

TAMPEREEN YLIOPISTO
Oikeustieteiden laitos

Armi Vadén

**ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JA KUNNAN
YHTEISTYÖ KAAVOITUKSESSA**

Pro gradu - tutkielma
Kunnallisoikeus
Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

VADÉN, ARMI: Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan yhteistyö kaavoituksessa

Pro gradu-tutkielma, X + 120 s., 8 liites.

Huhtikuu 2008

Kunnan tehtäviin kuuluu alueiden käytön suunnittelu alueellaan. Kaavoitus ja sitä koskeva lainsäädäntö on yksi tärkeimmistä yhteiskuntaa ja ympäristöä sääntelevistä kokonaisuuksista. Kaavoissa päätetään hyvin ratkaisevalla tavalla niitä suuntia, joihin kunnan alueita halutaan kehittää. Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan vuoden 2000 alusta. Lain säätämällä toteutettiin pitkään tavoiteltu rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus.

Kuntien kaavoitusta koskeva päätösvalta on lisääntynyt, koska kaavapäätösten alistamisvelvollisuus valtion viranomaisille vahvistettavaksi poistui maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä. Kunnille on tullut lisää valtaa, mutta myös runsaasti uusia tehtäviä mm. osallistumista koskevan vuorovaikutusmenettelyn noudattaminen kaavoja laadittaessa. Lisäksi kaavojen vaikutusten selvitystarpeet ovat kasvattaneet kuntien työmäärää entisestään. Alistusvelvollisuuden poistaminen kunnan kaavapäätöksistä on lisännyt kunnan vastuuta kaavan sisällöstä ja laadusta.

Alueellisen ympäristökeskuksen asema on maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä muuttunut neuvottelevaksi ja ohjaavaksi viranomaisosalliseksi, mille jäi valitusoikeus kaavoista. Lisäksi ympäristökeskus voi tehdä oikaisukehotuksen kunnan kaavapäätöksestä. Muutoksen myötä alueellisen ympäristökeskuksen tehtävien painopiste on siirtynyt jälkivalvonnasta ennakkoyhteistyöhön kunnan kanssa.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan asemaa kaavoituksessa tarkastelemalla niiden muuttuneita tehtäviä lain edellyttämien vuorovaikutus- ja yhteistyömuotojen kautta. *Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä kunnan päätösvalta ja vastuu ovat kaavoituksessa laajentuneet, mutta onko kunnan itsehallinnollinen asema vastaavasti lisääntynyt ja vahvistunut? Tähän kysymykseen tutkimuksessa pyritään vastaamaan.*

Tutkimus on pääpainoltaan oikeusdogmaattinen, jolloin tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältö tutkimusongelman kannalta. Tutkimus sisältää myös oikeushistoriallisen, oikeussosiologisen ja empiirisen osuuden, joka kuntien käytäntöjen kautta pyrkii tukemaan oikeusdogmaattista osuutta.

Aihe on ajankohtainen, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa vasta kahdeksan vuotta. Yhteistyön muodot kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välillä kaavoitusmenettelyssä eivät ole vielä täysin muotoutuneet, sillä uusien toimintatapojen omaksuminen sekä toiminnan sovittaminen niihin vie oman aikansa.

Alueellisen ympäristökeskuksen uudet neuvontaan ja ennakko-ohjaukseen painottuvat tehtävät yhdessä jälkivalvontaan liittyvien puuttumiskeinojen, oikaisukehotuksen ja valitusoikeuden kanssa ovat tehneet ympäristökeskuksesta vahvan toimijan kunnan kaavoitusprosessissa.

Alueellisen ympäristökeskuksen valitusmahdollisuus ja mahdollisuus tehdä oikaisukehotus kunnan kaavapäätöksistä korostavat selvästi ympäristökeskuksen asemaa kunnan kaavoitusmenettelyssä. Vaikka ympäristökeskuksen tuleekin valvoa MRL 5 §:n ja erityisesti MRL 22 §:n ylikunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden toteutumista, ympäristökeskukselle lainsäädännössä määritellyt puuttumiskeinot ovat niin laajat, että ne ulottuvat myös muuhun kunnan kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Kunnan tasavertainen asema kaavoitukseen liittyvissä neuvotteluissa ja kaavojen laadinnassa on paljolti riippuvainen kunnan oman asiantuntemuksen määrästä alueidenkäytön suunnitteluun liittyen. Tässä suhteessa suuret kunnat ovat pieniä kuntia paremmassa asemassa laajempien henkilöstöressurssien ja kaavoitukseen liittyvän asiantuntemuksensa johdosta.

Asiasanat: alueellinen ympäristökeskus, kunta, kaavoitus, viranomaisyhteistyö, vuorovaikutus.

SISÄLTÖ

LÄHTEET

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	2
2.1	Tutkimuksen tarkoitus ja tavoite	2
2.2	Tutkimuksen rajaus.....	4
2.3	Tutkimusmenetelmät.....	4
2.4	Aikaisempaa tutkimusta	5
2.5	Keskeiset käsitteet.....	6
2.5.1	Kaavoitus	7
2.5.2	Vuorovaikutus.....	8
2.5.3	Osallisuus.....	9
2.5.4	Viranomaisyhteistyö.....	10
3	KUNNAN JA ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN YHTEISTYÖN HISTORIAALLINEN VIITEKEHYK- 13	
3.1	Rakennuslainsäädännön historialliset perusteet	13
3.1.1	Kunnan kaavoitustehtävien kehitys	13
3.1.2	Rakennuslain säätäminen.....	16
3.1.3	Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen	18
3.2	Alueellisten ympäristökeskusten perustaminen – Vaikutukset kunnan kaavoitustehtäviin	20
3.2.1	Lääninhallituksen tehtävistä kuntien kaavoitustoimen osalta.....	20
3.2.2	Alueellisten ympäristökeskusten perustaminen.....	21
4.	LAINSÄÄDÄNNÖN ASETTAMAT PUITTEET YHTEISTYÖLLE KAAVOITUKSESSA	24
4.1	Lainsäädännön merkitys	24
4.2	Kansainvälinen lainsäädäntö ja sopimukset.....	24
4.2.1	EU:n rooli maankäytön suunnittelussa	25
4.2.2	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.....	27
4.2.3	Euroopan ihmisoikeussopimus.....	30
4.3	Perustuslain antamat puitteet kaavoitukselle	31
4.3.1	Kunnallinen itsehallinto.....	31
4.3.2	Perustuslaissa säädetty vastuu ympäristöstä.....	35
4.4	Kuntalaki kunnan kaavoitustehtävien määrittäjänä.....	37
4.4.1	Asukkaiden hyvinvointi ja kestävä kehityksen edistäminen	37
4.4.2	Kunnan kaavoja koskeva säädösvalta.....	37
4.4.3	Kunnanvaltuusto kaavojen hyväksyjänä	38
4.4.4	Kaavoitusmonopoli osana kunnallista itsehallintoa.....	40
4.5	Alueiden kehittämislaki.....	44
4.6	Laki ympäristöhallinnosta	45
4.6	Maankäyttö ja rakennuslaki kaavoitustehtävien peruslakina	45
5	KUNNILLEKO LISÄÄ PÄÄTÖSVALTAA KAAVOITUKSESSA?.....	48
5.1	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan vaikutukset kunnan kaavoitukseen	48
5.1.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	49
5.1.2	Maakuntakaava kunnan kaavoitusta ohjaavana tekijänä.....	51
5.2	Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen muuttuneet toimintamallit.....	53
5.2.1	Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät	53
5.2.2	Kunnan kaavoitustehtävät maankäyttö- ja rakennuslain mukaan	56
5.2.3	Kunnan voimavarat kaavoitustehtävien hoitamiseksi	59
5.3	Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen vuorovaikutusmuodot kaavaa valmisteltaessa.....	63
5.3.1	Kuntien kaavapäätösten alistamisesta valtion viranomaisten ennako-ohjaukseen.....	63
5.3.2	Kunnan velvollisuus ilmoittaa kaavoituksen vireille tulosta	67
5.3.3	Kehittämiskeskustelu kunnan ja ympäristökeskuksen vuorovaikutuksen välineenä.....	68
5.3.4	Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.....	70
5.3.4.1	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma	70
5.3.4.2	Osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyys	71
5.3.5	Viranomaisneuvottelut.....	73
5.3.6	Lausuntojen pyytäminen kaavaehdotuksesta ja kaavan hyväksymisestä tiedottaminen	77
5.4	Alueellisen ympäristökeskuksen puuttumiskeinot kunnan kaavoitukseen.....	78
5.4.1	Oikaisukehotus kaavapäätöksestä.....	80

5.4.2	Valitusoikeus kaavapäätöksestä	85
5.4.2.1	Muutoksenhaun perusteet.....	85
5.4.2.2	Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus	87
6	NÄKÖKULMIA ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JA KUNTIEN YHTEISTYÖN	
	TOTEUTUMISEEN KAAVOITUKSESSA.....	91
6.1	Kysely kuntien kaavoittajille	91
6.2	Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutuminen	93
6.3	Vaikuttaminen kaavoitusprosessissa	95
6.4	Alueellisen ympäristökeskuksen ohjaus kaavoituksessa	96
6.4.1	Vaikutusmahdollisuudet kaavoitusprosessin eri vaiheissa	99
6.4.2	Alueellisen ympäristökeskuksen rooli viranomaisneuvotteluissa.....	99
6.5	Kunnat kaavoituksen toteuttajina.....	100
6.5.1	Kaavoituksen henkilöresurssit.....	100
6.5.2	Kaavoitusta koskevan päätösvallan delegoiminen.....	101
6.5.3	Kaavoitushenkilöstön riittävyys kyselyn kunnissa	102
6.6	Kaavoitusprosessin yhteistyömuodot	104
6.6.1	Kehittämiskeskustelut.....	104
6.6.2	Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.....	105
6.6.3	Viranomaisneuvottelut.....	106
6.6.4	Oikaisukehotuksen käyttäminen.....	107
6.6.5	Valitusoikeuden käyttäminen.....	109
6.6.6	Valitusoikeus ja kunnallinen itsehallinto kaavoituksessa.....	110
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	112
7.1	Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan yhteistoimintaa koskeva sääntely	112
7.2	Johtopäätöksiä käytännön yhteistyöstä.....	117
	LIITE.....	121

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Ahlstedt, Leo – Jahnukainen, Iiro – Vartola, Juha: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Weilin + Göös. 3. uudistettu painos. Espoo 1983.

Aura, Seppo – Siitonen, Pentti (toimittajat): Kunta, kuntalainen ja ympäristö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1992.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY Lakitieto. Vantaa 2002.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu laitos. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2006.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. WSOY. Helsinki 2000.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2007.

Haveri, Arto: Aluehallinto murroksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere 1977.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy. Helsinki 2002.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 2001.

Hollo, Erkki J: Maankäyttö- ja vesioikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2006.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum Media Oy. Helsinki 2002.

Hyvönen, Veikko O: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Ky Veikko O. Hyvönen & CO. Espoo 1988.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 2. uusittu painos. Rakennustieto Oy. Helsinki 2003.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001.

Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. 2. uudistettu painos. Tietosanoma. Jyväskylä 2000.

Lampinen, Seppo – Saarlo, Anna – Vehmas, Anne – Karppinen, Seppo: Osallistuminen eheyttävässä suunnittelussa. Suomen ympäristö 595. Helsinki 2003.

Larma, Otto – Hallberg, Pekka – Jatkola, Tapani – Wirilander, Juhani: Rakennuslaki ja rakennusasetus. 4. uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992.

Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta: hallinto-oikeudellinen tutkimus. Helsinki 1968.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY. Helsinki 2003.

Mäkinen, Eija: Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 2000.

Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers Oy. Tampere 2004.

Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toimittajat): EU-oikeuden perusteita II. – Aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Pöyhönen, Aulis: Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Oy Edita Ab. Helsinki 1996.

Roininen, Janne – Horelli, Liisa – Wallin, Sirkku: Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Suomen ympäristö 664. Helsinki 2003.

Ryynänen, Aimo: Euroopan unioni ja itsehallinto. Tampere 2003.

Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1988.

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Tutkimusjulkaisu nro 44. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2004.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tammer – Paino Oy. Tampere 1999.

Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki: Eurooppalainen mallikunta. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Suviranta, Outi: Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Tutkimus Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakentamiseen. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1996.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto Oy. Helsinki 1999.

Syrjänen, Olavi: Osallistuminen, vuorovaikutus, muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy. Helsinki 2005.

Virallislähteet

HE 235/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 241/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 320/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HaVL 21/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

K 16/2004 vp. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003.

KM 1974:44. Rakennuslainsäädännön uudistaminen: Periaatemietintö. Kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta.

KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.

KM 1997:16. Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki.

K 16/2004 vp. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003.

Ympäristöministeriö. Muistio 9.9.1999. Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvä maankäyttö- ja rakennusasetus (Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelumuistio).

YmVM 14/1994 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksestä ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

YmVM 6/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Alueiden kehittämislaki 12.7.2002/602.

Euroopan ihmisoikeussopimus, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 19/1990.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991 (SopS 66/1991).

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Kunnallislaki 10.12.1976/953.

Kuntalaki 17.3.1995/365 (KuntaL).

Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 12.4.1991/1180.

Laki ympäristöhallinnosta 24.1.1995/55.

Lääninhallitusasetus 7.2.1997/120.

Lääninhallituslaki 10.1.1997/22.

Maakuntajakolaki 11.12.1997/1159.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895 (MRA).

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132 (MRL).

Rakennusasetus 16.12.1966/673, 7 § (RakA).

Rakennuslaki 16.8.1958/370 (RakL).

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 (PL).

Valtioneuvoston asetus aluearkkitehtitoimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta 4.5.2000/409.

Muut lähteet

Arola, Tuija: Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. 1. painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

Lehtonen, Pekka: Sipoo vastaa pääkaupunkiseudun kasvupaineisiin. Maankäyttö 3/2002, 34 – 36.

Mäkinen, Eija: Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Ympäristöjuriidikka 2/1998, 19 – 27.

Prusi, Tuija: Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Artikkelit, marraskuu 2006. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007. Teoksesta ”Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006”, sivut 263 – 282. Toimittajat: Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos 2006.

Ryynänen, Aimo: Kuntahallinnon haasteet. Luentoaineisto Tampere 23.3.2008.

Suomen Kuntaliiton julkaisu. Tekijät: Karessuo, Leena – Laine, Ritva – Henriksson, Alf – Huhtala, Hannu – Holopainen, Matti – Axelsson, Markku. Uusi maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö. Pääkohdat ja ohjeet soveltamiseen. Helsinki 1999.

Suomen Kuntaliitto. Tekijät: Laine, Ritva – Hurmeranta, Ulla – Mynttinen, Marjut. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Kuntaliiton kysely 2005.

Suomen Kuntaliiton muistio. Hyväksytty Suomen Kuntaliiton hallituksessa 7.6.2000. Perusoikeudet, kunta ja valtion ohjaus. Suomen Kuntaliiton tavoitteet lainsäädännön kehittämiseksi.

Toropainen, Tapio: Mistä uudet kaavoittajat? Maankäyttö 1/2001, 5.

Ympäristöministeriön kirje alueellisille ympäristökeskuksille 1.6.2007/YM9/063/2006. Vuoden 2006 tilinpäätöskannanotto.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta. Suomen ympäristö 784. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Tekijät: Puustinen, Sari – Hirvonen, Jukka. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus AKSU. Suomen ympäristö 782. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Ympäristöministeriö. Selvityksen tekijä: Tarasti, Lauri. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Tekijä: Wähä, Susanna. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001 – 2003. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 154. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Edita Prima Oy. Helsinki 2005.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Oy Edita Ab. Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 6. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Oy Edita Ab. Helsinki 2002.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 9. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 5. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Oy Edita Ab. Helsinki 2001.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Tekijä: Malin, Kimmo. Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003 – 2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. Helsinki 2008.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Selvityksen tekijä: Kuusiniemi, Kari. Selvitys oikaisukehoitusmenettelyn kehittämisestä. Ympäristöministeriön moniste 165. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Ympäristöministeriö. Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. (Tekijä) Puustinen, Sari. Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet. Suomen ympäristö 715. Edita Prima Oy. Helsinki 2004.

Ympäristöministeriön yleiskirje nro 5002/501/90, 21.12.1990 kuntien ja valtion viranomaisten välisistä yleiskaavaneuvotteluista.

Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön osasto. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Sähköinen aineisto

www.sipoo.fi/fi/ajankohtaista/yleiskaava_2025.

www.ymparisto.fi > *Maankäyttö ja rakent...* > *Maankäytön suunnittelu* > *Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*.

www.ymparisto.fi > *Maankäyttö ja rakent...* > *Maankäytön suunnittelu* > *Aluearkkitehtitoiminta*.

[www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/syyrakki_esitys/\\$file/syyrakki_esitys.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/syyrakki_esitys/$file/syyrakki_esitys.pdf).

Oikeuden päätökset

Vaasan HaO 22.12.2005 (05/0378/4).

KHO 4.2.1999 T 176.

KHO 4.4.2003 T 850.

KHO 26.5.2005 T 1255.

1 JOHDANTO

Viihtyisän, turvallisen ja terveellisen elinympäristön tarjoaminen kuntalaisille on yksi kunnan keskeisimmistä tehtävistä. Kunnan tehtäviin kuuluvat alueiden käytön suunnittelu sekä rakentamisen ohjaus ja valvonta alueellaan. Kunnalla on vastuu oman alueensa kehittämisen ohjaamisesta. Kaavoitus ja sitä koskeva lainsäädäntö on yksi tärkeimmistä yhteiskuntaa ja ympäristöä sääntelevistä kokonaisuuksista. Kaavoissa päätetään hyvin ratkaisevalla tavalla niitä suuntia, joihin kunnan alueita halutaan kehittää. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja – asetus (895/1999) tulivat voimaan vuoden 2000 alusta. Lain ja asetuksen säätämällä toteutettiin pitkään tavoiteltu rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus.

Maankäyttö- ja rakennuslaki vahvisti kuntien päätösvaltaa maankäytön suunnittelussa ja ohjaamisessa, kun valtion valvontaa kaavoituksessa kevennettiin poistamalla kuntien kaavojen alistusmenettely. Laissa korostuu kuntalaisten ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon osallistuminen ja avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden lisääminen suunnitteluprosessissa. Uusina käsitteinä lakiin tulivat mm. osallisuus ja vuorovaikutteisuus. Myös muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin.

Uudistusten tuloksena myös alueellisten ympäristökeskusten tehtävät ja niiden yhteistyön perusteet kuntien kanssa muuttuivat olennaisesti. Jälkivalvonnan sijaan korostetaan valtion tehtävissä nyt kuntien kaavoituksen edistämistä, ennakko-ohjausta ja asiantuntija-avun antamista kunnille jo kaavoitusprosessin aikana. Keinoina laissa on todettu mm. kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut. Kaikkien kuntien neuvottelukumppani on valtion puolelta nyt alueellinen ympäristökeskus.

Tutkimuksessa selvitetään alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan asemaa kunnan kaavoitusmenettelyssä. Aihe on ajankohtainen, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa vasta kahdeksan vuotta. Yhteistyön muodot kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välillä kaavoitusmenettelyssä eivät ole vielä täysin muotoutuneet, sillä uusien toimintatapojen omaksuminen sekä toiminnan sovittaminen niihin vie oman aikansa. Tutkimuksen kautta on tarkoitus saada kuva siitä, onko kunnan itsehallinnollinen asema vahvistunut maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä.

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoite

Hallituksen esityksessä (101/1998) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todettiin, että valtion valvontaa kuntatason kaavoituksessa kevennetään ja valtion rooli kaavoituksen ohjaamisessa muuttuu. Tämä korostaa entisestään kunnan vastuuta ympäristöstään ja alueiden käytön suunnittelusta. Lisäksi esityksen perusteluissa tuotiin esille, että ehdotus merkitsee kunnan keskeisen aseman ja vastuun korostamista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämiseksi.¹

Kunnille on tullut lisää valtaa kaavoituksessa, mutta myös runsaasti uusia tehtäviä mm. osallistumista koskevan vuorovaikutusmenettelyn noudattaminen kaavoja laadittaessa (MRL 8. luvun säännökset). Myös kaavojen vaikutusten selvitystarpeet ovat kasvattaneet kuntien työmäärää (MRL 9 §) entisestään. Alistusvelvollisuuden poistaminen kunnan kaavapäätöksistä on lisännyt kunnan vastuuta kaavan sisällöstä ja laadusta. Kunnan kaavoitusoikeus voi edelleen toteutua vain lain sallimissa puitteissa, sillä kaava on laadittava sille laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesti alueellisen ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä muut alueiden käyttöä koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden hoitoa koskevat säännökset siten kuin laissa säädetään.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan asemaa kaavoituksessa tarkastelemalla niiden muuttuneita tehtäviä lain edellyttämien vuorovaikutus- ja yhteistyömuotojen kautta. *Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä kunnan päätösvalta ja vastuu ovat kaavoituksessa laajentuneet, mutta onko kunnan itsehallinnollinen asema vastaavasti lisääntynyt ja vahvistunut? Tähän kysymykseen tutkimuksessa pyritään vastaamaan. Aihetta tarkastellaan kunnan näkökulmasta.*

¹ HE 101/1998 vp, 39 ja 67.

Tavoitteena on selvittää ja tutkia *kunnan itsehallinnon mahdollista lisääntymistä ja vahvistumista kaavoitusmenettelyssä* seuraavan kysymysasettelun kautta:

1. Onko kuntien kaavoitusta koskeva päätösvalta lisääntynyt maankäyttö- ja rakennuslain myötä, kun valtion jälkivalvonnan sijaan on siirrytty ennakko-ohjaukseen?
2. Millainen on alueellisen ympäristökeskuksen asema ja keinot kaavoituksessa sekä mihin ne perustuvat?
3. Tukeeko nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä enemmän valtion viranomaisten päämääriä vai kuntien itsehallintoa?
4. Ovatko kunnat ja alueelliset ympäristökeskukset nähtävissä tasavertaisina neuvottelukumppaneina kaavoitusmenettelyssä?
5. Onko kunnille luotu riittävät toimintapuitteet / -valmiudet työskennellä nykyisessä tilanteessa?
6. Onko kaavoituksen lopputulos eli kaava osapuolia, kuntaa ja ympäristökeskusta, tyydyttävä / sen laatutaso?

Kysymysteemat voidaan jakaa vielä osakysymyksiin, joita tutkimuksessa tarkastellaan ja selvitetään erityisesti kunnille tehdyn empiirisen osion vastausten kautta seuraavasti:

1. Edistääkö kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyö MRL 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutumista?
2. Miten lain tuomat uudet käytännöt ovat vaikuttaneet eri viranomaisten sekä osallisten vaikuttamismahdollisuuksiin kaavoituksessa verrattuna rakennuslain aikaiseen tilanteeseen?
3. Miten hyvin alueellisen ympäristökeskuksen edistävä ja ohjaava rooli toteutuu kunnan kaavoituksessa?
4. Missä vaiheessa ympäristökeskus erityisesti vaikuttaa kunnan kaavoitukseen?

2.2 Tutkimuksen rajaus

Tutkimuksessa tarkastellaan alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan asemaa ja tehtäviä kunnan yleis- ja asemakaavoituksessa. Tehtäviä ei kuitenkaan tarkastella yksityiskohtaisesti, vaan keskitytään vuorovaikutus- ja viranomaisyhteistyömuotojen kannalta keskeisimpiin tehtäviin. Kaavatasojen sisältöjä ei myöskään käsitellä tutkimuksessa.

Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu kuntien yhteinen yleiskaava, kansallisia kaupunkipuistoja ja ranta-alueiden suunnittelua koskevat asiat sekä poikkeamis- ja lupamenettely. Tutkimuksessa ei käsitellä tonttijakoa eikä rakennusjärjestystä.

Tutkimuksessa käsitellään valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, maakunnan suunnittelua maakuntakaavan osalta sekä ympäristöministeriön tehtäviä siltä osin kuin ne liittyvät tähän kokonaisuuteen. Näitä käsitellään vain siltä osin, kuin niillä on merkitystä kunnan kaavoitusta ohjaavina ja alueellisen ympäristökeskuksen rooliin vaikuttavina tekijöinä. Maakuntakaavaa käsitellään erityisesti valtiovallan roolin kannalta.

