vaiste* vakuutteli kuitenkin julkisuudessa, että lapiot iskettäisiin kauppatorin saveen heti, kun asemakaava olisi lainvoimainen.¹³

Kaavoittajat sen sijaan pyrkivät hämärtämään kaavoituksen tarkkaraajaisuutta. Esimerkiksi Turun yleiskaava on epämääräinen värityskartta, jossa liki joka alueelle saa kaavamääräysten mukaan rakentaa mitä tahansa kerrostaloista liikerakennuksiin. Turun maalaissaarten, Satava-Kakskerran, osayleiskaava kaatui korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2012 lopullisesti, koska se sisälsi epämääräisiä strategisia varausalueita.¹⁴ Samaa taktiikkaa yritetään nyt uudessa Varsinais-Suomen vaihemaakunta-kaavassa, jossa esimerkiksi Friskalanlahden ja Rauvolanlahden Natura-alueiden päälle on merkitty tulevaisuuden kehittämisaalueita. Nähtäväksi jää, hyväksyykö hallinto-oikeus MRL:n vastaisen epämääräisen maakuntakaavoituksen yleisen trendin nimissä. Tätä tarkkojen rajojen hämärtämistä maakuntakaavoituksessa arvosteltiin myös maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskeneessa arviointiraportissa (2013).¹⁵

edistävän avoimempaa ja vuorovaikutteista suunnitteluprosessia, jossa kansalaisilla ja osallisilla on mahdollisuus vaikuttaa kaavan sisältöön.

Lain mukaan maakuntakaavassa tulee kiinnittää huomiota tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Myös ekologinen kestävyys, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä ympäristön että talouden kannalta kestävät liikennemuodot tarkastellaan maakuntakaavassa. Yleiskaavassa sisältövaatimukset määritellään melko laajasti. Eri-tyistä huomiota tulee kiinnittää yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja ekologiseen kestävyYTEEN, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämiseen, asumisen tarpeisiin ja palveluiden saatavuuteen. Myös yleiskaavassa on arvioitava rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Yleiskaava ja maakuntakaava voidaan laatia osayleiskaavana tai vaihekaavana esim. liikenteestä tai keskusta-alueen maankäytöstä. *Sipilän* hallituksen MRL-norminpurun (HE 251/2016 vp) jälkeen myös asemakaava voidaan laatia vaiheittain vaikkapa jugendkortteleiden ullaKoiden jalostamista varten. Asemakaavatasolla sisältövaatimuksiin kuuluvat keskeisimmät lähiympäristöön ja sen laatuun liittyvät asiat. Asemakaava on laadittava siten, että se luo edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.¹⁷

1.1.2. Laillisuuden valvonta ja arviointi

Alkuperäisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) kuntalaisille ja valtion alueellisille ympäristöviranomaisille annettiin laajat mahdollisuudet valvoa yleisen edun ja laillisuuden toteutumista. Nämä tahot ovatkin olleet avainasemassa kaavoittamiseen liittyvän kohtuuttoman kiinteistönjalostamisen ja korruption hillitsemiseksi. Laissa sen sijaan luovuttiin suurimpien kaupunkien, kuten Turun, asemakaavojen alistamisesta ympäristöministeriön vahvistettaviksi. Laillisuuden lisäksi ympäristöministeriöllä oli mahdollisuus selvittää ja arvioida kaavojen tarkoituksenmukaisuutta. Ministeriön valvonta oli käytännössä hyvin kevyttä ainakin Turun asemakaavojen osalta: valvovat virkamiehet totesivat 1990-luvulla,

että heillä on tapana hyväksyä kaikki Turun kaupunginvaltuuston hyväksymät kaavat.¹⁸ Ministeriön alistamismenettelyn poistaminen edusti todellista norminpurkua. Nykyisin myös maakuntakaavojen alistamismenettelystä on luovuttu.

Alkuperäisen maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) korostettiin kuntien päätöksentekoa, mutta alueellisella ympäristökeskuksella olisi mahdollisuus puuttua kunnan kaavaratkaisuun oikaisukehotusmenettelyn ja valituksen kautta.¹⁹ Kun lakia muutettiin *Sipilän* hallituskaudella vuonna 2017 voimaan tulleella norminpurku-uudistuksella (HE 251/2016 vp) jo kuudennen kerran entistä epämääräisempään suuntaan, monet kansanedustajat ilmaisivat tyytyväisyytensä siitä, että kunnat saavat vallan itselleen. Uudistuksen myötä ELY-keskuksilta nimittäin vietiin käytännössä sekä puhe- että valitusoikeus. Niille on jäänyt enää vain oikeus puuttua valtakunnallisesti merkittäviin kaavoihin, joita ei ole kuitenkaan millään tavalla määritelty. Useita edustajia, jotka ovat myös kunnanvaltuutettuja, on närästännyt ELY-keskuksen valta ja valitusoikeus, sillä heidän mielestään kunnan luottamushenkilöt eivät tarvitse laillisuusvalvonnan päälleystakkia.²⁰ Eduskunnan käsittelyssä ilmaistiin tosin toisenlaisiakin mielipiteitä:

”Arvoisa puheenjohtaja! Tämän esityksen mukaan elyn toimivaltaa rajoitetaan ja poistetaan valitusoikeus muissa kuin valtakunnallisesti merkittävissä tai suojeluhankkeissa. Mielestäni on todella tärkeätä, että meillä on viranomaistaho, joka valvoo kuntien kaavoitustoimintaa ja myöskin sen lainmukaisuutta ja maakunnan tavoitteiden mukaisuutta. Valitettavasti kunnissa tehdään usein aika lyhytnäköisiä päätöksiä, kun on kiire saada joku toimija kuntaan, ja tämä ei auta siinä, mitä esimerkiksi isojen kauppakeskusten sijoittaminen keskusta-alueiden ulkopuolelle tulee aiheuttamaan näille kylille. On tärkeätä, että meillä on tämä viranomaistaho, ja kun se nyt esityksen mukaan poistetaan elyltä, niin tämä valvonta jää sitten muille toimijoille, esimerkiksi yksityishenkilöille. Mielestäni se ei ole oikein.”

Kansanedustaja *Veronica Rehn-Kivi* (RKP), eduskunnan täysistunto 21.3.2017²¹

mahtipuolueiden julkaisuista.

Vaalirahoja kierrätetään erilaisten oheis- ja bulvaaniyhteisöjen kautta.⁵¹ Turussa kokoomuksen vaalivaroja on juoksutettu mm. Paasikiviopistoyhdistys ry:n kautta.⁵² Yhdistyksen toiminnanjohtajana toimi pitkään Turun Kokoomuksen kaavoitusasiantuntija *Olli A. Manni*. *Mannilla* on ollut tapana ennen kaupunginhallituksen tai lautakunnan kokousta kysyä muilta luottamushenkilöiltä, onko heillä jotakin kysyttävää merkittävistä asemakaavanmuutoksista. Hän toimi näin silloinkin, kun käsittelyssä oli Kakkerran saarella sijaitsevan Paasikiviopistoyhdistyksen omistama Harjattulan loma-asuntoalue.⁵³ Tällä hetkellä yhdistyksen hallituksessa istuu *Mannin* lisäksi kaupunginjohtaja *Minna Arve* (kok.).⁵⁴

Manni toimi vuosina 2003–2004 kaavoituksesta vastaavana määrääjäkaisena apulaiskaupunginjohtajana kokoomuksen mandaatilla. Viran kelpoisuusehtoja jouduttiin lieventämään, koska *Mannilta* puuttuu ylempi korkeakoulututkinto.⁵⁵ Apulaiskaupunginjohtajapestin jälkeen hän työskenteli kansanedustaja *Ilkka Kanervan* avustajana ja oli järjestämässä vuonna 2008 tämän – tuolloin ulkoministerin ja Varsinais-Suomen liiton hallituksen puheenjohtajan – 60-vuotisjuhlia. Kehittyvien maakuntien Suomi ry:n (KMS) suurin vaalirahoittaja Nova Group Oy maksoi *Kanervan* syntymäpäiväjuhlien kuluja, mm. laskun kutsukorttien painatuksesta. Nova Groupin toimitusjohtaja *Arto Merisalon* mukaan myös yrityksen henkilökuntaa käytettiin syntymäpäiväjuhlien järjestelyihin.⁵⁶ Nova Kiinteistökehitys osti myös lippuja *Kanervan* 60-vuotisjuhlaseminaariin 14 000 eurolla ja maksoi orkesterista noin 3 000 euroa. Juhlien kokonaiskustannukset olivat noin 40 000 euroa. *Manni* totesi vuonna 2009, että juhlia olisi tuskin järjestetty ilman Novan anteliasta tukea,⁵⁷ ja edellisenä vuonna, että Nova Group oli osallistunut vain *Kanervan* juhlaseminaariin 150 muun yrityksen ohella. *Mannin* mielestä asiasta ei ollut aiheellista antaa minkäänlaisia julkisia selvityksiä.⁵⁸ Joensuun yliopiston rikosoikeuden professori *Matti Tolvanen* puolestaan piti seminaarilipuilla kikkailua ”ovelana korruptiona”, sillä tarkoituksena oli joka tapauksessa *Kanervan* syntymäpäiväjuhlien rahoittaminen.⁵⁹ Helsingin käräjäoikeus piti liike miesten antamia kymmenien tuhansien eurojen syntymäpäivälahjoja lahjuksena, mutta Helsingin hovioikeuden mukaan kyse oli täysin tavanomaisesta toiminnasta.⁶⁰ Vaasan yliopiston korruptiotutkijan *Ari Salmisen* mukaan lahjusrikokset on määritelty laissa niin kapea-alaisesti, että niitä koskevat syytteet kaatuvat helposti oikeudessa.⁶¹

Kehittyvien maakuntien Suomi ry:n (KMS) tavoitteena on ollut kaavoit-

keen turvin. Samat KMS:n liikemiehet ovat jatkaneet ainakin kokoomuksen ja keskustan rahoittamista Nova- ja KMS-skandaalin jälkeenkin.