2.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on pääpainoltaan oikeusdogmaattinen, jolloin tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on selvittää voimassa olevan lainsäädännön sisältö tutkimusongelman kannalta. Tutkimus sisältää myös oikeushistoriallisen, oikeussosiologisen ja empiirisen osuuden, joka kuntien käytäntöjen kautta pyrkii tukemaan oikeusdogmaattista osuutta.

Oikeushistoriallisen osuuden tehtävänä on luoda katsaus rakennuslainsäädännön muutoksiin kaavoituksen osalta sekä tutkia alueellisen ympäristökeskuksen (lääninhallitus) ja kunnan suhteiden kehittymistä kaavoitusmenettelyssä. Ongelmaa lähestytään myös oikeussosiologisesta näkökulmasta (mikä oli lain tarkoitus, tavoite, onko tavoite toteutunut ja mitä muuta lain säännökset saivat aikaan kuin sen, mitä alun perin tavoiteltiin).

Tutkimuksen empiirinen osio on tehty kyselynä sähköpostilla 60 kunnan kaavoitushenkilöstölle, siten että kaikkien 13 alueellisen ympäristökeskuksen alueelta kuntia oli kyselyssä mukana.

2.4 Aikaisempaa tutkimusta

Tampereen Yliopistossa Tuija Prusi on tekemässä tutkimuksen aiheesta väitöskirjaa. Väitöskirjaa ei ole vielä julkaistu. Väitöskirjassa on tarkoitus selvittää, miten kuntien itsehallinnollinen asema on muuttunut uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä sekä kuvata ja systematisoida, millaisia kuntien ja valtion väliset konfliktit ovat kaavoituksessa, ja tarkastella konfliktien syitä. Lisäksi tutkimuksessa on tarkoitus suorittaa pohjoismainen vertailu kuntien ja valtion välisestä suhteesta kaavoituksessa.

Sari Puustisen väitöskirja ”Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne” sivuaa aihetta kunnan kaavoitusresurssien kannalta katsottuna. Väitöskirjassa tarkastellaan suomalaisten suurten kaupunkien kaavoittajien näkemyksiä omasta työstään ja ammatillisesta roolistaan. Vuonna 2000 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa suunnittelun avoimuutta sekä vuorovaikutteisuutta. Vuorovaikutteisen suunnittelun periaate on kohdannut kaavoittajien piirissä sekä puolustusta että vastustusta. Väitöskirjassa esitetyn tulkinnan mukaan kaavoittajien näkemykset suunnittelun luonteesta vaikuttavat siihen, millaisena nämä näkevät oman roolinsa ja valtuutuksensa yhdyskuntasuunnittelun kentällä.

Eija Mäkisen väitöskirja ”Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto” sivuaa aihetta kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyn ja alueellisen ympäristökeskuksen aseman kaavoitusmenettelyssä kannalta. Myös Vesa Rintamäki on tehnyt väitöskirjan ”Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa”, jossa varsinaisia yhtymäkohtia tutkittavaan aiheeseen ei ole.

Tehdyt pro gradu-tutkimukset ovat käsitelleet mm. maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusmenettelyä case - tutkimuksin sekä asukasosallisuutta ja – vaikuttamista maankäytössä ja kaavoituksessa että kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntymistä lain myötä. Tutkittavaa aihetta ei ole aikaisemmin käsitelty pro gradu-tutkimuksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslaista on tehty useita kommentaariteoksia, joita tutkimuksessa käytetään lähteinä tarkasteltaessa kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviä ja asemaa kunnan kaavoitusmenettelyssä. Tutkimuksessa käytettävistä lähteistä voidaan mainita vielä erityisesti Olavi Syrjäsen väitöskirja ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa”, Eija Mäkisen kirja ”Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa” ja Aimo Ryytäsen kirja ”Kunnat valtion valvonnas-

sa”. Kyseisiä kirjoja käytetään lähteinä aiheen kannalta tutkittaessa valtion valvonnan muuttumista nykyiseen neuvonta- ja ohjauskulttuuriin.

2.5 Keskeiset käsitteet

Kaavoitusmenettelyn kannalta keskeisiä uusia käsitteitä maankäyttö- ja rakennuslaissa ovat vuorovaikutteisuus, osallisuus ja viranomaisyhteistyö. Vuorovaikutteisen suunnittelun tavoitteena on, että osallisten eli kaikkien niiden tahojen, joita kaavoitus voi koskea, näkemykset tulevat suunnittelussa esille, ja että nämä tahot voivat osallistua kaavoitukseen. Verrattuna rakennuslakiin, jonka säännökset eivät sinällään estäneet vuorovaikutteista suunnittelua, muutos on kuitenkin säännösten merkittävä.²

Aikaisemmin rakennuslain 125 §:ssä todettiin mm., että kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Lisäksi lainkohdassa todettiin, että valmisteltaessa kaavaa on alueen maanomistajille ja niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, on varattava tilaisuus joko kirjallisesti tai suullisesti lausua mielipiteensä asiasta.³ Keskeisiä ongelmia olivat kuulemisen myöhäinen vaihe ja vuorovaikutuksen puuttuminen suunnittelijoiden ja muiden osapuolien väliltä. Asioista ei siten keskusteltu riittävästi kaavoitusprosessin alkuvaiheessa, jolloin kaavaratkaisut ja niihin vaikuttavat selvitykset olivat vasta muotoutumassa.⁴

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tuodaan esille, että kaavoitusmenettely tulee järjestää, ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa

² Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 471.

³ Ks. RakL 696/1990,125 §.

⁴ HE 101/1998 vp, 32.

tulee tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Lainkohta koskee myös viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa kaavoitussuunnittelussa käsitellään. Pykälä sisältää yleisen, kaikkia kaavamuotoja koskevan säännöksen kaavoitusmenettelyn järjestämisestä ja tiedottamisesta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on otettu käyttöön uusi käsite "osallinen" (MRL 62 §), joka kuvaa niitä henkilöitä ja tahoja, joiden kanssa vuorovaikutus kaavoituksessa on järjestettävä. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että osallisen käsite on yleensä huomattavasti laajempi kuin esim. kuntalaissa tarkoitettu asianosaisen käsite⁵.

2.5.1 Kaavoitus

Syrjänen selvittää kaavoituksen merkitystä todeten, että kaavoituksella luodaan oikeudellisesti määritellyt puitteet ympäristöjen muodostamiselle. Sillä ohjataan rakentamista ja säännellään maankäyttöä. Kaavalla luodaan edellytykset eri toimintojen tarvitsemien tilatarpeiden sijoittamiselle ja eri toimintojen välisille yhteyksille. Tällöin kaavapäätöstä tehtäessä käytetty harkinta vaikuttaa keskeisesti kaavan sisältöön. Kaavoituksella suppeassa merkityksessä tarkoitetaan lakisääteistä maankäytön ja rakentamisen suunnittelua. Kaavoitus on osa jatkuvaa yhdyskuntasuunnittelua, jossa on otettava huomioon yhteiskuntakehityksen vaatimukset.⁶

Hollon mukaan kaavoitus muodostuu asemakaavasta, yleiskaavasta ja maakuntakaavasta, ja on kunnallista ja ylikunnallista (maakunnallista) toimintaa, johon valtion viranomaisilla on vain vähän muodollisesti sitovaa ohjausvaltaa⁷. Kaavalla tarkoitetaan kunnan hallinnolliseen päätökseen perustuvaa, hyväksyttyä maankäyttösuunnitelmaa, jolla on muuhun päätöksentekoon ulottuvia, enemmän tai vähemmän sitovia ohjaus- tai muita oikeusvaikutuksia. Lisäksi kaavalla on sen laatimispäätöksestä aina hyväksymiseen asti sisällöllisesti toisistaan eroavia oikeusvaikutuksia.⁸

⁵ HE 101/1998 vp, 83.

⁶ Syrjänen 1999, 126.

⁷ Hollo 2006, 14 – 15.

⁸ Hollo 2006, 42; ks. MRL 29 §, 40 § ja 55 §.

2.5.2 Vuorovaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä todettiin, että vuorovaikutuksella tarkoitetaan edellytysten luomista kaavoituksen vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä keskustelulle siten, että keskustelu tapahtuu tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta sekä riittävän aikaisessa vaiheessa että myös kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asiat koskevat. Hallituksen säännökselle antamien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedottaminen, mielipiteiden ilmaisemistilaisuus ja muu vuorovaikutus tulisi järjestää kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämän laajuuden mukaisesti ja sopivalla tavalla. Hallitus on perusteluissaan myös viitannut siihen tosiseikkaan, että kaavan laatimiseen liittyy usein erilaisten näkemysten yhteensovittamista, minkä vuoksi vuorovaikutus ei voi aina johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioimiseen.⁹

Lampinen & Saarlo ym. toteavat, että vuorovaikutuksella tarkoitetaan kaavoituksen sisällöstä, vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä käytävää keskustelua suunnitteluprosessin alusta lukiin kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asia koskee. Vuorovaikutus liittyy kommunikaatioon eli tiedon tai viestin lähettämiseen ja vastaanottamiseen tai vaikuttamiseen muulla tavoin. Vuorovaikutteiseen suunnitteluun kuuluu tasavertainen mahdollisuus osallistua, tuoda esiin erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä sekä muodostaa keskustelemalla yhteinen käsitys suunnitteluongelmasta ja sen ratkaisuvaihtoehdoista.¹⁰

Roininen & Horelli & Wallin toteavat, että vuorovaikutteisella suunnittelulla voidaan tarkoittaa sosiaalista, eettistä ja poliittista käytäntöä, jossa yksilöt ja ryhmät osallistuvat eri tavoin suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Tavoitteena on luoda sekä yksilöiden että eri ryhmien arvojen, pyrkimysten ja intressien mukaista ympäristöä ja näin vaikuttaa elinympäristön laatuun. Vuorovaikutuksen ytimenä on kaavoitusprosessin toimijoiden välinen informaation ja merkitysten vaihto ja työstäminen.¹¹ Kuntatason kaavoituksen vuorovaikutuksessa on ennen kaikkea kysymys vuorovaikutuksesta osallisten ja hallinnon välillä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaan vuorovaikutteisuuden turvaamiseen liittyvät kysymykset koskevat toisaalta kaavoitusmenettelyn järjestämistä ja toisaalta menettelyyn liittyvää tiedottamista. Ne tulee järjestää siten, että osallisille luodaan edellytykset osallistua kaavan valmisteluun,

⁹ HE 101/1998 vp, 82.

¹⁰ Lampinen – Saarlo – Vehmas – Karppinen 2003, 13.

¹¹ Roininen – Horelli – Wallin 2003, 6 ja 17.

arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta. Säännös edellyttää vuorovaikutteisen kaavoitusmenettelyn käyttöä kunkin kaavoitustehtävän ja kaavamuodon osalta tarkoituksenmukaisesti.¹²

2.5.3 Osallisuus

Osallinen on uusi käsite, joka on otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL 62 §) kuvaamaan niitä tahoja, joilla on intressiä kaavoitusta koskevissa asioissa. Kaavoitusta koskevassa sääntelyssä yksityistä toimijaa kutsutaan osalliseksi siitä riippumatta, mikä hänen asemansa asianosaisena olisi.

Hollo toteaa, että asianosainen on yleisten oppien mukaan taho, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, kaavoituksessa yleensä alueen omistaja tai haltija. Jos mahdollisuus osallistua kaavoitukseen rajattaisiin koskemaan vain perinteiseen tapaan määriteltyjä asianosaisia, saattaisi jäädä toteutumatta maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite toisaalta saattaa kaikki kuntalaiset tietoisiksi kaavaprosesseista ja toisaalta avata tie mielipiteen esittämiseen niille, joita asianosaisten ohella voidaan pitää osallisina. Siksi lain tavoite edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen perustelujen mukaan asianosaista "huomattavasti laajempaa osallisen" käsitettä.¹³ Osallisen käsitteeseen kuuluu myös sekä kansalais- että viranomaistahoja, joten tässäkin mielessä käsite on varsin laaja.