Nuorisosäätiön entinen toiminnanjohtaja, oikeustieteen kandidaatti *Jorma Heikkinen* (kesk.) paljasti *Iltalehden* haastattelussa 19.2.2013, miten vaalirahaa on Suomessa jaettu vuosikymmeniä. *Heikkinen* työskenteli 1970–1990-luvulla Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton hallintojohtajana. Liitto yhdistyi myöhemmin pankkialan kanssa Finanssialan keskusliitoksi. *Heikkinen* maksoi puolueiden isompia ja pienempiä hankintoja. Myös suuria vaalirahoja jaettiin, jotta vakuutusosalalle saataisiin sopivaa lainsäädäntöä. Vaalituen määrät ja saajat päätettiin Etelärannassa eli nykyisen EK:n piirissä.⁶⁴

Heikkinen siirtyi vuonna 1996 Nuorisosäätiön asiamieheksi. Säätiön hallituksen puheenjohtajana toimi *Matti Vanhanen* (kesk.). *Heikkinen* oli toiminut säätiön hallituksessa jo yli kymmenen vuotta, joten hän tiesi peilin hengen: kiinteistöbisneksen harjoittamisen lisäksi säätiö tukisi keskustalaisia. *Vanhanen* on myöhemmin kiistänyt tienneensä vaalikampanjoitensa rahoituksen alkuperän, kuten Nuorisosäätiöstä tulleet rahat. *Heikkisen* mukaan *Vanhanen* oli kuitenkin erittäin tarkka esimies ja hyvin perillä säätiön asioista.⁶⁵

Keskustalaisten bulvaanisäätiö harjoitti yleishyödyllistä rakentamista yhteiskunnan tuella. Nuorisosäätiön rakennushankkeista hyötyivät myös rakennusliikkeet. Edes *Heikkinen* ei paljasta, paljonko rakennusyritykset mahdollisesti maksoivat bisnestensä edistämisestä Nuorisosäätiön edustajille tai keskustapuolueelle. Todettakoon selvyiden vuoksi vielä, että *Heikkinen* toimi 1970-luvulla esittelijänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lainvalmistelijana oikeusministeriössä.⁶⁶

”Olen katsellut tätä niin pitkään, ja tämä koko järjestelmä rakentuu rakenteellisen korruption varaan. Se johtuu siitä, että on poliittisia virkanimityksiä, poliittisia virkamiehiä ja poliittisia luottamusmiehiä. On muodostettu ketju, jossa kaikki ovat samaa puoluetta, ja ne kun kip-paa tällaisen rakentajan niskaan koko homman...”

”Tässä on sama kuin jossain mafiassa. Mafiosot häipyvät, ja sitten jätetään vain tekijä. Huumejutuissa kuriiri käryää tullissa, ja ne pomot ovat jossain kaukana. Tässä toimii sama kuvio, se on ihan selkeä mafiarakenne, joka täällä on. Se on valtionhallinnossa, se on kuntahallinnossa, se on vähän kaikkialla tällainen rakenteellinen korruptio.”

Yhteiset ja omat varat sekä edut menevät usein sekaisin kunnallispolitiikassakin. Turussa kokoomuksen kaavoitusasiantuntija *Olli A. Manni* on hahmunnut turkulaisten verorahoja. Hänen johtamallaan Turun yhdyskuntasuunnittelu yhdistys ry:llä on ollut kaupungille takausvelkaa Ruohopäähän valmistuneen Kansallisen palvelutalon rakentamisesta. Yhdistys ei maksanut edes lainan korkoja. Turkulaisten varoja paloi useita miljoonia, kun apulaiskaupunginjohtaja *Armas Lahoniitty* (sd.) kuittasi velat vuonna 1999 lopullisesti veronmaksajien piikkiin. Kaupunki jatkoi yhdyskuntasuunnittelu yhdistyksen rahoittamista myöntämällä sille avustuksia liki 20 000 euroa vuodessa. Kokoomus pelasti maankäyttö- ja talousasiantuntijansa kaksivuotiseen apulaiskaupunginjohtajan pestiin vuosiksi 2002–2004.⁶⁸ Demarit suostuivat siirtämään apulaiskaupunginjohtaja *Juhani Määtän* (sd.) täydellä palkalla kaupunginkanslian erikoistehtävin. On jäänyt epäselväksi, mitä SDP sai vastineeksi vaihtokaupassa. Koplattiinko mahdollisesti jo tuolloin Turun Tovereiden (TuTo) Sepänkadun kiinteistön kerrostalokaava ja Paasikivipiston Harjattulan loma-asuntohanke?

Turun SDP:n valtuustoryhmän pitkäaikaisen puheenjohtajan *Jarmo Rosenlöfin* on nähty istuvan kahvilla ainakin Turun keskeisen kiinteistönjalostusjuristin, talousrikoksesta tuomitun ja asianajajaliitosta erotetun *Harri Lähteenmäen* kanssa. *Lähteenmäki* toimi aikoinaan ns. likaiseen tusinaan kuuluneen Turun Suomalaisen Säästöpankin (TSSP) juristina. TSSP oli tunnetusti ns. Turun mafian pankki,⁶⁹ ja siksi se yhdessä Turun Työväen Säästöpankin (TYP) kanssa olikin säästöpankkiryhmän yksi pahinta tappiota tuottanut pankki.⁷⁰

TSSP:n hallinnossa istuivat 1990-luvun alussa esimerkiksi *Matti Koivurinnan* yhteistyökumppanit, hovioikeuden presidentti *Touko Kosonen* ja hovioikeudenneuvos *Antero Palaja* sekä Koivurinnan veli, kiinteistöneuvos *Antti Koivurinta*. Mukana isännistössä tai hallintoneuvostossa olivat myös silloisen kaupunginjohtajan *Juhani Lepän* setä *Matti Leppä*, tuomiorovasti *Jukka Paarma*, Puolimatkan sukuun kuuluva *Riitta Puolimatka*, lääninoikeuden ylituomari *Pirjo-Riitta Auranen*, Turun Kauppakamarin toimitusjohtaja *Jari Lähteenmäki*, kaupunginvouti *Heikki Merenheimo*, apulaispoliisimestari *Matti Nyström*, rakennusyhtiö NCC:n aluejohtaja *Mauri Varjonen*, asianajaja *Matti Manner*, varatuomari *Ville Itälä*, toimitusjohtaja *Keijo Ketonen*, rakennusyrittäjä *Jarmo Laivoranta* (kesk.) sekä entinen kansanedustaja ja kaupunginvaltuutettu, Turun Toriparkki

Oy:n asiamiehen sisar *Maija Perho* (kok.).⁷¹

Harri Lähteenmäki on toiminut läheisessä yhteistyössä keskeisten turkulaisten kiinteistöjalostajien *Matti Koivurinnan* ja *Puolimatkan* perheen kanssa. Talusjuristi on erikoistunut sekaviin omistusjärjestelyihin, joista on vaikea löytää vastuullisia. Malliesimerkkinä tästä mainittakoon vakuutusyhtiö Apollon tapaus, josta hän sai talousrikostuomion.⁷² *Lähteenmäki* kuuluu pöytälaatikkoyhtiöitä pyörittäviin juristeihin. Hänen keskeisimmän yhtiönsä, Reale-ryppään, jäljet johtavat Sveitsin veroparatiisiin.⁷³ *Tax Justice Network*, joka listaa verottamista vaikeuttavaa taloudellista yrityssalailua harjoittavia valtioita, on antanut Sveitsille ykkössi-jan taloudellisen salailun indeksissä (en *Financial Secrecy Index*). Esimerkiksi papereistaan kuulu Panama on vasta 12. sijalla.⁷⁴

Lähteenmäki on ollut mukana monenlaisessa kiinteistökehittämisessä ja konsultoinnissa niin Turussa kuin muuallakin. Hän on ollut esimerkiksi uudistamassa Raunistulan Barkerin teollisuuskiinteistöjä, joita on tarjottu Turun kaupungille vuokrattaviksi sopivaan hintaan liikunta- ja kulttuuritoimintaan ja kaupungin peruskorjattavaksi.⁷⁵ *Lähteenmäen* Reale-yhtiö on ollut osakkaana Turun Toriparkki Oy:ssä, vaikka se ei tietävästi omista kauppatorin ympäristön kiinteistöjä. Vakavaraisten yhtiöiden – kuten TS-Yhtymä, Turun Seudun Osuuspankki, Turun Osuuskauppa ja Veritas – omistama Turun Toriparkki Oy myytiin bulvaaniyritykselle, T-Park Oy:lle, juuri ennen kuin rakennuslupaa haettiin syksyllä 2017. Yhtiön osakepääoma on 2 500 euroa, ja sen hallituksen puheenjohtaja on Skanskan entinen Länsi-Suomen aluejohtaja *Jari Pölönen*.

T-Park Oy:n *Pölösellä* ja *Harri Lähteenmäellä* on yhteisiä liiketoimia ainakin Vanhan Rauman kehittämisessä.⁷⁶ Yleisen elämäkokemuksen perusteella voidaan otaksua, että *Lähteenmäki* on suunnitellut Turun Toriparkki Oy:n bulvaaniomistusjärjestelyn. Parkkiluolan rakentaminen sa-veen on Turun kaltaisen kaupungin keskustassa sellainen riskibisnes, että vakavasti otettavat yritykset – kuten TOK, TOP ja TS-Yhtymä – eivät halua siihen ryhtyä. Kun Kauppatorin kehittämisestä on tehty ensin esisopimuksella, sitten maanvuokrasopimuksella ja käytännön järjestelyillä Turun Toriparkki Oy:n ja Turun kaupungin yhteishanke, bulvaani voi kätevästi jättää laskut turkulaisten veronmaksajien maksettaviksi.

Tätä on suorastaan perusteltu syy pelätä, sillä toriparkin virallinen kustannusarvio on pudonnut 60–80 miljoonasta 40 miljoonaan euroon. Vastaavasti kaupungin virallinen kustannusarvio kauppatorin kehittämisestä on noussut vuoden 2005 noin 12 miljoonasta yli 30 miljoonaan eu-

roon (2016). Muistamme, että kun torin asemakaava hyväksyttiin, johtavat poliitikot, mm. *Rosenlöf* (sd.), vakuuttelivat, että hankkeeseen ei käytetä verovaroja.

Harri Lähteenmäki on konsulttina liehitellyt myös Turun demareita ottamalla kaupunginvaltuuston pitkäaikaisen puheenjohtajan *Seppo Lehtisen* (sd.) pojan työhön Reale-konserniin.⁷⁷ Myöhemmin *Mikko Lehtinen* pääsi kaupungin kiinteistöyhtiön palvelukseen ja on nykyään Turun Teknologia kiinteistöjen toimitusjohtaja.

”Oikeusvaltiosta puhuttaessa on hyvä muistaa lopuksi suuren linjanvetäjän K. J. Ståhlbergin käyttämä ilmaisu: ’kansanvaltainen edistys lain pohjalla’. Siinä näkyy demokratian ja oikeuden kytkäytyminen toisiinsa kehityksen ehtoina.”

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallberg*, 15.11.2004⁷⁸

1.2.1 Kansanvaltaa, rahavaltaa vai viestintävaltaa?

Euroopan unionista ja Yhdysvalloista kantautuneen uusliberaalin kansanvaltaretoriikan mukaan vaalirahoitus ja lobbaus ovat olennainen osa demokratiaa. Edistyksellisimmät tahot katsovat lobbausrekisterin ja vaalirahoituksen avoimuuden ratkaisevan kaikki esteellisyyteen ja kansanvaltaan liittyvät ongelmat.

Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden tavoitteena on ollut nimenomaisesti osallistaa myös varattomat ja osattomat. Yritysten ja etujärjestöjen vaalirahoitus ja lobbaus perustuvat sen sijaan rahavaltaan, eivät kansanvaltaan. Yhtiöillä ja niiden etujärjestöillä on vain ja ainoastaan taloudellisia intressejä, jotka voidaan naamioida yhteiskunnallisiksi visioiksi tai hyväntekeväisyydeksi. Osakeyhtiölain mukaan yrityksen tehtävä on tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen, ei järjestellä yhteiskunnallisia asioita. Harvardin strategisen liikkeenjohdon oppien mukaan kaikki lahjoitukset, kuten vaalirahoitus tai seminaarilippujen ostaminen, ovat yrityksen sosi-

aalisia investointeja, joiden tarkoituksena on edistää liiketoimintaa.

Kun puoluetukilakia käsiteltiin eduskunnassa 1970-luvulla, pitkäaikainen ministeri ja sittemmin pankinjohtaja *Ulf Sundqvist* (sd.) piti vaikuttavan puheen siitä, miten yritysten rahavalta päättyy, kun demokratiaa ryhdytään tukemaan julkisin varoin. Vaalikampanjoista on tullut vuosikymmenten aikana kuitenkin yhä kalliimpia, ja poliitikot ovat entistä riippuvaisempia vaalirahoittajista. Puoluerahoitus ei ole kaventanut etujärjestöjen ja yritysten rahavaltaa vaan sementoinut puoluevallan. Puoluetukea jaetaan kuitenkin vain eduskuntapuolueille kansanedustajien määrän mukaan, joten järjestelmä syrjii eduskunnan ulkopuolelle jääneitä puolueita ja puolueisiin sitoutumattomia, valitsijalistalta eduskuntaan päässeitä poliitikkoja, kuten aikoinaan *Liisa Kulhiaa* sekä Vihreän liikkeen *Ville Komsia* ja *Kalle Könkkölää*.

Kuntavaaleissa onkin usein ollut tarjolla erilaisia valitsijalistoja, sillä puolueet keskittyivät aikaisemmin vain valtakunnan politiikkaan. Nykyisinkin monen kunnan valtuustossa on viljeilyä ja vapaita ryhmiä. Kun Vihreän liikkeen edustajia asetui ehdolle Turun kaupunginvaltuustoon vuonna 1984, ainoat vaalikulut olivat vaalilehtisen kopiokulut. Tuolloin oli nimenomaisesti päätetty, että kukaan ei mainostaisi itseään lehdissä ja ”lahjoisi” äänestäjiä kahvilla tai hernekeitolla. Vaaleja varten kampanjoitiin Turun kauppatorilla jakaen lehtistä ja keskustellen kuntalaisten kanssa.⁷⁹ Sillä tavalla Vihreä liike sai Turun kaupunginvaltuustoon kolme valtuutettua.

Puolueille ja niiden peitejärjestöille ei riitä kuitenkaan edes virallinen puoluetuki, vaan tukia lypsetään monin tavoin niin kunnilta kuin valtiotakin. Edellä mainittu, keskustaa lähellä oleva Nuorisosäätiö on malliesimerkki siitä, kuinka puolue keksii kätevän tavan ratsastaa hyvällä asialla ja luoda omaisuuden tyhjästä veronmaksajien ja rakennusliikkeiden rahoilla. Samalla jää ”ylimääräistä rahaa” jaettavaksi poliittiseen toimintaan.⁸⁰ Turussa esimerkiksi kokoomus on saanut taloudellista etua saadessaan ostaa täysin alihintaan kaupungilta Ala-Lemun kartanon Kaarinassa tai saadessaan hulppeita rakennusoikeuksia Paasikiviopiston maille. Demareiden Turun Tovereiden (TuTon) annettiin puolestaan gryndata Sepänskadulla niin, että naapureiden ikkunat ja pihat peittyivät. Turun kaupungin avustustoimikunnassa avustusta hakevat järjestöt on puheiden mukaan jaettu poliittisiin perustein eri puolueiden ”piikkiin”, ja jos jonkin poliittisen ryhmän ”avustuskiintiöstä” on jäänyt jakamatta osuuksia, sopiville järjestöille ilmoitetaan, kuinka paljon ne voivat vielä hakea.