Osallisia ovat yksityiset ihmiset, asukas- ja ympäristöyhdistykset tai kylätoimikunnat, kunnan hallintokunnat ja valtion viranomaiset. Osallisia ovat aina maanomistajat ja kaava-alueella asuvat. Yksityiset ihmiset voivat olla osallisina kansalaisina, asukkaina tai yleensä ympäristön käyttäjinä. Kaava-alueella työssä käyvien ja elinkeinoa harjoittavien henkilöiden ja alueen ulkopuolella asuvien ja maata omistavien osallisuus määräytyy kaavan vaikutusten perusteella.¹⁴ Laki asettaa osallisen aseman edellytykseksi vaikutuksen huomattavuuden. Otettaessa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite jokaisen osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta, osallisten määrittelyn on yleensä oltava väljä. Osallisia kaavan vaikutusten perusteella määriteltäessä on ensinnäkin määriteltävä se alue, johon kaavan vaikutukset ulottuvat. Lain yleisen tavoitteen mukaisesti vaikutuksen huomattavuuskynnys on asetettava verraten alhaiselle tasolle.¹⁵

¹² Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 472.

¹³ Hollo 2006, 55.

¹⁴ Syrjänen 2005, 82.

¹⁵ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 307.

Viranomaiset ja yhteisöt ovat osallisia MRL 62 §:n mukaan silloin, kun suunnittelu koskee nimenomaan niiden toimialaa. Yhteisöjä voivat olla esim. asukasyhdistykset, kylätoimikunnat tai maanomistajia tai elinkeinoelämää edustavat yhdistykset. Viranomaisia ovat vastaavasti esim. kunnan hallintoelimet, naapurikunnat, maakunnan liitto, alueellinen ympäristökeskus, lääninhallitus, museoviranomainen ja Tiehallinto.

Syrjänen on tuonut esille, että MRL 62 §:n osallisen määrittelyyn ja oikeuksiin liittyy ainakin seuraavia periaatteellisia ongelmia:

- 1) Kun kaavan aloitusvaiheessa käynnistetään suunnittelua ja keskustellaan suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista, voidaan vain arvailla, kenenkä asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa tai minkä yhteisön tai viranomaisen toimialaan hanke kuuluu. MRL 62 §:ssä tarkoitettujen osallisten määrittelyminen tässä vaiheessa voi olla vain suuntaa - antavaa. Syrjänen toteaaakin, että lainsäätäjän tarkoitus lienee löytää vain sopiva määritelmä, jolla osoitetaan osallisten liittymistä kaavan vaikutuksiin.
- 2) Osallisiin eivät kuulu kunnan jäsenet. Muut kuin osallisina olevat kunnan jäsenet saavat MRA 30.1.§:n mukaan esittää mielipiteensä valmisteltavasta kaavasta, vaikka heille ei ole tarvinnut tiedottaa kaavasta MRL 62 §:n mukaisesti.
- 3) Yhteisön ja viranomaisen toimiala osallistumisen kriteerinä on tulkinnanvarainen ja keino-tekoinen. Voidaan ajatella esim. viranomaista, jonka toimialaan valmisteltava kaava ei muodollisesti kuulu, mutta jolla asiantuntemuksensa perusteella on vaikuttavaa tietoa kaavan valmistelun pohjaksi.¹⁶

2.5.4 Viranomaisyhteistyö

Kaavojen monipuoliset sisältövaatimukset ja velvollisuus selvittää kaavan vaikutukset edellyttävät monipuolista asiantuntemusta. Kunnan oman asiantuntemuksen saamiseksi kaavan valmisteluun tarvitaan kunnan eri hallintokuntien yhteistyötä. Yhteistyön laajuus ja muodot riippuvat kaavoitus-tehtävästä sekä kunnan organisaatiosta. Yhteistyötä tarvitaan sekä kunnan sisällä että naapurikuntien kanssa, mm. kaavan vaikutukset on selvitettävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia. Tällöin kaavasta on pyydettävä lausunto myös naapurikunnalta.

Alueellisella ympäristökeskuksella on aivan erityinen asema kunnan yhteistyökumppanina kaavoitusprosessissa. Kun valtion valvonta on maankäyttö- ja rakennuslain takia keventynyt, vastaavasti

¹⁶ Syrjänen 2005, 83.

neuvotteluyhteyksien merkitys on korostunut eri osapuolten kesken. Neuvotteluja tarvitaan kunnan, valtion ja sektoriviranomaisten tavoitteiden yhteensovittamiseen sekä keskinäisen tiedonkulun varmistamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty useista viranomaisyhteistyön muodoista kaavoitushankkeen edetessä. Yhtenä yhteistyön välineenä on kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken vähintään kerran vuodessa käytävä kehittämiskeskustelu, josta säädetään MRL 8 §:ssä. Kehittämiskeskustelussa käsitellään mm. kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yleensäkin yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä.

Viranomaisilla tulee muiden kaavoitusosapuolten tavoin olla mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun. Kunta voi myös neuvotella alueellisen ympäristökeskuksen kanssa kaavaa varten tehtävän osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta. Yhteydenpito liittyy siihen, että kaavoitushankkeessa osallisella on oikeus ennen kaavaehdotuksen julkistamista pyytää alueelliselta ympäristökeskukselta MRL 64 §:n mukaan toimenpiteitä, jos kunta kaavoittajana ei ole täyttänyt velvollisuuttaan huolehtia osallistumisesta ja arvioinnista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä on säädetty kunnan ja valtion viranomaisten välisestä viranomaisneuvottelusta kaavoitusmenettelyssä. Rakennuslakitoimikunnan mietinnössä tuotiin esille, että valtion ja kuntien työnjakoa koskevien maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden mukaisesti neuvottelumenettelystä on tarkoitus muodostaa valtion ensisijainen vaikuttamiskeino kaavoituksessa. Menettelyjä on tarkoitus kehittää niin, että kunta saisi tietoonsa valtion tavoitteet riittävän aikaisessa suunnitteluvaiheessa. Yhteydenpito- ja neuvottelumenettely koskee aina maakunta-kaavan laadintaa. Muiden kaavojen valmisteluun yhteydenpito- ja neuvottelumenettely liittyy silloin, kun kaava koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai kun kaavaa muutoin on pidettävä mm. maankäytön, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta merkittävänä. Kuntien kaavoitukseen liittyvät neuvottelumenettelyt kuuluvat valtion hallinnossa alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. Tarkoituksena on, että myös ympäristöministeriötä käytetään asiantuntijaviranomaisena neuvotteluissa erityisesti suurten kaupunkiseutujen erityiskysymyksissä ja yleensä valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.¹⁷

¹⁷ KM 1997:16, 101.

Lain viranomaisneuvotteluksi nimetty vuorovaikutus on lakisääteinen, mutta valtion viranomaiset eivät voi velvoittaa kuntaa ottamaan huomioon neuvottelussa esitettyjä näkökohtia. Neuvotteluyhteyden lisäksi viranomaiset saavat käyttää kaavoitusmenettelyssä osallistumisoikeutta tai asianosaisten puhevaltaa. Tässä tarkoituksessa siten muillakin valtion viranomaisilla kuin alueellisella ympäristökeskuksella on, sikäli kuin niiden toimialasta on kysymys, oikeus osallistua kaavoitusmenettelyyn.¹⁸

¹⁸ Hollo 2006, 58.

3 KUNNAN JA ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN YHTEISTYÖN HISTORIAALLINEN VIITEKEHYS

3.1 Rakennuslainsäädännön historialliset perusteet

3.1.1 Kunnan kaavoitustehtävien kehitys

Ympäristöä muuttavan toiminnan keskeinen toimintamuoto on ollut kaupunkien synty, niiden muutokset ja asutuksen leviäminen. Ensimmäinen kaupunkilaki oli Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki vuodelta 1359. Siinä ei vielä tunnettu kaavoitusta, vaan se pitäytyi pelkästään rakennusten ja muiden yksittäisten toimintojen, kuten katujen suunnitteluun. Yhteen sovittavan suunnittelun puuttuessa kaupungeista tuli tiheään rakennettuja ja sen vuoksi ne olivat alttiina tulipaloille. Keskiajalla kruunu, läänitysten haltijat ja kirkko vastasivat itse kukin toisistaan riippumatta yleisen rakennustoimen sääntelystä.¹⁹

Asemakaavojen laatiminen ennen rakentamista ei ollut tapana vanhimmissa kaupungeissa, vaan rakentaminen edistyi tarpeen mukaan valtateiden ja vesistöjen suunnassa. Ensimmäiset asemakaavat lienee suunniteltu kokonaan uuteen paikkaan kertakaikkisesti rakennettuja kaupunkeja varten. Kaavoituspyrkimysten ensimmäisinä ilmauksina Suomessa mainitaan Juhana III:n katujärjestely Turussa 1500-luvun lopulla. Vasta 1630-luvulta lähtien ryhdyttiin eurooppalaisesta vaikutuksesta laatimaan ruutukaavoja. Turun vanhin asemakaavakartta on vuodelta 1634.²⁰

Uuden ajan alussa vakiintui käsitys, että kuninkaan oikeutena ja velvollisuutena oli asemakaavojen vahvistaminen. Valtio pyrki myös aktiivisesti vaikuttamaan kaupunkien rakenteen muotoutumiseen siten, että kaupungit muuttuisivat ruutukaava-ajattelua vastaaviksi, väljemmiksi ja paloturvallisemmiksi yhdyskunniksi. Säännöksiä valtion oikeudesta ja velvollisuudesta puuttua kaupunkien asemakaavoihin ei ollut, eikä niitä ajan henkeen sopimattomina otettu vuoden 1734 lakiin.²¹

¹⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 26.

²⁰ Hyvönen 1988, 9 – 10.

²¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 27.

Vuoden 1734 lain rakennuskaari sisälsi pääasiassa yksinomaan maaseutua koskevia säännöksiä mm. sarkajaosta, talonpojan viljely- ja rakentamisvelvollisuudesta sekä teistä ja valtaojista. Kaupungin kaavoitus ja rakentaminen jäivät asemakaavalain (145/1931) voimaantuloon saakka pääosin vuoden 1734 lain rakennuskaaren 29 luvun 1 §:n nojalla annettujen hallinnollisten määräysten vaaraan. Asemakaavojen laatiminen siirtyi yksinomaan kaupunkien asiaksi vuodesta 1873 ja niiden vahvistaminen siirtyi 1883 senaatille ja myöhemmin valtioneuvostolle.²²

Kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen yleisistä perusteista annettiin asetus vuonna 1856. Paloturvallisuuden lisäämiseksi asetuksessa annettiin määräyksiä mm. rakennusten laadusta ja rakennusaineista. Asemakaavojen osalta määrättiin kadun leveydestä, tonttien lukumäärästä korttelissa ja tonttien vähimmäisalasta. Asetuksen säännöksiä täydennettiin ja korvattiinkin paikallisilla rakennusjärjestyksillä.²³ Selvät säännökset asemakaavan toteuttamiskeinoista ja noudattamisvelvollisuudesta puuttuivat edelleen²⁴.

Asemakaavalaki (145/1931) ja siihen liittynyt rakennussääntö (41/1932) oli ensimmäinen yleinen kaavoitusta ja rakentamista koskeva laki Suomessa, vaikka se koskikin pääsääntöisesti vain kaupunkien alueita²⁵. Asemakaavalaki koski kaupungeja ja kauppaloita sekä maaseudun taajaan asuttuja alueita ja sellaisia alueita, joilla oli odotettavissa huomattavaa rakennustoimintaa. Asemakaavan sisältövaatimukset olivat peräisin Ruotsin vuoden 1874 säännöksistä.²⁶ Vuonna 1931 annettiin myös laki (146/1931) maistraatin kokoonpanosta asemakaava- ja rakennusasioita käsiteltäessä²⁷.

Kaavoitus ja rakentamisen ohjaus ovat valtaosin historiastaan koskeneet kaupunkien suunnittelua ja rakentamista. Tämän voidaan katsoa olevan luonnollista, koska kaupungeissa rakentaminen oli maaseutua tiiviimpää ja tehokkaampaa, jolloin syntyneiden ristiriitojen ratkaisemiseksi tarvittiin suunnittelu- ja päätöksentekomenetelmiä.

Maalaiskuntien alueista otettiin asemakaavalain piiriin taajaväkisten yhdyskuntien alueet ja niihin rinnastettavat taajaan asutut alueet sekä ne alueet, joilla oli odotettavissa suurempaa

²² Hyvönen 1988, 10.

²³ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 2.

²⁴ Hyvönen 1988, 12.

²⁵ KM 1997:16, 16.

²⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 28.

²⁷ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 3.

rakennustoimintaa. Lisäksi kuului siihen ainoan kauppalan, Ikaalisten, alue. Maalaiskunnassa oli asemakaava- ja rakennustointa koskevat asiat ensi sijassa valtion hoidettavat.²⁸ Vastuu maaseudun kaavoituksesta kuuluikin tuolloin lähinnä lääninhallitukselle, joskin kunta ja maanomistaja saattoivat tehdä myös oma-aloitteisia valmiita ehdotuksia²⁹. Kaavana oli asemakaavaa huomattavasti yksinkertaisempi rakennussuunnitelma.

Asemakaavalaki sisälsi säännöksiä mm. asemakaavoituksesta, tonttijaosta ja asemakaavan takaisista määräyksistä. Rakennussäännössä oli taas tarkempien säännösten lisäksi säännöksiä mm. rakennusluvasta, rakennustyön valvonnasta sekä rakennuksien kunnossapidosta. Ennen asemakaavalakia kaupunkien järjestelystä ja rakentamisesta oli annettu hallinnollisia säännöksiä, joista tärkeimpiä olivat rakennusjärjestykset.³⁰

Suomessa oli kaupunkien rakentamista säännelty 17. vuosisadalta lähtien pääasiallisesti kahdella tavalla: Asemakaavoja laatimalla ja kaupunkikohtaisilla rakentamismääräyksillä, joista kehittyivät edellä mainitut rakennusjärjestykset. Kaupungeille vahvistettiin rakennusjärjestyksiä 1800-luvun alusta alkaen. Rakennusjärjestyksestä kehittyi keskeisin kaupungin maankäyttöä ja rakentamista ohjaava normisto. Siinä kaupunki määrättiin rakennettavaksi vahvistetun asemakaavan mukaan. Käytännöksi muodostui 1800-luvun lopulla, että rakentaminen vastoin asemakaavaa oli kielletty ja rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä oli, että alue muodosti voimassa olevan kaavan mukaisen tontin.³¹

Varsinaisesti maaseudulla rakentamisen ohjaamiseksi ei ollut keinoja ennen maalaiskuntien rakennuslakia. Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) astui voimaan vasta vuonna 1949. Sen mukaisesti maalaiskunnassa tuli olla rakennuslautakunta, joka valvoi lain piiriin kuuluvaa rakennustoimintaa. Lakia täydensi asetus (471/1946). Laki koski nimensä mukaisesti ainoastaan rakentamista, eikä se sisältänyt kaavoitusta koskevia säännöksiä. Ennen vuoden 1958 rakennuslakia kaavojen laatimisestakin huolehti usein valtion viranomainen. Lääninarkkitehti ja kaupunginarkkitehti olivat usein myös yksi sama henkilö. Maaseudulla vastuu kaavan hyväksymisestä kuului lääninhallitukselle. Vasta vuoden 1966 rakennuslain muutoksella (RakL 250/1966, 95.1 §) rakennuskaavan laatiminen ja hyväksyminen tuli kunnan tehtäväksi.³²

²⁸ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 4.

²⁹ Hyvönen 1988, 15.

³⁰ KM 1997:16, 16.

³¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 27.

³² Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 28.

3.1.2 Rakennuslain säätäminen

Asemakaavalaissa (145/1931) havaittiin käytännössä aukkoja ja puutteellisuuksia. Se jäi myös kehityksestä jälkeen. Tämän johdosta heräsi kysymys asemakaavalain täydellisestä uudistamisesta. Asian valmistelun yhteydessä otettiin harkittavaksi myös kysymys kaupungin ja maaseudun rakennustoimen järjestelyn yhdistämisestä samaan lakiin.³³

Sisäasiainministeriö kokosi jo 1940-luvun alkupuolella selvityksiä lainsäädännön puutteellisuuksista. Lainsäädännön kokonaisuudistus annettiin vuonna 1944 lainvalmistelukunnan tehtäväksi. Esitys valmistui 1949, mutta uutta asemakaavalakia ei kuitenkaan säädetty ehdotuksen pohjalta, vaan asetettiin rakennuslakikomitea (KM 1952:10) miettimään rakennuslainsäädännön kokonaisuudistusta. Mallia haettiin Ruotsista kuten niin usein myöhemminkin. Pitkällisten vaiheiden jälkeen uusi laki hyväksyttiin vuonna 1958 (370/1958), ja se tuli voimaan 1.7.1959. Laki ei enää ollut asemakaavakeskeinen, vaan sitä kutsuttiin rakennuslaiksi.³⁴ Tullessaan voimaan rakennuslaki kumosi asemakaavalain (145/1931) sekä rakentamisesta maaseudulla annetun lain (683/1945).

Rakennuslaki perustui pitkälti säätämisen ajankohtana voimassa olleeseen kaavoitusta ja rakentamista koskeneeseen normistoon, erityisesti yksityiskohtaisen kaavoituksen (asemakaavoituksen) sekä rakentamisen ennakkovalvonnan osalta³⁵. Se jakaantui edelleen kuntamuodon mukaisesti kaupunkeja ja maalaiskuntia koskeviin osiin ja toteutti edelleen kuntamuodon mukaisesti jaoteltuna maaseudun lievempää sääntelyä (asemakaava – rakennuskaava – rantakaava).

Rakennuslain voimassaoloaikana siihen tehtiin lukuisia muutoksia. Kunnan kaavoitustehtäviin vaikuttavina tärkeimpiä muutoksia olivat mm. seuraavat: Rakennuskaavan nimi omaksuttiin jo vuoden 1958 rakennuslaissa. Kaavan laatiminen ja vahvistaminen säilyivät aluksi lääninhallituksessa, mutta kunta ja maanomistaja suorittivat valtion ohella kustannuksia niin kuin aiemminkin. Vuoden 1967 alusta rakennuskaavojen laatiminen säädettiin kunnille lääninhallitukselta³⁶. Lisäksi valtuuston päätösvaltaa vähäisten asemakaavan ja rakennuskaavan muutosten osalta voitiin siirtää kunnanhallitukselle³⁷. Vuoden 1969 alusta tulivat voimaan seutukaavamenettelyä sekä yleiskaavaa koskevat muutokset, mm. yleiskaava muuttui oikeusvaikutuksiltaan kolmen asteiseksi³⁸. Rantakaavaa koskeva säännöstö tuli rakennuslakiin vuonna 1969. Lain 123d.1 §:n mukaisesti rantakaavan hyväksyi kun-

³³ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 6.

³⁴ Kosonen – Schulman – Valtakari – Viitala 1999, 32 – 33.

³⁵ HE 101/1998 vp, 7.

³⁶ Ks. RakL 250/1966, 95.1 §.

³⁷ Ks. RakL 250/1966, 38 §, 97 §.

³⁸ Ks. RakL 493/1968, 3. ja 4. luku.

nallisvaltuusto, ja päätös oli alistettava kaupungin osalta sisäasiainministeriön ja maalaiskunnan osalta lääninhallituksen vahvistettavaksi.³⁹

Sisäasiainministeriön toimivallan siirto kaavoitus- ja poikkeuslupa-asioissa lääninhallituksille oli mahdollista marraskuun 1973 alusta lukien. Samaisella lainmuutoksella ministeriö pystyi määräämään, milloin kunnan kaavoitustoimi oli riittävän kehittynyt, ettei sellaisia asema-, rakennuskaava- ja rantakaavan muutoksia, joita ei ollut pidettävä olennaisina, ollut alistettava ministeriön tai lääninhallituksen vahvistettavaksi.⁴⁰

Vuoden 1983 lokakuun alusta toimintansa aloittaneelle ympäristöministeriölle siirrettiin muiden tehtävien ohella kaavoitus- ja rakentamisasiat sisäasiainministeriöltä, jolle ne vanhastaan olivat kuuluneet. Vuoden 1990 rakennuslain osauudistuksen myötä lakiin otettiin kestävän kehityksen periaatteen turvaaminen aluetta kaavoitettaessa. Kestävän kehityksen turvaaminen edellyttää entistä suuremman huomion kiinnittämistä kaavoituksen ympäristövaikutuksiin. Osauudistuksella lisättiin ja kehitettiin myös kunnallista päätösvaltaa kaavoituksessa sekä kevennettiin kaavoitukseen kohdistuvaa valtion viranomaisten valvontaa.⁴¹

³⁹ Ks. RakL 626/1969, III A osasto, 14 a luku.

⁴⁰ Ks. RakL 588/1973, 137a §.

⁴¹ Ks. RakL 696/1990, 1.2 §, 29.3 – 29.4 §, 38 §, 38a §, 97 §, 97a §.

Vuonna 1995 rakennuslakiin tehtiin valtion viranomaisia koskeva muutos, jossa lääninhallituksen tehtävät siirrettiin alueelliselle ympäristökeskukselle. Vuoden 1997 alusta rakennuslakiin tuli säännöksiä mm. kaavojen ajan tasalla pitämisestä sekä valtuuston kaavoituspäätösvallan siirtämisestä myös lautakunnalle hallituksen lisäksi niiden asemakaavan ja rakennuskaavan muutosten osalta, joita ei ole pidettävä olennaisina.⁴²

Voidaan todeta, että rakennuslain voimassaoloaikana kaavojen laatiminen siirtyi selvästi kunnalliseksi asiaksi, sekä myös kuntien vastuuta lisättiin huomattavasti ja kaavojen alistusvelvollisuuttakin supistettiin merkittävästi.

3.1.3 Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen

Vuosituhatvuotteen vaihteeseen saakka Suomessa oli voimassa rakennuslaki, joka oli valmisteltu ja säädetty aikana, jolloin rakentamisen painopiste oli ollut sotien jälkeisen ajan uudisrakentamisessa. Rakennuslakiin oli sen voimassaolon aikana tehty lukuisia muutoksia, joilla oli voitu parantaa lain mahdollisuuksia alueiden käytön ja rakentamisen ohjauksessa muuttuneissa oloissa. Muutosten johdosta rakennuslaki oli kuitenkin tullut monimutkaiseksi ja sekavaksi. Lisäksi laissa ei kyetty riittävästi huomioimaan muun lainsäädännön kehitystä eikä kansainvälisen kehityksen asettamia vaatimuksia.

Rakennuslain kokonaisuudistus käynnistyi jo 1960-luvun lopulla, kun eduskunta edellytti vuoden 1969 valtiopäivillä hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin rakennuslainsäädännön kokonaistarkistuksen aikaansaamiseksi. Ensimmäisen ehdotuksen kokonaisuudistukseksi teki kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta vuonna 1974 (KM 1974:44).⁴³

Vuorovaikutteisuuden laajentamistavoitteet juontavat juurensa edellä mainitusta periaatemietinnöstä. Neuvottelukunta totesi kansanvallan laajentamisen ja syventämisen olevan yksi 1970-luvun keskeisiä yhteiskuntapoliittisia pyrkimyksiä, erityisesti yhdyskuntasuunnittelun saralla. Siksi neuvottelukunta kirjasi yhdeksi rakennuslainsäädännön uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi yksityisille kansalaisille ja yhteisöille suunnattavien hyvien ja tasavertaisten vaikutusmahdollisuuksien luomisen. Tavoitteen toteutumisen edellytykseksi nostettiin jo valmisteluvaiheista lähtien alkava suunnittelun julkisuus ja viranomaisten omatoiminen tiedotusvelvollisuus.⁴⁴

⁴² Ks. RakL 929/1996, 33 §, 38 §, 95.1 §, 97 §.

⁴³ KM 1997:16, 17.

⁴⁴ KM 1974:44, 82.