Turkulainen 1960- ja 1970-lukujen supergrynderi, rakennusmestari *Armas Puolimatka* kehui, kuinka hänen iso, punainen nenänsä vainuaa konjakin lisäksi myös rakennusalan suhdannevaihtelut.⁸¹ Turun ulkopuolella, pääkaupunkiseudulla, häntä auttoi eteenpäin suomalaisen aluerakentamisen isä, turkulaistaustainen Helsingin Työväen Säästöpankin johtaja *Mauno Koivisto* (sd.).⁸²

Puolimatkan suhdetoiminnasta kertoo se, että Asuntohallituksen sosialidemokraattisella pääjohtajalla *Olavi Lindblomilla* oli Rakennusliike *Armas Puolimatkan* luottokortti henkilökohtaisessa käytössään.⁸³ *Lindblom* oli tutustunut gryndereihin betonirakentajien etujärjestön Sileävalukerhon ulkomaanmatkoilla. Niinpä *Lindblom* totesi rakennusurakoitsijoiden omistamassa *Rakennustuotanto*-lehdessä vuonna 1978, että grynderit eivät olleet enää härskkejä kukkaron täyttäjiä vaan vastuuntuntoisia yrittäjiä. Ennen tarkemman Arava-lainsäädännön syntymistä 1960-luvun lopulla rakennusyrittäjät saivat toimia käytännöllisesti katsoen ilman minkäänlaisia yhteiskunnan kontrolloita:

*”Ei ollut säännöksiä eikä yrittämisvietin pahimpia puolia hillitsemässä määräyksiä, ja kaavoitustoimi oli aivan rempallaan. Elettiin niin sanotun ultrafuskun aikaa ja asuntoja myytiin härskisti tietäen konkurssin olevan ovella.”*⁸⁴

Joitakin virkamiehiä ja liikemiehiä pantiinkin syytteeseen lahjonnasta 1970- ja 1980-luvuilla mutta *Lindblomia* ei. Hänen peräänkuuluttamansa yhteiskunnan kontrolli kaavoitus- ja rakentamisasioissa ei ole kuitenkaan johtanut juuri sen parempiin seurauksiin. Se on luonut pikemminkin korruptiopinnan, jossa valtaa käyttävät virkamiehet ja poliitikot lypsävät etuisuuksia rakennuttajilta ja kiinteistökehittäjiltä sopivia kaavoja ja lainsäädäntöä vastaan.

Itse *Armas Puolimatka* ehti saada yli 50 syytettä, joista suurin osa ehti raueta vanhentuneena. Kesäkuussa 1982 hänet kuitenkin tuomittiin lahjonnasta ehdolliseen vankeusrangaistukseen korkeimmassa oikeudessa. *Puolimatka* anoi armahdusta vanhalta tuttavaltaan, presidentti *Mauno Koivistolta*, mutta tämä hylkäsi anomuksen. *Puolimatkalta* lahjuksia vastaanottaneet Turun kaupungin virkamiehet tuomittiin sakkoihin ja viraltapantaviksi. *Puolimatka* sai syytteitä poliitikkojen lahjomisesta myös Nop-

pa-jutussa^b, mutta syytteet kaatuivat, koska rahan antamista poliitikoille ja puolueille ei sinänsä pidetty rikollisena toimintana.⁸⁵

Vaikka *Puolimatka* selvisi lahjustuomiosta ehdollisella, joillekin hänen lahjomilleen virkamiehille kävi huonommin. Yksi heistä oli Turun asema-kaava-arkkitehti *Pekka Sivula*, joka sai tuomion lahjoman vastaanottamisesta: *Puolimatka* oli myynyt heille asuntoja alihintaan. Turun hovioikeus kuitenkin vapautti *Sivulan* katsottuaan, että tapaus oli lieventävien asiahaarojen vuoksi vanhentunut, mutta korkein oikeus kumosi hovioikeuden päätöksen ja päätti *Sivulan* viraltapanosta.⁸⁶ Turun kaupunginhallitus sen sijaan ei ollut kyennyt erottamaan *Sivulaa*. Hänen seuraajakseen kaupunginhallitus valitsi arkkitehti *Risto Tiluksen* tämän aiemmasta lahjustuomiosta huolimatta. *”Kaupunginhallitus valitsi erotetun tilalle henkilön, joka oli jo aiemmin tuomittu jatketusta lahjoman vastaanottamisesta maistraatin asemakaava- ja rakennusasioiden virkamiehenä”*, muisteli arkkitehti ja entinen SDP:n kunnallispoliitikko *Osmo Kivivuori* (vihr.) vuonna 2012 Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n seminaarissa *Hyvä, paha hallinto*.⁸⁷

Turun Tauti -kirjassaan kokoomuksen kaupunginvaltuutettunakin toiminut oikeustieteen professori *Hannu Tapani Klami* kiinnitti huomiota myös *Turun Sanomien* poliittiseen vaikutusvaltaan: niin kauan kuin *Turun Sanomien* ja kokoomuksen suhde pysyisi vain lievällä sympatiatasolla, journalistisia ongelmia ei syntyisi. Kun lehti *Keijo Ketosen* aikana sen sijaan ryhtyi kokoomuksen liikemiessiiven äänenkannattajaksi, siihen alkoi

b Tamperelaiseen Rakennusliike Noppaan liittyvässä lahjusvyyhdissä 1980-luvun alussa syytettiin lukuisia pankinjohtajia, rakennusalan toimijoita, pääasiassa keskustalaisia virkamiehiä, kuten asuntohallituksen rahoitusjohtajaa Kalevi Sassia (kesk.), keskustapuolueen puheenjohtajaa Johannes Virolaista sekä keskustan entisiä talouspääällikköjä. Sassi kertoi saaneensa myös useilta rakennusliikkeiltä rahaa toimitettavaksi keskustalle. Tässä yhteydessä epäillyksi joutui mm. Rakennusliike Puolimatkan omistaja, vuorineuvos Armas Puolimatka. Oikeus tuomitsi Sassin virkavirheestä vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen ja viraltapantavaksi. Sassin ei kuitenkaan katsottu syyllistyneen rikokseen välittäessään Nopan rahoja keskustalle. Poliisi kuulusteluissa rakennusliikkeiden johtajat kertoivat, että puoluerahoitusta kerättiin 1970-luvun loppupuolelle saakka asuntohallituksen kautta siten, että rahoitusjohtaja Kalevi Sassi (kesk.) hoiti keskustalle ja pääjohtaja Olavi Lindblom (sd.) sosialidemokraateille menevää osuutta. Vuonna 1978 eläköityneen Lindblomin osuutta ei tutkittu lainkaan. 60-vuotissyntymäpäivähaastattelussaan marraskuussa 1983 Lindblomin ystävä, presidentti Mauno Koivisto ihmetteli Noppa-jutun innoittamana syyttäjien kiihkoa nostaa syytteitä ”varmuuden vuoksi” ja väläytti mahdollisuutta, että syyttäjä, jonka nostamista syytteistä liian moni hylätään ja jätetään tuomitsematta, siirrettäisiin hyllylle. Suuri osa Noppa-syytteistä raukesi oikeudessa..

2. MAANKÄYTÖN JURIDISET ULOTTUVUUDET

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa lähes 30 vuotta, joten sen toimivuudesta ja käytännöistä on kokemuksia. Ne on koottu laajaan raporttiin *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*,¹¹³ jonka *Kataisen* hallitus laaditti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelua varten.

Raportissa todetaan, että alueidenkäytön strateginen ohjaaminen ei voi olla legitiimiä, ellei sitä voida toteuttaa MRL:n asettaman suunnittelujärjestelmän puitteissa. Suomeksi sanottuna lain systematiikasta selkeästi poikkeava norminpurku on periaatteessa laitton. Lisäksi valtion ympäristöhallinto on toivonut selkeämpiä säännöksiä yleiskaavan laatimisvelvollisuuteen ja sen pitämiseen ajan tasalla.¹¹⁴

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sitä ohjaavassa hallituksen esityksessä on selvitetty melko perusteellisesti, miksi ja miten yleiskaava pitää laatia. Koska säännöksessä ei ole kuitenkaan selvää mainintaa kaavan vanhenemisesta eikä sen laatimisen ja päivittämisen laiminlyönnistä seuraa minkäänlaisia sanktioita, ympäristöviranomaisilla ei ole keinoja valvoa kuntien maankäytön lainmukaisuutta.

Arviointiraportin johtopäätöksissä todetaan, että lain suunnittelujärjestelmä on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säännöksiltään edelleen toimiva. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat pääosin toimineet lain tarkoittamalla tavalla. Ne toteutuvat kuitenkin vain silloin, kun kaavoitus on järjestetty asianmukaisesti.¹¹⁵ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on esim. varmistaa valtakunnallisesti suojelualueet sekä estää yhdyskuntien hajoaminen ja henkilöauto liikenteen lisääntyminen. Näyttää kuitenkin siltä, että sekä *Sipilän* hallituksen maankäytön norminpurulla että sen käynnistämällä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksella valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista halutaan päästää eroon.

Raportin mukaan kansalaiset toivovat mahdollisimman tarkkoja kaavoja. Se on ymmärrettävää, sillä epämääräinen suunnittelu voi merkitä sitä, että näkyvät kodin ikkunasta saattavat muuttua betoniseinäksi.