Komiteamietinnön 1974:44 pohjalta valmistuivat ehdotukset uudeksi rakennuslainsäädännöksi vuosina 1977, 1981 ja 1984. Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet hallituksen esityksen antamiseen.⁴⁵

Vuonna 1994 yritettiin tehdä erittäin suuri rakennuslain uudistus, kun hallitus antoi eduskunnalle esityksen rakennuslain muuttamisesta (HE 320/1994). Hallituksen esityksen käsittely kuitenkin raukesi eduskunnassa vaalien lähestyessä. Rakennuslain muuttamista koskevan esityksen tavoitteena oli vahvistaa kunnan itsehallinnollista asemaa kaavoitusta ja rakentamista koskevissa niissä asioissa, joiden vaikutusten ei olisi voitu katsoa ulottuvan kuntaa laajemmalle. Tämä olisi toteutettu luopumalla asema-, rakennus- ja rantakaavojen alistamisesta valtion viranomaisten vahvistettaviksi. Sama olisi koskenut kuntien yleiskaavoitusta. Laissa olisi lisäksi säädetty valtakunnallisista maankäytön tavoitteista, jotka olisivat olleet kunnan ja valtion toimivaltasuhteiden perustana sekä rajauksena kuntiin kohdistuvalle ohjaukselle ja valtion maankäyttötavoitteiden ja etujen valvomiselle. Lääninhallituksen tehtävät olisivat painottuneet ehdotuksen mukaan yleiskaavoitukseen sekä lähi-kaavojen valvomiseen erityisesti valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden kannalta. Kuntien tukeminen ja kaavoituksen edistäminen asiantuntemusta tarjoamalla olisivat käyneet lääninhallituksen keskeisiksi tehtäviksi.⁴⁶

Maankäyttö- ja rakennuslaki syntyi lopulta verrattain lyhyen valmisteluajan jälkeen. Ympäristöministeriö asetti toukokuussa 1996 toimikunnan laatimaan ehdotusta maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevan lainsäädännön kokonaisuudistamiseksi vuoden 1997 loppuun mennessä. Rakennuslakitoimikunta antoi mietintönsä uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi vuoden 1997 joulukuussa (KM 1997:16). Hallitus antoi toimikunnan mietintöön perustuvan esityksen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi eduskunnalle syksyllä 1998 (HE 101/1998 vp). Maankäyttö- ja rakennuslaki hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 1999 helmikuussa, ja se astui voimaan vuoden 2000 alustalukien.⁴⁷

⁴⁵ KM 1997:16, 17.

⁴⁶ HE 320/1994 vp, 1, 7 ja 11.

⁴⁷ Huom! Suurmyymälöiden ohjaamissäännösten ja Natura 2000-ohjelmaan liittyvän korvaussäännöksen osalta lakia sovellettiin jo 1.3.1999 alkaen.

3.2 Alueellisten ympäristökeskusten perustaminen – Vaikutukset kunnan kaavoitustehtäviin

3.2.1 Lääninhallituksen tehtävistä kuntien kaavoitustoimen osalta

Ympäristöasioiden hallinto aluetasolla kuului lääninhallituksille ja vesi- ja ympäristöpiireille ennen vuonna 1995 tapahtunutta ympäristöhallinnon uudistusta. Lääninhallitukset toimivat lääneissä ympäristösuojelun sekä kaavoitus- ja rakennustoimen viranomaisina. Rakennuslain 8.2 §:n mukaan rakennustoimen ja kaavoituksen valvonta oli kunkin lääninhallituksen asiana läänissään. Lisäksi lääninhallitukselle oli rakennuslaissa määrätty huomattava toimivalta kaavoitustoimen osalta. Lääninhallituksen virkakuntaan kuului kaavoitus- ja rakennustoimen tarkastajia. Lääninhallituksessa oli myös työjärjestyksessä järjestetty kaavoitus- ja asuntotoimisto.⁴⁸

Lääninhallituksen tuli kaavoitustoimen hallintoa hoitaessaan: 1) ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kaavoituksen kehittämiseksi ja tehdä tätä koskevia esityksiä, 2) valvoa, että rakennuslakia, rakennusasetusta, muita valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiä, kaavoja sekä muita kaavoitusta koskevia määräyksiä noudatetaan, sekä 3) valvoa, että kunnat, rakennuslautakunnat ja muut paikalliset viranomaiset, joilla on tehtäviä kaavoitustoimen alalla, täyttävät tehtävänsä, sekä antaa niille neuvoja ja ohjeita⁴⁹.

Lääninhallitus toimi lisäksi alistusviranomaisena, sillä rakennuskaavan hyväksymistä tai muuttamista koskeva päätös oli alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Sama koski asemakaavaa, ja rakennusasetuksella (697/1990, 2a §) tarkemmin säädetyissä kunnissa asemakaavan hyväksyminen tai muuttaminen edellytti ympäristöministeriön vahvistamista. Rakennusasetuksen (791/1973) 146 b §:ssä oli tarkemmin säädetty, että vähäistä asema- tai rakennuskaavan muutosta koskevaa päätöstä ei kuitenkaan tarvinnut alistaa vahvistettavaksi. Asema- tai rakennuskaavan hyväksymistä tai muuttamista koskevaa päätöstä ei myöskään tarvinnut alistaa vahvistettavaksi yleiskaava-alueella silloin, kun yleiskaavan vahvistamista koskevassa päätöksessä niin oli määrätty.⁵⁰

⁴⁸ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 73.

⁴⁹ Ks. RakA 673/1966, 2 §.

⁵⁰ Ks. RakL 696/1990, 38 a § ja 97a §.

Milloin kunnan kaavoitustoimi oli riittävän kehittynyt, ympäristöministeriöllä oli valta rakennuslain (588/1973) 137 a § 2 mom:n ja rakennusasetuksen (791/1973) 146 a §:n nojalla määrätä, ettei sellaisia asema-, rakennus- tai rantakaavan muutoksia, mitä ei ollut pidettävä olennaisina, ollut alistettava ministeriön tai lääninhallituksen vahvistettaviksi. Kunnan kaavoitustointa voitiin edellä mainitussa rakennusasetuksen pykälässä pitää riittävän kehittyneenä, milloin kunnassa oli mm. kaavoitusta koskevien asioiden hoitoon tarpeellinen henkilökunta, ja kunnan hallintojärjestelmä kaavoitustoimen osalta oli muutoinkin tehokkaasti järjestetty sekä kaavoitus oli asianmukaisesti hoidettu. Kuntiin, joihin rakennuslain 137 a § 2 momenttia sovellettiin, oli erikseen voimassa ympäristöministeriön päätös 21.11.1991 nro 4/500/91. Päätös käsitti läänien suurimmat kaupungit ja kunnat.⁵¹

3.2.2 Alueellisten ympäristökeskusten perustaminen

Alueelliset ympäristökeskukset perustettiin ympäristöhallinnosta annetulla lailla (55/1995) 1.3.1995. Alueelliset ympäristökeskukset muodostuivat vesi- ja ympäristöpiireistä ja lääninhallitusten ympäristöyksiköistä. Aikaisemmin lääninhallituksille kuuluneet kaavoitukseen, rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät siirtyivät tällöin alueellisille ympäristökeskuksille.

Hallituksen esityksessä ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/1994) todettiin, että tavoitteena on tehostaa ympäristöasioiden hoitoa sekä parantaa keskus- ja aluehallinnon taloudellisuutta ja tuottavuutta. Esityksen mukaan pyrkimyksenä on myös vahvistaa aluehallintoa koamalla hajanainen aluehallinto yhteen ympäristöministeriön alaisiin alueellisiin ympäristökeskuksiin.⁵²

Lisäksi esityksessä tuotiin esille, että maankäytön ohjausjärjestelmää koskevat rakennuslain säännökset on tarkoitus uudistaa ympäristöhallinnon uudistamisen ohella. Uudistus vaikuttaisi tällöin valtion ja kuntien väliseen tehtäväjakoon maankäytön suunnittelussa ja muuttaisi olennaisesti ympäristöhallinnon keskus- ja aluehallinnon tehtäviä.⁵³

Ympäristövaliokunta totesi mietintönsä yleisperusteluissa, että uusilla alueellisilla ympäristökeskuksilla tulee olemaan vahva asema. Alueellisten ympäristökeskusten tehtäväalue muodostuu laa-

⁵¹ Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 576 – 577, 852 – 853.

⁵² HE 241/1994 vp, 10 – 11.

⁵³ HE 241/1994 vp, 16.

jaksi, kun niihin yhdistetään sekä vesi- ja ympäristöpiirien että lääninhallitusten ympäristöyksiköiden nykyiset tehtävät. Lisäksi alueelliset ympäristökeskukset tulevat hoitamaan yleisten kehittämis- ja edistämistehtävien ohella myös lupa-, valvonta- ja valitusasioita.⁵⁴

Ympäristöhallinnon uudistamisen puolesta puhui erityisesti kaavoitusasioissa ja kaavoituslainsäädännössä tapahtunut kehitys, mikä liittyi yleiseen yhteiskunnalliseen muutokseen ja erityisesti päätösvallan siirtämiseen kunnallishallinnolle. Yksittäisten kaava-asioiden alistusten käsittely oli huomattavasti vähentynyt. Kehitys oli johtanut lääninhallitusten kaavoitusyksiköiden toiminnan oleelliseen vähentymiseen.⁵⁵

Lääninhallituslain (22/1997) 2.1 §:n mukaan lääninhallitus on läänissä yleisenä hallintoviranomaisena ja erikseen säädettävien muiden tehtävien hoitamista varten. Lääninhallitusasetuksen (120/1997) 1.1 §:n mukaan lääninhallituksen tulee lain 2 §:n mukaisia tehtäviä hoitaessaan toteuttaa valtakunnallisia ja alueellisia tavoitteita läänin asukkaiden tarpeiden mukaisesti.

Nykyisen lainsäädännön mukaan lääninhallituksen keskeinen tehtävä ja toiminta-ajatus ovat osittain muuttuneet. Säädöksissä korostetaan nyt lääninhallitusten yleishallinnollista luonnetta erikseen määrättyjen tehtävien ohella sekä lääninhallitusten luonnetta valtion etujen turvaajina ja läänin asukkaiden tarpeiden edistäjinä. Sen sijaan säädöksissä ei enää nähdä lääninhallituksia alueensa kehittäjinä tai kuntien toiminnan valvojina niin kuin ennen aluehallintouudistusta. Vaatimus viranomaisten välisen yhteistyön edistämisestä on myös poistunut lääninhallituslain säädöksistä. Lääninhallitukset toimivat nykyisin entistä enemmän kuntien peruspalveluiden laadun ja kattavuuden valvojina.⁵⁶

Alueellisten ympäristökeskusten tehtävistä on yleisesti säädetty ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ssä, jossa määritellään yleisesti ympäristökeskuksen muut kuin erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät. Sen mukaan alueellinen ympäristökeskus mm. edustaa valtiota, valvoo valtion etua ja oikeutta. Pykälä sisältää myös viittauksen erityislainsäädännössä määriteltyihin alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviin. Ympäristökeskuksen luonteeseen ei kuulu, että se olisi alueensa edustaja keskushallintoon nähden. Sillä ei ole myöskään sellaista yleistä kuntien silmälläpitovelvollisuutta kuin lääninhallituksella oli aikanaan.

⁵⁴ YmVM 14/1994 vp, 10.

⁵⁵ Haveri 1997, 129.

⁵⁶ Haveri 1997, 143 – 144.

Monet alueellisen ympäristökeskuksen muut kuin erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät liittyvät läheisesti ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin tehtäviin. Alueellisen ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia tehtäviä kunnan kaavoitusmenettelyssä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

4. LAINSÄÄDÄNNÖN ASETTAMAT PUITTEET YHTEISTYÖLLE KAAVOITUKSESSA

4.1 Lainsäädännön merkitys

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimusaiheen kannalta kaikkein keskeisintä lainsäädäntöä, mikä luo perustan alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan asemalle ja yhteistyölle kunnan kaavoitusmenettelyssä.