Liian yksityiskohtaisia asemakaavamääräyksiä on kuitenkin pidetty merkittävänä syynä asuntojen korkeisiin hintoihin. Raportin mukaan suurimpia kuntia tarkasteltaessa asemakaavamääräykset tai niiden yksityiskohtauus eivät kuitenkaan näytä vaikuttavan asuntojen hintoihin, vaan hinnanmuodostukseen vaikuttavat merkittävästi muut tekijät.¹¹⁶

Raportissa todetaan, että suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamis- päätösten laaja käyttö on johtanut siihen, että yhdyskuntarakenne ha- jautuu, maankäytön suunnittelun edellytykset ja mahdollisuudet heikke- nevät ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu vaikeutuu. Samalla osalli- suusmahdollisuudet ja kokonaisvaltaisen maankäytön selvittäminen vä- henevät.¹¹⁷ *Sipilän* hallitus on halunnut edistää tätä kaikkea siitä huoli- matta, että *Kataisen* hallituksen selvityksessä todetaan yksiselitteisesti:

”Toisin sanoen maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumisen vaikeutuu sekä lain sisällöllisten että menettelyllisten tavoitteiden osalta.”¹¹⁸

2.1. Hallinto-oikeuksien tulkintoja maankäyttö- ja rakennuslaista

Jokainen kunnan jäsen saa valittaa maakunta-, yleis- ja asemakaavois- ta hallinto-oikeuteen. Hän harjoittaa tällöin perustuslakiin nojautuvaa kunnan toiminnan laillisuusvalvontaa. Kansalaisten ja kansalaisjärjestö- jen harjoittama laillisuusvalvonta on nähty myös korruption vastaisena toimintana ja hyvän hallinnon edistämisenä. Jatkovalitusoikeutta kor- keimpaan hallinto-oikeuteen on sen sijaan rajattu esim. siten, että ase- makaavasta, joka sijaitsee yleiskaava-alueella, ei ole pääsääntöisesti vali- tusoikeutta. Valitusoikeus ratkaistaan valituslupamenettelyssä.

Jos maanomistaja asuu jossakin toisessa kunnassa, hänellä on yleen- sä valitusoikeus vain, jos asia koskee hänen kiinteistöään tai välitöntä naapurikiinteistöä. Esimerkiksi hieman kauempana, muutaman sadan metrin päässä tuulivoimayleiskaava-alueesta kiinteistöjä omistavat eivät hallinto-oikeuksien mukaan ole osallisia.¹¹⁹

Valitusoikeutta rakennus-, purku- ja poikkeusluvuissa sekä katu-, liikenne- ja torialueiden suunnitelmissa on rajoitettu entisestään: valitusoikeus on vain maanomistajilla tai naapurikiinteistön omistajilla. Purkuluvista valitusoikeus on myös järjestöillä, joiden toimialaan kuuluu ympäristön- tai rakennussuojelu. Esimerkiksi Turun toriparkin kaltaisissa suurissa liikenneratkaishuissa rakennuslupaan kohdistuva valitusoikeus oli vain lähi-kiinteistöjen omistajilla – jotka pääasiassa ajoivat hanketta ja hyötyvät siitä. Kuntalaisilla ei ollut mahdollisuutta valvoa myöskään Turun kauputorin päällisen osan suunnitelman laillisuutta: maankäyttöä ei suunniteltu asemakaavalla, vaan se jätettiin tehtäväksi alemman tasoisella menettelyllä, katu-, tori- ja liikennesuunnitelmalla.¹²⁰

Kun maankäytön tarkempaa suunnittelemista siirretään koko ajan alemmalle tasolle poikkeuslupiin, rakennuslupiin ja liikenne- ja katusuunnitelmiin, osallisten määrä ja mahdollisuudet laillisuusvalvontaan vähenyvät. Hallinto-oikeudet näyttävät yhä useammin hyväksyvän se, että kaavat eivät ole tarkkoja ja että suuriakin ratkaisuja siirretään rakennuslupavaiheeseen. Hallinto-oikeudet ovat muuttaneet tulkintojaan maankäyttö- ja rakennuslaista myös niiden pykälien osalta, joita ei ole uudistettu.

E erityisen huonosti hallinto-oikeudet arvostavat asunto-osakeyhtiöiden osakkaiden ja asukkaiden oikeuksia. Jos esim. asunto-osakeyhtiössä aiotaan tehdä hallituksen ja isännöitsijän luvalla muutostöitä, jotka vaarantavat kulttuurihistoriallisesti arvokkaan suojellun rakennuksen arvon, asunto-osakeyhtiön osakkaalla ei ole valitusoikeutta rakennuslupapäätöksestä. Samoin, jos taloyhtiön naapuriin on tulossa rakennus, joka peittää vain joidenkin osakkaiden näköalat, mutta taloyhtiön hallitus ei halua valittaa rakennusluvasta, osakkaalla ei ole oikeutta valvoa luvan laillisuutta.

Lain mukaan osallinen on se, *”jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”* (MRL 192 §). Hallinto-oikeudet sitovat osallisuuden kuitenkin perusteettomasti suoraan kiinteistönomistukseen, kun esim. asunto-osakeyhtiön osakkaalla tai asukkaalla ei ole valitusoikeutta oman tonttinsa tai naapuritontin rakennusluvasta. Sen sijaan esimerkiksi naapurikiinteistön asunto-osakeyhtiön hallituksella on valitusoikeus osakkaan taloyhtiön rakennusluvasta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen esteellisyyšnäkemykseen tai edes siihen, miksi EIS:n 6. artiklaa ei sovelleta.¹⁶⁶ Hallintolainkäyttölain mukaan hallinto-oikeuksien tulee kuitenkin selvittää kulloinenkin asia ja vastata valittajien vaatimuksiin ja perusteluihin.

”Myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti Euroopan yhteisön oikeus sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 19/1990), jäljempänä ihmisoikeussopimus, asettavat laadullisia lisävaatimuksia kansalliselle hallinnolle. Ihmisoikeussopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla. Ihmisoikeussopimus sisältää sekä aineellisia ihmisoikeuksia koskevia määräyksiä että oikeussuojakeinojen saatavuutta ja niiden käyttämistä koskevia edellytyksiä. Monet ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat senlaatuksia, että ne voivat tulla sellaisenaan suoraan sovellettaviksi kansallisissa hallinto- ja lainkäyttöviranomaisissa. Määräyksen sisältö ei kuitenkaan rajoitu rikos- ja riita-asioihin, sillä ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt oikeutta lainkäyttöpäätökseen myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Tämän seurauksena sopimuksen 6 artiklan on katsottu määrittävän myös hyvän hallintolainkäytön keskeisiä piirteitä.”

Hallintolakia koskeva hallituksen esitys HE 72/2002 vp

Turun toriparkin maanvuokrasopimusasiassa 8.10.2018 korkein hallinto-oikeus otti kuitenkin vihdoin kantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklaan. KHO totesi päätöksessään, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklassa on kysymys oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimissa, joten sillä ei ole merkitystä arvioitaessa virkamiesten ja luottamushenkilöiden esteellisyyttä.¹⁶⁷ Kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallisen implementoinnin yhteydessä (SopS 19/1990, PeVL 2/1990 vp) ja hallintolain hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) on todettu, että ihmisoikeussopimus (EIS) asettaa laadullisia lisävaatimuksia kansalliselle hallinnolle ja että EIS:n artiklat ovat sovellettavissa myös hallintoviranomaisissa.¹⁶⁸

Oikeusvaltiossa kaikkia lakeja tulee tulkita perustuslain ja ihmisoikeussopimusten valossa. KHO jätti kokonaan arvioimatta sen, mikä tulkintavaikutus Euroopan ihmisoikeussopimuksella ja ihmisoikeustuomiois-

tuimen näkemyksillä on virkamiesten ja niihin rinnastettavien luottamus- henkilöiden esteellisyttä arvioitaessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 1993 eduskunnalle antamassa kertomuksessa *”Esteellisyssään- nösten kehittäminen”* todetaan, että vaikka ihmisoikeussopimuksen *”tuomioistuimen puolueettomuutta koskevat artikkelit eivät nimenomai- sesti koskekaan hallintomenettelyä, sen tulkinnoilla on vaikutusta myös hallintomenettelyn esteellisyysarviointeihin”*.¹⁶⁹

”Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus tuli Suomessa voi- maan 10.5.1990. Perustuslakivaliokunta korosti sopimuksen voi- maansaattamiseen liittyneessä lausunnossa erityisesti sitä, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee ottaa ratkaisuissaan huo- mioon ihmisoikeusmääräykset (PeVL 2/1990 vp).”

”Vaikka ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen tuomioistuimen- puolueettomuutta koskevat artikkelit eivät nimenomaisesti koske- kaan hallintomenettelyä, sen tulkinnoilla on vaikutusta myös hallin- tomenettelyn esteellisyysarviointeihin.”

Esteellisyssäännösten kehittäminen (1993 vp _ K 13)

KHO:lla on ollut suuria ongelmia implementoida Euroopan ihmisoike- ussopimus ja sitä tulkitsevan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) näke- myksiä. Suurinta huomiota herätti EIT:n ratkaisu heinäkuulta 2012 (X v. Suomi 3.7.2012), jonka mukaan pakkohoidon jatkamisesta päätettäessä olisi pitänyt varata mahdollisuus ulkopuolisen lääketieteellisen selvityk- sen hankkimiseen. Suomen valtio sai asiassa langettavan tuomion. Tästä huolimatta korkein hallinto-oikeus teki syyskuussa 2012 EIT:n näkemyk- sen vastaisen päätöksen (KHO 2012:75). Erityisen huolestuttavaa asiassa on se, että KHO päätti mitä ilmeisimmin täysin tietoisesti mitätöidä EIT:n kannan. KHO:n presidentti *Pekka Vihervuori* määräsi tapauksen käsiteltä- väksi 21 jäsenestä koostuvassa täysistunnossa. Päätös oli yksimielinen.¹⁷⁰ Eräät hallinto-oikeudet, kuten Kuopion hallinto-oikeus, ovat ryhtyneet noudattamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa pakkohoi- toasioissa,¹⁷¹ ylintä hallinto-oikeudellista tulkintavaltaa käyttävä KHO ei. Asiaa on ruotinnut ansiokkaasti blogissaan prosessioikeuden emerituspro- fessori *Jyrki Virolainen*.¹⁷²

KHO:n viestintäpäällikkö *Teuvo Arolainen* kertoi Yle uutisille 13.9.2012 oikeuden täysistunnossaan tekemän päätöksen merkityksen: *”Jos ratkai-*

su olisi ollut toinen, pakkohoitoon määräämisen tavat olisi jouduttu miettimään kokonaan uusiksi.”¹⁷³ Arolainen tuli paljastaneeksi, että korkeimman hallinto-oikeuden tavoitteena on suojata suomalaista, maan tavan mukaista hallintomenettelyä jopa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksien vastaisesti.

”Joidenkin mielestä olisi aivan mainiota, jos hallintopäätöksiä kumottaisiin tuomioistuimessa mahdollisimman laajalti, eräiden viisaiden mielestä valituksenalaisista päätöksistä vähintään joka toinen, ja mielellään enemmänkin, kun kerran siviiliprosessissakin aina jompikumpi osapuoli, kenties vähemmän ennustettavasti, lopulta voittaa. Tällä mittapuulla muka osoitettaisiin tuomioistuinten itsenäisyyttä ja oikeaa identiteettiä. Sellaisessa simplistisessä ajattelussa ei kuitenkaan oikeusvaltiossa voi olla mitään hyväksyttävää. Lainvastainen hallintopäätös on tuomioistuimessa toki aina kumottava, jos prosessi sen sallii, ja näin uskon ilman muuta tapahtuvankin. Viranomaiselle monessa tapauksessa kuuluvaan laajaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan tuomioistuin ei tietenkään voi puuttua. Massiivinen kumottavien hallintopäätösten osuus yksinkertaisesti vain indikoisi, että maasta puuttuu lainalainen hallinto ja että me emme täällä eläkään oikeusvaltiossa.”

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Vihervuoren puhe XII Hallintotuomioistuinpäivänä 31.1.2014¹⁷⁴

Rakenteellista korruptiota luova, erilaisten verkostojen synnyttämä esteellisyys on yksi suurimmista suomalaisen hallinnon ongelmista, johon KHO ei halua puuttua. Rakentamisen hullujen vuosien kokemukset osoittavat, mitä hyvä veli -verkostoista seuraa: korruptiota, rikollisuutta ja huonoa ympäristöä. KHO ei ole nähnyt mitään ongelmaa esimerkiksi siinä, että lukuisat Turun Toriparkki Oy:n osakkaisiin sidonnaiset luottamushenkilöt ja virkamiehet olivat valmistelemassa, esittelemässä ja päättämässä toriparkkiasemakaavasta. Esteellisyysväittämän näyttöä vahvisti myös se, että sidonnaisten ja ei-sidonnaisten valtuutettujen äänestyskäyttäytymisessä oli tilastollisesti merkitsevä ero.¹⁷⁵

”Täytyisi tehdä valinta siitä, että kummassa haluaa toimia. Haluaako toimia mieluummin kunnallisessa kaavoitukseen vaikuttavassa toimielimessä vai mieluummin tällaisessa kaavoitusintressiyrityksessä.”

Teuvo Pohjolainen, julkisoikeuden professori, MOT: S-etuparkki 23.2. 2009

Aikoinaan eduskunnassa istui liki sata eri pankkien hallintoon kuuluvaa kansanedustajaa, joten ei ollut mikään ihme, että pankkikriisi ratkaistiin kaatamalla pk-yrityksiä ja pitämällä pankit pystyssä hinnalla millä hyvänsä.¹⁷⁶ Suomalaisessa hyvä veli -järjestelmässä on pidetty aivan tavallisena, että virkamiehet ja luottamushenkilöt ovat läheisissä yhteyksissä rakennus- ja kiinteistöalan yritysten ja etujärjestöjen – myös pankkien, vakuutusyhtiöiden ja kaupan keskusliikkeiden – kanssa. Selitykseksi esitetään yleensä, että Suomi on niin pieni maa, että kaikkien kykeneväisten on istuttava monella pallilla. Eräs Suomessa pitkään asunut englantilainen rahoitusalan asiantuntija kauhisteli suomalaista pankkihallintokorruptiota. Hänen mukaansa Isossa-Britanniassa ei tulisi kuuloonkaan, että poliitikot ja virkamiehet toimivat pankkien hallinnossa.¹⁷⁷

Turussa koko joukko virkamiehiä ja luottamushenkilöitä vaikuttaa osuuskaupan hallinnossa – kuten rakennusvalvontajohtaja *Reima Ojala*, joka on Turun Osuuskaupan (TOK) hallintoneuvoston jäsen. Turun kokoomuslaiset kaupunginjohtajat ovat istuneet vuosikymmeniä kaavoitukseen kantaa ottavan ja rakentamista edistävän Turun kauppakamarin hallituksessa. Turun kiinteistöliikelaitoksen pitkäaikainen johtaja, nykyisin toim

ialajohtaja *Jouko Turto* taas pohtii tulevia kiinteistökehityskohteita rakennusalan edustajien kanssa Kiinteistöliiton Raklin alueellisessa toimikunnassa.¹⁷⁸

Turun nykyinen kaupunginjohtaja *Minna Arve* (kok.) on istunut myös Liedon Säästöpankin isännistössä vuosina 2011–2017.¹⁷⁹ Pankki on ollut osakkaana Turun Toriparkki Oy:ssä. *Arve* valittiin pankin hallintoon nimenomaan Turun kaupunginhallituksen puheenjohtajana 16.11.2011. Kaupun-

ginhallitus päätti aloittaa toriparkin kaavoituksen uudelleen 5.12.2011.¹⁸⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden muodollis-juridista esteellisyyskäsitystä valaisee erinomaisesti Espoon teknisen toimen johtajan *Olavi Loukon* (kok.) tapaus vuodelta 2014. Hänet oli tuomittu lahjusrikkomuksesta hovioikeudessa asti, mutta KHO siitä huolimatta katsoi, että hän ei ollut esteellinen. *Louko* oli ollut läsnä kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa häntä lahjoneen tahon kaavoitusasioita käsiteltäessä. Lisäksi hän teknisen toimen johtajana neuvotteli maankäytösopimukset. Prosessioikeuden emeritusprofessori *Jyrki Virolainen* otsikoi asiaa käsittelevän blogikirjoituksensa: ”KHO 2014:109. Virkamiehen selvää esteellisyyttä ei vahvistettu.”¹⁸¹

Virolaisen mukaan *Loukon* esteellisyys oli selvä asia. Asiasta oli sentään äänestetty (6-3) laajennetussa kokoonpanossa,¹⁸² joten lienee toivoa siitä, että jonakin päivänä korkein hallinto-oikeus löytää esteellisyyttä edes sieltä, mistä hovioikeus on löytänyt korruptiota. Eri mieltä olleen hallintoneuvos *Eija Siitarin* esitykseen yhtyivät hallintoneuvos *Sakari Vanhala* ja presidentti *Pekka Vihervuori*.¹⁸³

2.3. Laillisuusvalvonta ja korruption vastainen taistelu

Sipilän hallitus käynnisti korruption vastaisen strategian laatimisen, sillä Euroopan neuvoston alainen korruption vastainen *GRECO*-verkosto edellyttää sitä. Vuonna 2016 valmistui luonnos, josta eri tahot saivat lausua.¹⁸⁴ Esimerkiksi Helsingin kaupungin lausunnossa todetaan, että ”*kuntalaisten oikaisuvaatimus- ja valitusteitse suorittama päätöksenteon jälkikäteinen laillisuusvalvonta on varteenotettava mahdollisuus myös korruption torjuntaan*”.¹⁸⁵ Kuntalaisten mahdollisuutta valvoa hallinnon laillisuutta kanteluiin ja valituksiin on yleisesti pidetty olennaisena osana korruption vastaista taistelua.¹⁸⁶