Maankäytön suunnittelua eli kaavoitusta ja rakentamista ohjaava laki, maankäyttö- ja rakennuslaki on tutkimuksen kannalta peruslaki kuntalain (365/1995) sekä Suomen perustuslain (731/1999) ohella. Laki ympäristöhallinnosta säätelee ja määrittää tutkimuksen valtio-osapuolen eli ympäristökeskuksen asemaa ja tehtäviä ja niiden nivoutumista kunnan kaavoitukseen.

Kunnan kaavoitustyöhön vaikuttavat monet muutkin lait, esimerkkeinä luonnonsuojelulaki (1096/1996), laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) ja ympäristönsuojelulaki (86/2000) sekä esimerkkeinä EU-direktiivit: lintudirektiivi (79/409/ETY) ja luontodirektiivi (92/43/ETY), mutta niitä ei lainsäädännössä eikä tutkimuksessa käsitellä. Ko. erityislait ja direktiivit eivät ole alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kaavoitusyhteistyön perustaa sääteleviä lakeja, vaikka kaavoituksessa huomioon otettavia lakeja ovatkin. Niillä saattaa olla vaikutusta osapuolten yhteistyöhön, erityisesti siinä tapauksessa, jos kunta ei kaavoitustyössään huomioi näiden vaikutusta tai noudata niitä.

Koska aihetta tarkastellaan kunnan näkökulmasta, tutkimusaihe nivoutuu erittäin vahvasti kunnallisen itsehallinnon toteutumisen tarkasteluun maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä. Maankäytön suunnittelu eli kaavoitus on kunnille ehkä voimakkaimman julkisen vallan käyttöoikeuden antava valtuus. Siksi sen toteuttamisessa saatu itsehallinnollinen liikkuma-ala on merkittävä.⁵⁷

4.2 Kansainvälinen lainsäädäntö ja sopimukset

⁵⁷ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, 140.

4.2.1 EU:n rooli maankäytön suunnittelussa

Suomen liittyttyä vuoden 1995 alusta Euroopan unionin jäseneksi on EY - lainsäädäntö ollut kiinteä osa Suomen oikeusjärjestystä. Euroopan unioniin olennaisena osana kuuluvan Euroopan yhteisön lainsäädäntö sitoo myös Suomea. Liittyessään Euroopan unioniin valtio rajoittaa omaa suvereniteettiaan niillä alueilla, joilla toimivalta on annettu EY:lle.

Mäenpään mukaan kunnat ovat EU-oikeuden kohteena kolmella tavalla. Ensinnäkin kunnat ovat osa jäsenvaltiota unionin oikeuden toimeenpanijoina ja toteuttajina. Ne ovat oikeudellisesti myös jäsenvaltiota yleensä koskevien positiivisten velvoitteiden kohteena, ja kuntia sitovat samat EU-oikeuteen sisältyvät rajoitukset kuin jäsenvaltiota kokonaisuudessaan. Toiseksi kunnat ovat monelta osin EU-oikeuden normien sisältämän sääntelyn suoranaisia kohteina. Lisäksi ne ovat julkisia viranomaisia ja ovat siten myös tällä perusteella EU-oikeudellisten velvoitteiden piirissä. Kolmanneksi kunnat ovat EU-oikeuden kohteena myös taloudellisina toimijoina.⁵⁸

Subsidiariteettiperiaatteen mukaan EU toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävästi toteuttaa ehdotetun toiminnan tavoitteita tai muutoin edellytetään unionin toimenpiteitä. Periaate koskee oikeudellisesti unionin ja jäsenvaltion välisiä suhteita. Ohjelmallisena tavoitteena se heijastuu myös toimivallan järjestämiseen jäsenvaltion sisällä: päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä niitä, joita päätös koskee. Tällöin siitä voidaan käyttää nimitystä läheisyysperiaate.⁵⁹ Syrjänen toteaa, että Euroopan yhteisön oikeuteen ei sisälly hallintoasian käsittelyä ohjaavaa kansallisissa viranomaisissa noudatettavaa säädöstä. Tämä korostaa itsehallinnon kansallista luonnetta. EU:n päätökset eivät muodollisesti rajoita kunnallista itsehallintoa.⁶⁰

⁵⁸ Mäenpää 2001, 343 – 345.

⁵⁹ Harjula – Prättälä 2007, 74 – 75.

⁶⁰ Syrjänen 2005, 23.

Syrjäsen mukaan Euroopan unioni ei ole antanut nimenomaisia maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen liittyviä säännöksiä. Unionissa kaavoituksen on tarkoitus pysyä kansallisena päätöksentekona. Kaavoituksen sisältöön EU-oikeudella on kuitenkin vaikutusta. Useat EU:n direktiivit, esimerkiksi Seveso-direktiivi (96/82/EY) ja kaatopaikkadirektiivi (1999/31/EY), ovat vaikuttaneet suomalaisen lainsäädäntöön ja tulevat otettaviksi huomioon kaavojen sisällöstä päätettäessä.⁶¹

Syrjäsen kanssa samaa mieltä on Mäenpää todetessaan, että ympäristöpolitiikan toimenpiteiden oikeusperustasta säädetään EY 175 artiklassa. Artiklan mukaan neuvosto päättää EY 174 artiklassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden toteuttamisesta määräenemmistöllä. Sen sijaan neuvosto voi vain yksimielisesti päättää mm. toimenpiteistä, jotka koskevat kaavoitusta ja maankäyttöä. Mäenpään mukaan yksimielisyysvaatimus ei todennäköisesti ole omiaan voimistamaan näiden alojen laajempaa harmonisointia.⁶²

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyssä Lissabonin sopimuksessa unionin ympäristöpolitiikkaa koskevat määräykset säilyivät suurin piirtein samansisältöisinä kuin aikaisemmin, tärkeimpänä muutoksena tuli maininta ilmastonmuutoksen torjumisesta⁶³. Eduskunta ei ole vielä (huhtikuu 2008) hyväksynyt ao. sopimusta.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta Lissabonin sopimuksessa on nyt tunnustettu kunnallinen ja alueellinen itsehallinto samoin kuin kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus perustoiksi eurooppalaisella tasolla (3 a artikla). Lisäksi alueellinen yhteenkuuluvuus kuuluu nyt taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohella EU:n päämääriin (2 artikla). Myös subsidiariteettiperiaate on saatettu ulottumaan nyt kunta- ja aluetasolle (3 b artikla).⁶⁴

⁶¹ Syrjänen 2005, 24.

⁶² Mäenpää 2001, 345; ks. myös Ojanen – Haapea 2007, 257, kaavoitusta koskevien toimenpiteiden määrittelyyn liittyy tulkintaongelmia, sillä on kyseenalaista, kuuluuko kaavoitus ylipäätään EY 174(1) artiklan perusteella unionin toimivallan piiriin.

⁶³ HE 23/2008 vp, 222.

⁶⁴ HE 23/2008 vp, 131 – 136; Ryyänen, Kuntahallinnon haasteet 23.2.2008 Tampere.

Tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevalla yleissopimuksella (Sops 122/2004) ns. Århusin yleissopimuksella on vaikutusta kaavoituksen osallistumisen ja vuorovaikutusmenettelyn kehittymisen kannalta. Suomi liittyi sopimukseen 1.9.2004.

Suomalaiseen ympäristönkäytön suunnitteluun ja sitä koskevaan harkintavallan käyttöön on vaikutuksia myös kansainvälisillä sopimuksilla, joista voidaan mainita mm. maailman luonnon- ja kulttuuriperinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 19/1987) ja Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva sopimus (SopS 10/1992).

4.2.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Perustuslain ohella kuntien oikeudelliseen perusasemaan vaikuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (1985), joka on Euroopan neuvostossa laadittu yleisluontoinen kansainvälinen sopimus. Sen tavoitteena on vahvistaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä järjestöön kuuluvissa jäsenvaltioissa. Yksi peruskirjan keskeisimmistä velvoitteista edellyttää sopimukseen liittyneitä valtioita takaamaan paikalliselle itsehallinnolle poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden.

Suomi allekirjoitti peruskirjan (SopS 66/1991) kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä lain (1180/1991) peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Peruskirja tuli voimaan 1.10.1991 asetuksella (1181/1991).

Suomen valtio katsoi, että peruskirja voitiin ratifioida ilman varaumia. Tämä ilmaistiin hallituksen esityksessä (HE 235/1990 vp.) seuraavasti: ”Kun Suomen lainsäädännössä on omaksuttu suurelta osin peruskirjan periaatteet, on paikallaan, että peruskirja hyväksytään ja että Suomi velvoittautuu omalta osaltaan peruskirjan keskeisiin velvoitteisiin.” Hallituksen esityksessä todettiin myös tarve lainsäädännön uudistamiseen: ”Esityksellä ei ole välittömiä organisatorisia vaikutuksia, mutta peruskirjan määräykset muun muassa hallintorakenteista vaikuttavat tulevaisuudessa kuntien sisäisen hallinnon järjestämisestä koskevaan lainsäädäntöön.”

Sopimus on periaatteessa tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä niitä käytetään lähinnä tulkintaan vaikuttavina itsehallintoa tukevin periaatteina. Suurin merkitys sopimuksella on lakeja säädettäessä. Kunnallishallintoa

koskevien säännösten on oltava sopuoinnussa peruskirjan kanssa. Suomen kunnallishallinto täyttää yleensä hyvin peruskirjan vaatimukset.⁶⁵

Peruskirjan 2. artiklan mukaan kunnallisen itsehallinnon periaate on tunnustettava valtion sisäisessä lainsäädännössä, ja mikäli mahdollista myös perustuslaissa. Suomessa kuntien hallinto perustuu perustuslain mukaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lain perustuslainmukaisuus tai – vastaisuus tulee yleensä tutkittavaksi lakeja säädettäessä. Sopimuksen 3. artiklassa määritellään *kunnallisen itsehallinnon käsite* ja esitetään, minkälaiseen kunnalliseen itsehallintoon kunnallissopimuksella pyritään. Sen mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ” paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. ” Artiklan 2. kappaleen mukaan *kansanvaltaisesti valittujen toimielinten tulee käyttää kunnan päätösvaltaa*.

Peruskirjan 4. artikla käsittelee paikallisen itsehallinnon laajuutta. Artiklan 1. kohta ilmaisee sen, että kuntien velvollisuuksista ei tule säätää vain tapauskohtaisesti, vaan velvollisuuksien pitää pohjautua lakiin yleisemmin. Artiklan 3. kohdassa todetaan, että *julkisten asioiden hoidon pitää yleensä ensisijaisesti kuulua sille viranomaiselle, joka on kansalaista lähimpänä*. Artiklassa on julkaistu läheisyysperiaate (subsidiariteettiperiaate). Euroopan kunnallissopimuksessa *läheisyysperiaatteen määritelmä* eroaa Euroopan unionin läheisyysperiaatteesta tai toissijaisuusperiaatteesta siinä, että se lähtee ”ruohonjuuritasolta”. Julkisten asioiden hoidon pitäisi ensi sijassa tapahtua kunnissa ja vasta sitten, jos niin ei voi tapahtua ”tehtävien laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset” huomioon ottaen, asiat on hoidettava ylemmällä tasolla.⁶⁶

Peruskirjan 4. artiklan 5. kohdassa tuodaan esille keskushallinnon tehtävien siirtäminen (delegointi) kunnille. Selitysosan mukaan kunnallishallinnon hallinnolliset rakenteet ja kuntien perehtyneisyys paikallisiin olosuhteisiin tekevät kunnista sopivia elimiä tiettyjen tehtävien toimeenpanoon.⁶⁷ Suomessa on hallinnon kehittämisen linjana ollut hallinnon hajauttaminen ja tarpeettomien kunnallishallintoa rasittavien normien purkaminen.

Kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä turvaavista keinoista tärkeimmät määrittelevät rajoituksia kuntien hallinnolliselle valvonnalle ja korostavat niiden taloudellisia edellytyksiä toimia. Peruskirjan 8. artikla sisältää tiukahkoja rajoituksia hallinnollisille valvonta- ja ohjaustoimenpiteille. Val-

⁶⁵ Harjula – Prättälä 2007, 77 – 78.