Strategialuonnoksen mukaan Poliisiammattikorkeakoulu löysi vuonna 2011 poliisin tietojärjestelmistä korruption viittaavia seikkoja, jotka liittyivät useimmiten tarjouskilpailuihin, hankintoihin ja rakentamiseen. Myös yritystoimintaan, kaavoitukseen ja vaalirahoitukseen liittyviä tapa-

uksia ilmeni. Korruption vastaisen strategian luonnoksessa kansalaisille on kuitenkin annettu ainoaksi rooliksi tiedon vastaanottaminen korruptiosta. Luonnoksessa on mainittu asiaan liittyviksi säännöksiksi mm. kuntalaki, mutta ei maankäyttö- ja rakennuslakia tai tuomioistuinmaksulakia.¹⁸⁷

Asiakirjassa kuitenkin todetaan, että Suomessa korruptio on vähäistä, koska kansalaisilla on mahdollisuus valittaa päätöksistä.¹⁸⁸ Siitä huolimatta hallitus on rajoittanut ja aikoo rajoittaa kansalaisten, yhdistysten ja pk-yrittäjien mahdollisuuksia laillisuusvalvontaan sekä nostamalla tuomio-oikeusmaksuja että rajoittamalla valittamisoikeutta. Vireillä on lainsäädäntöhanke, joka muuttaa hallinto-oikeuksien oikeudenkäynnin ja jolla KHO:sta tehdään puhdas ennakkopäätöstuomioistuin korkeimman oikeuden (KKO) tapaan.¹⁸⁹ Valituslupajärjestelmässä yhä harvemmalla on mahdollisuus saada asiansa käsiteltäväksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa. KHO ei tunnetusti perustele valituslupahakemusten hylkäämistä – eikä valituslupahakemuksen hyväksymistäkään, ja, kuten edellä on todettu, hylätystä valituslupahakemuksesta joutuu uuden tuomioistuinmaksulain mukaan maksamaan 500 euroa. Moni jättää hakematta oikeutta taoudellisista syistä. *Sipilän* hallituksen norminpurun tavoitteena onkin lopettaa kansalaisten ”turhat valitukset”.

Esimerkiksi Ruotsissa – josta suomalainen järjestelmä on alun perin kotoisin – on kolmiportainen hallinto-oikeuslinja, jossa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välissä toimii kamarioikeus. Kamarioikeuteen – kuten nykyisin suomalaiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen – tarvitaan monissa asioissa valituslupa. Järjestelmä on kuitenkin paljon sallivampi kuin Suomen vastaava. Valituslupa kamarioikeuteen voidaan Ruotsissa myöntää paitsi ennakkotapaussyistä, myös mikäli ilmenee aiheetta alemman tuomioistuimen ratkaisun muuttamiseen tai erityisiä syitä tutkia valitus.¹⁹⁰

Ruotsin kansalaisilla on enemmän oikeusturvaa ilman korkeinta hallinto-oikeuttakin kuin suomalaisilla korkeimman hallinto-oikeuden kanssa, sillä Suomen korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi valittaa valituslupa-asioissa – kuten asemakaavapäätökset – käytännössä vain ennakkotapauserusteilla. *Sipilän* hallituksen vireille paneman lainsäädäntöuudistuksen perusteluksi todetaan, että hallitusohjelmaan on kirjattu oikeusprosessien nopeuttaminen, tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin ja käsittelyaikoja lyhentäminen mm. kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi.¹⁹¹ Hallituksen esitys on

valmistu. Kaavamääräykset on laadittu niin laveiksi, että ne sallivat melkein millaisen tahansa rakentamisen. Tämän käytännön ovat hyväksyneet Turussa myös vihreät, jotka ovat osoittaneet ymmärrystä kaavoitusosaston selityksille siitä, miksi yleiskaavan pitää olla epämääräinen värityskirja.

”Yleiskaava tehtiin aikoinaan sillä periaatteella, että kaikkia pieniä viheralueita ei kaavaan merkitä. Muutoin kaavoitus menisi pelkäksi viivan paikan määrittelemiseksi maastossa. Esimerkiksi Tuomiokirkkopuisto on yleiskaavassa PY-alueita, vaikka harva kai kuvittelee, että siihen on tarkoitus uudisrakentaa julkisia palveluita tai hallintoa. Sama koskee vaikkapa Tuomaanpuistoa Kasarmikadun päässä. Tai otetaanpa Martissa Itäisen rantakadun ja Stålarmin kadun väliin jäävä alue: ei niitäkään pieniä puistoja ole yleiskaavassa merkitty viheralueiksi. Asemakaavassa ne kuitenkin ovat puistoja. Ovatko nämäkin tulevia rakennuskohteita? Tuskin. Yleiskaavan laatimisperiaatteista on pidettävä kiinni myös yleiskaavan soveltamisvaiheessa.”

Kaupunginvaltuutettu Katri Sarlund (vihr.) 2007³²⁰

Jokainen, joka on tullut vertailluksi Turun ja pääkaupunkiseudun kuntien – Helsinki, Espoo, Vantaa – yleiskaavoja, havaitsee niissä merkittävän tarkkuuseron. Voidaankin perustellusti kysyä, ohjaako maamme vanhimman kaupungin yleiskaava asemakaavoitusta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Asia on hallinnollisesti ja juridisesti sen verran hankala, että mikään valvova viranomainen ei halua siihen puuttua. Keskustan osayleiskaavan laadinnan laiminlyöntikään ei liikuta hallinnollisia ja juridisia valvoja.

Yleiskaavan yleispiirteisyyden ja epämääräisyyden varsinkin keskustaluodeella ovat vahvistaneet lukuisat viranomaiset: Varsinais-Suomen ELY-keskus, Turun hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus.³²¹ Asia on jäänyt kuitenkin vain toteamisen asteelle. Ympäristöministeriössä 1980- ja 1990-luvuilla vallalla ollut mentaliteetti, jonka mukaan kaikki Turun kaupunginvaltuuston enemmistön hyväksymät kaavat hyväksyttiin myös siellä, on voimissaan valvovissa viranomaisissa tänäkin päivänä. Perusteellisen ja ajantasaisen yleiskaavan laatimisen katsotaan kuuluvan kunnan itsehallinnon harkintavaltaan, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa

market ja ryhmäpuutarha.³²⁴

Lisäksi *Saku Koivun* ja Supercell-miljoonäärien Ratapihan viihdekeskuk-
sen kehittämisalueen päälle on valkoisen läiskän keskelle istutettu punai-
nen C-alue.³²⁵ Valkoinen aukko johtuu siitä, että Ratapihalle on laadittu
oma osayleiskaavansa, jota ei haluta päivittää. Kupittaan ryhmäpuutar-
han kohtalo on jo herättänyt poliittista keskustelua,³²⁶ vaikka kaavoitus-
osasto vakuuttelee, että yleiskaavamerkinnoilla ei ole merkitystä, koska
asemakaavat päätetään erikseen.

3.2.2. Keskustan osayleiskaava

Turun kaupunginvaltuusto päätti 5.5.1997 yksimielisesti osana keskus-
tan kehittämistä, että Turun suuralueelle 1 laaditaan keskustan osayleiskaava.
Sen sijaan, että Turun kaavoitusosasto olisi ryhtynyt laatimaan keskustan
osayleiskaavaa, se ryhtyi selvittämään keskustan kehittämistä liikekiinteistö-
jen omistajien kanssa. Tuloksena oli virkamiesraportti *Turun ydinkeskustan
kehittäminen*, joka tuotiin Turun kaupunginvaltuuston käsittelyyn loppu-
vuodesta 1997.³²⁷

Kauppatorin ympäristön liikekiinteistöjen omistajat, kuten TOK, SOK
ja Tapiola, olivat muodostaneet Keskustan Kehittäminen-96 -ryhmän.
Kiinteistönomistajien toiveet kirjattiin edellä mainittuun raporttiin, joka
ei kuitenkaan ole yleiskaavallinen tai osayleiskaavallinen asiakirja. Menet-
tely oli samankaltainen kuin vuonna 2005, jolloin keskustan keskeiset
kiinteistönomistajat laativat aiesopimuksen, jossa ne edellyttivät Turun
kaupunginhallitukselta toriparkin kaavoituksen aloittamista. Kaupungin-
hallituksen enemmistö teki juuri niin kuin kiinteistönkehittäjät olivat
kauppatorin kehittämisen varjolla halunneet. Asiaa ei viety Turun kau-
punginvaltuuston käsiteltäväksi.³²⁸

Keskustan osayleiskaavan asemesta kaupunginvaltuustolle esiteltiin to-
riparkkiratkaisu, vaikka keskustan maankäyttö, liikennetarkaisut ja paikoit-
us olisi pitänyt ratkaista nimenomaan osayleiskaavalla. Osayleiskaava-
asiaa käsiteltiin kaupunginhallituksessa vuonna 2002. Päätöksessä todet-
tiin, että kaavasta olisi valmiina luonnos joulukuussa 2002.³²⁹ Sitä ei ole
kuitenkaan tähän mennessä näkynyt, eikä koko asia ole enää edes vireillä.
Se käy ilmi viimeistään asemakaavaosaston asiakirjasta valmisteilla olevista

parkkia. Asiakirjoihin tutustuttaessa käy ilmi, että toriparkkiyhtiön osakkaat olivat sitoutuneet edistämään hanketta ja toivoneet kaupungin osallistumista siihen.⁴⁷¹ Toriparkkiyhtiön alkuperäiset osakkeenomistajat ovatkin johtaneet harhaan sekä luottamushenkilöitä että turkulaisia veronmaksajia. Kenen varoilla pöytälaatikkoyhtiö T-Park Oy (osakepääoma 2 500 euroa) on maksanut Turun Toriparkki Oy:n osakkeista julkisuudessa olleiden tietojen mukaan miljoona euroa?⁴⁷² T-Park Oy:ssä häärii Skanskan entinen aluejohtaja *Jari Pölönen*, joka on yhteistyökumppanina myös Vanhaa Raumaa uhkaavassa kiinteistökehittämisessä yhdessä osuuskaupan, Skanskan ja Realen *Harri Lähteenmäen kanssa*.⁴⁷³

On epäselvää, kuinka hyvin esimerkiksi toriparkkihankkeen taakse taivutellut sosialidemokraatit ovat perillä siitä, että koko hankkeen tavoitteena on kaataa kustannukset Turun veronmaksajien kontolle. Kokoomukselle näyttää olevan yhdentekevää, kuinka paljon kustannuksia veronmaksajille koituu heidän ystäviensä ja rahoittajiensa liiketoimien tukemisesta.

Turun rakennuslautakunta myönsi syksyllä 2017 Turun Toriparkki Oy:lle rakennusluvan, vaikka maanvuokrasopimus ei ollut lainvoimainen. Rakennusluvasta valittivat Turun ortodoksinen seurakunta ja As Oy Pyramid rampin viereen jäävän vanhan, paaluttamattoman arvorakennuksen haltijana. Jostakin syystä ortodoksinen seurakunta veti myöhemmin valituksensa pois. Seurakunnan hallinnossa toimiva pitkäaikainen luottamushenkilö *Mikael Miikkola* (ps.) ilmoitti olevansa esteellinen, kun Turun Toriparkki Oy:n rahoitus-, vakuus- ja vakuutus selvitystä käsiteltiin kaupunginhallituksessa 20.8.2018.⁴⁷⁴ Turun hallinto-oikeus oli kuitenkin sitä mieltä, että parkkia voidaan rakentaa, vaikka rakennuslupa ja maanvuokrasopimus eivät olleet lainvoimaisia. Hallinto-oikeus totesi 21.9.2018 rakennusluvan olevan laillinen, vaikka Turun Toriparkki Oy vapautettiin siinä maanvuokrasopimuksen vastaisesti vahvistamasta ortodoksisen kirkon perustuksia. Oikeuden perustelu on seuraava:

*”Siltä osin kuin valituksessa on väitetty, että rakennusluvan hakija ei noudata rakennuspaikkaa koskevaa maanvuokrasopimusta, asian ratkaiseminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.”*⁴⁷⁵

Turun hallinto-oikeuden mukaan kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisuuden arviointi ei kuulu sen toimivaltaan. Rakennuslauta-

ölle, jonka kanssa Turun kaupunki on sidottu yhteishankkeeseen. Alun perin Turun Toriparkki Oy oli varautunut 60–80 miljoonaan euron kustannuksiin, joita esimerkiksi jo mainittu Göteborgin yliopiston geofysiikan professori *Erik Sturkell* piti epärealistisinä. Nyt bulvaaniyhtiö ilmoittaa rakentavansa toriparkin 40 miljoonalla eurolla.

”Sysäys parkkihankkeisiin tuleeekin yleensä yrittäjien suunnalta.

– Usein kauppiaiden intressi on saada asiakkaita niin, että joku muu maksaa pysäköinnin kuin yrittäjä itse. Silloin kaupungin toteuttama toriparkki on hieno ratkaisu.”⁴⁸⁹

Turun kaupungin osuus ”kauppatorin kehittämisestä” on moninkertaistunut 1990-luvun noin viidestä miljoonasta ainakin kolmeenkymmeneen miljoonaan. Turku maksaa virallisestikin toriparkin katon. Tähän mennessä kaupunki on maksanut ainakin jo rakennusten purkamisesta, torin kaivamisesta sekä arkeologisista kaivauksista. Toriparkkiyhtiön piti osallistua kustannuksiin, jotka hyödyttävät molempia osapuolia, ja jopa esim. joukkoliikenteelle rakentamisesta aiheutuviin tappioihin. Turun SDP:n mukaan kaupunki ei kuitenkaan osallistu toriparkin rahoittamiseen.

Turun Toriparkki Oy on kaiken lisäksi käytännössä vapautettu vastuusta, koska siltä ei ole vaadittu reaaliavainmaksia mahdollisten ja todennäköisten vahinkojen varalle. Turun kaupunginvaltuuston hyväksymän maanvuokrasopimuksen vastaisesti toriparkkiyhtiö on vapautettu myös velvollisuudesta vahvistaa ortodoksisen kirkon perustukset.

Kaupunginhallitus hyväksyi 20.8.2018 Turun Toriparkki Oy:n rahoitus-, vakuus- ja vakuutusselvityksen, joka on julistettu salaiseksi. Toukuussa 2018 käsittelyssä olleen julkisen selvityksen mukaan toriparkin rakentaminen rahoitetaan yhtiön oman pääoman ehtoisella, pankin järjestämällä rahoituksella siten, että tarkempi selvitys annetaan kaupunginhallitukselle ennen varsinaisten rakennustöiden aloittamista. Turun Toriparkki Oy:n osakepääoma on nykyisin vain 51 940,00 euroa, yhtiön omistajien osakepääoma 2 500 euroa ja hankkeen alimitoitettu kustannusarvio 40 miljoonaa euroa. Ketkä ovat valmiita sijoittamaan varojaan

tähän riskibisnekseen, josta vakavaraiset yhtiösakkaat liukenivat heti, kun olisi pitänyt ryhtyä tositoimiin?

”Varsinaisen pysäköintilaitoksen rakentaminen edellyttää erikoisurakoitsijaa, jolla on työhön tarvittava kalusto ja ammattitaitoinen, osaava henkilökunta. Tarvittavat pato-seinärakenteet, oikeat louhintamenetelmät, kallion tiivis-tysinjektoinnit ym. erikoistyöt eivät ole kenen tahansa tehtävissä. Lopputuloksen pitää olla onnistunut ja ehdottomasti vesitiivis.

Mikäli rakenteen vesitiiviydessä epäonnistutaan ja pohjavesi laskee, seuraa siitä todennäköisesti painumaa savikkoalueilla. Samalla painuvat kaikki saven varaan perustetut johdot, rakenteet, rakennukset ja piha- ja katualueet pysäköintilaitoksen lähialueilla. Epäonnistumista on turha yrittää paikkailla vesisyötöllä. Siitä on huonoja kokemuksia Turun keskustan alueella.”

Ramboll /Reino Heikinheimo 16.1.2012 ⁴⁹⁰

Tällä hetkellä Turun Toriparkki Oy:n omistaja epämääräisten järjestelyjen kautta on holdingyhtiö Taaleri Oyj:n tytäryhtiö Taaleri Sijoitus Oy, jonka osakepääoma on 2 500 euroa.⁴⁹¹ Luottamushenkilöitä on johdettu harhaan Taaleri Sijoitus Oy:n emoemoyhtiön, pörssiyhtiö Taaleri Oyj:n roolista. Taaleri Sijoitus Oy on Taaleri Varainhoito Oy:n tytäryhtiö, ei suoraan pörssiyhtiö Taalerin, vaikka kuuluukin samaan konserniin.⁴⁹² Julkisuudessa ja Turun kaupunginhallituksen asiakirjoissa on väitetty, että Taaleri Sijoitus Oy olisi Turun Toriparkki Oy:n enemmistöosakas.⁴⁹³ Taalerin omien tiedotteiden mukaan se on vain järjestellyt Turun Toriparkki Oy rahoitusta. Yhtiö ei ole ilmoittanut pörssiin, että Taaleri Sijoitus Oy olisi Turun Toriparkki Oy:n omistaja. Yhtiön lehdistötiedotteen (20.6.2018) mukaan Taalerin järjestelmä Turun Toriparkki Oy:n rahoitus on selvinnyt.⁴⁹⁴ Taaleri Sijoituksen varatoimitusjohtajan *Karri Haaparinteen* mukaan Taaleri Sijoitus Oy on Turun Toriparkki Oy:n osakas, mutta ei pääosakas.⁴⁹⁵

Toimialajohtaja *Jouko Turto* solmi 8.12.2017 sopimuksen arkeologisten kaivausten kustannusjaosta pöytälaatikkoyhtiö T-Park Oy:n kanssa,⁴⁹⁶ vaikka osapuolena maanvuokrasopimuksessa, jossa arkeologisia kaivauksia edellytetään, on Turun Toriparkki Oy. Jos tieto siitä, että toripark-