⁶⁶ Pöyhönen 1996, 37 – 39.

vonnan on perustuttava lakiin, ja sen tulisi rajoittua kuntien toiminnan laillisuuteen. Kunnille siirrettyjen tehtävien hoitamiseen voi kohdistua myös tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Joka tapauksessa valvontatoimien on oltava oikeassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.⁶⁸

Ryynänen – Telakivi toteavat, että senkaltaiset kunnallisen itsehallinnon ”tarkoituksenmukaisuuskontrollit”, jotka perustuvat epäluottamukseen kunnallisten elinten toimintaa kohtaan ja näkemykseen keskushallinnon viranomaisten ”oikeasta” päätöksentekokyvystä, ovat yhteen sopimattomia kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa. Siksi peruskirjassa tuodaan esille valvonnan periaatteellinen raja koskemaan vain laillisuuden valvontaa. Tekijät katsovat, että järkevä valtionvalvonta on oikeutettua, kunhan se on sopusoinnussa kuntien toiminnan kanssa. Joka tapauksessa pitää valvontatoimenpiteissä ottaa huomioon se seikka, että suhteellisuus valvontaviranomaisen asiaan puuttumisen ja suojeltavien intressien tärkeyden kesken säilyy.⁶⁹

Syrjänen on katsonut, että koska erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä, esim. kaavoitus, hoidetaan niistä säädettyjen lakien mukaisesti, niin niiden tehtävien osalta valtion ohjaus ja valvonta on laajempaa kuin yleisen toimialan tehtävien osalta. Kuitenkin erityistoimialankin tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.⁷⁰ Harjulan – Prättälän mukaan kunta hoitaa kaikkia tehtäviä itsehallintoonsa kuuluvina tehtävinä, mutta on tehtäviä hoitaessaan velvollinen noudattamaan annettuja säännöksiä.⁷¹

Syrjänen toteaa lisäksi, että valtion viranomaisen erityisen ohjaus- ja valvontavallankin tulee perustua nimenomaiseen erityislain säännökseen niin kuin kaavoituksen alustusvelvollisuuteen aikaisemmassa rakennuslainsäädännössä. Valtion ohjauksen tulee rajoittua vain välttämättömään ja perustua laissa annettuun valtuutukseen. Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta voidaan johtaa myös toimivaltarajojen jäykkyyden periaate, jota kunnallishallinnossa on noudatettu.⁷²

Ryynänen on myös katsonut, että kunnan erityistoimialaan liittyvät tehtävät, niiden luonteen vuoksi, edellyttävät laajempaa valtion valvontaa kuin yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät. Itsehallinnollinen panos näkyy siinä, että kaavat valmistellaan ja päätökset tehdään kunnallishallinnossa ja päätöksentekijöinä ovat luottamushenkilöelimet.⁷³

⁶⁷ Pöyhönen 1996, 39 – 40.

⁶⁸ Mäenpää 2001, 354.

⁶⁹ Ryynänen 2006, 102.

⁷⁰ Syrjänen 1999, 203.

⁷¹ Harjula – Prättälä 2007, 137; Ks. HE 192/1994 vp, 74 sekä PL 121 §.

⁷² Syrjänen 1999, 203.

Kunnan taloudellista itsehallintoa koskevan 9. artiklan taustalla on taloudellisten edellytysten keskeinen merkitys todellisen päätösvallan käyttämisen kannalta. Kunnilla on tämän vuoksi oikeus, ”kansallisen talouspolitiikan rajoissa”, riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne saavat päättää itsenäisesti. Käytettävissä olevien määrärahojen tason tulee vastata kuntien lakisääteisiä tehtäviä, ja määrärahojen tulee mahdollisimman hyvin mukautua tehtävien hoidosta aiheutuviin kustannuksiin.⁷⁴ Suomen Kuntaliiton muistiossa lainsäädännön kehittämiseksi asetettavat tavoitteet 7.6.2000 on tuotu esille rahoituksen turvaaminen kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Muistiossa todetaan mm., että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja perustuslaissa säädetty kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja edellyttävät, että kunnille tehtäviä säädetäessä varmistetaan voimavarojen riittävyys. Rahoitusperiaate tulisi sisällyttää perustuslain 121 §:n kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa koskevaan säännökseen.⁷⁵

4.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990; Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus) on edellyttänyt muodollisen oikeusturvan järjestämistä säädettävältä lainsäädännöltä. Suomi ratifioi sopimuksen 10.5.1990, jolloin se myös tuli Suomen osalta voimaan. Sopimuksen 6. artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Sopimuksen vaatimukset täyttyvät, kun viranomaisten päätöksestä on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.⁷⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä muutoksenhaku kuntien kaava-asioista muuttui tapahtuvaksi hallinto-oikeuteen (MRL 188 §), aikaisemmin lääninoikeus. Maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta kuitenkin valittamalla ympäristöministeriöön. Muutoksenhaku vastaa näiden kaavojen osalta pääosin vanhan rakennuslain järjestelmän mukaista muutoksenhakua.

Ennen uutta lakia ensi asteen muutoksenhaku kohdistui kaavan vahvistavalle ympäristöministeriölle tai alueelliselle ympäristökeskukselle. Maankäyttö- ja rakennuslain edellä mainittua muutoksenhakua koskeva muutos vastaa nykyisin lainsäädännössä omaksuttua yleistä linjaa,

⁷³ Rynnänen 1988, 335 – 336.

⁷⁴ Mäenpää 2001, 354.

⁷⁵ Suomen Kuntaliiton muistio 7.6.2000, 13.

joka ilmenee mm. hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Muutoksen ovat kaavoituksen osalta tehneet mahdolliseksi kaavojen sisältövaatimusten uudenlainen määrittely ja suunnitteluprosessin kehittäminen entistä vuorovaikutteisempaan ja keskustelelevampaan suuntaan.⁷⁷

4.3 Perustuslain antamat puitteet kaavoitukselle

4.3.1 Kunnallinen itsehallinto

Kunnallisella itsehallinnolla on perustuslainsuoja, mikä on määritelty Suomen perustuslain 121 §:ssä seuraavasti:

” Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään”

Perustuslaissa mainitut kunnallisen itsehallinnon elementit voidaan edelleen esittää seuraavasti:

1. *Erillisuus valtionhallinnosta* (mm. itsenäinen oikeushenkilöllisyys, ei suoraan valtion viranomaisten määräysvallan alaisuudessa).
2. *Itsehallinnollisuus* (esim. kunnallinen kansanvaltaisuusperiaate = ylin päättävä elin on kunta-laisten itsensä vaaleilla valitsema valtuusto)
3. *Omat tehtävät* (mm. työnjako valtion kesken, uusista tehtävistä on säädettävä lailla)
4. *Taloudellinen itsenäisyys* (esim. kunnallinen verotusoikeus, itsenäinen päätösvalta taloudessa)⁷⁸

⁷⁶ HE 101/1998 vp, 60.

⁷⁷ KM 1997:16, 59.

⁷⁸ Husa – Pohjolainen 2002, 262.

Mainittuja kohtia voidaan edelleen tarkastella kunnallisen itsehallinnon ja kunnan kaavoitustehtävien kannalta seuraavasti:

Kohta 1

Kunnan viranomaisten tietty itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Valtion ja kunnan suhteen oikeudellisesta perustasta on johdettavissa periaate, jonka mukaan valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin. Kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia. Laissa on säädettävä myös valtion viranomaisten oikeudesta ohjata, seurata ja valvoa kunnan toimintaa. Kuntalain 8 § on kunnan ja valtion suhteita koskeva yleissäännös. Erityislainsäädännössä on kunnan eri hallinnonaloja koskevia tarkempia säännöksiä, joissa valtion viranomaisten toimivalta ulottuu pidemmälle kuin kuntalaissa.

79

Syrjänen on todennut, että KuntaL 2.1 §:stä on johdettavissa, että valtio ja kunta ovat hallinnon kokonaisuuden osia, jolloin kumpikin on päätöksiä tekevänä viranomaisena keskenään yhdenvertainen hallintojärjestelmän sisällä. Mitään alaisuussuhdetta valtion ja kunnan välillä ei ole. Ohjaus- ja valvontaoikeus perustuvat siihen valtuuttaviin säännöksiin. Kunnallisen itsehallinnon korostaminen sekä kuntalakeja säädettäessä että rakennuslainsäädäntöä kehitettäessä on tarkoitettu vahvistamaan kuntien riippuvuutta lähinnä suhteessa valtion elimiin.⁸⁰

Valtion kuntiin kohdistaman valvonnan kannalta lääninhallituksen ohella merkittävin valtion aluehallintoyksikkö on alueellinen ympäristökeskus, jonka tehtävänä on valvoa kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueiden käyttöä. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävissä korostuu toimialansa tehtävien ohjaus ja edistäminen.⁸¹

Perustuslain 119 §:ssä on säädetty valtionhallinnosta seuraavasti:

”Valtionhallinto

Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

⁷⁹ Harjula – Prättälä 2007, 161 – 162.

⁸⁰ Syrjänen 1999, 201.

⁸¹ Ks. Laki ympäristöhallinnosta 55/1995, maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 18 § alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät.

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.”

Valtiolla voi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Pykälässä käytetään ilmaisua ”julkisen vallan käyttö”, mikä sitoo julkisen vallan käyttämisen laissa säädettyihin perusteisiin. Lailla säätämisen vaatimus koskee niin ikään valtion alue- ja paikallishallinnon perusteita. Viranomaiskoneistossa hoidetaan julkisia asioita ja tehtäviä niin, että pääpaino on lainsäädännössä asetettujen tehtävien toimeenpanossa. Perustuslain 2.3 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista tulee säätää lailla, mikäli niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.⁸² Alueellisista ympäristökeskuksista säädetään ympäristöhallinnosta annetussa laissa. Lain 2.2 § ja 3.1 §:n mukaisesti alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön alaisia ja hoitavat ympäristöhallinnon tehtäviä aluehallintoviranomaisina.

Kohta 2

Kuntalain 1.1 ja 1.2 §:n mukaisesti Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa, ja kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntalaissa ei ole määritelty kuntaa. Myöskään sitä, että kunta on oikeushenkilö, ei ole laissa mainittu, vaan asiaa on pidetty itsestään selvänä. Oikeushenkilönä kunta on oikeuskelpoinen, joten se voi hankkia niimiensä oikeuksia ja sille voidaan asettaa velvollisuuksia.⁸³

Säännöksen mukaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon ensisijainen toteuttaja on asukkaiden valitsema valtuusto, jonka tulee tehdä tärkeimmät päätökset kunnassa. Kuntalaki perustuu ns. dualistiselle periaatteelle, jonka mukaan kunnan toiminnot voidaan jakaa toisaalta kunnan päätösvallan käyttöön ja toisaalta valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon. Kuntalain sääntely perustuu valtuuston päätösvallan yleisyydelle: päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt 14 §:n tai erityislain nojalla toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille.⁸⁴

Laissa korostetaan valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtävistä on säädetty KuntaL 13 §:ssä. Pykälän 11. kohdassa todetaan, että valtuuston tulee päättää myös muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. Kyseisen

⁸² Husa – Pohjolainen 2002, 209 – 210.

⁸³ Harjula – Prättälä 2007, 97.

kohdan mukaisesti näin on toimittu kaavoituksen osalta, sillä sekä yleiskaavan että asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 37 § ja 52 §). Asemakaavan hyväksymisen osalta MRL 52 § sisältää mahdollisuuden delegointiin johtosäännöllä. Sekä yleiskaavaan että varsinkin asemakaavaan liittyy normatiivisia oikeusvaikutuksia, jotka ovat sekä välillisiä että välittömiä. Asemakaava menee tässä asiassa yleiskaavaa pitemmälle. Yleiskaava voidaan myös laatia ja hyväksyä siten, ettei sillä ole lainkaan välittömiä oikeusvaikutuksia.

Heuru – Mennola – Ryyänen pitävät kunnallisen itsehallinnon yhtenä osa-alueena kunnan suunniteluvaltaa, johon kuuluu oikeus omavastuista järjestää kaupunkikehitystä maankäytön suunnitelmien ja niihin liittyvien talouspoliittisten päätösten muodossa. Myös valta jättää kunnan alueita tietoisesti suunnittelematta on yksi ilmenemä tältä. ⁸⁵

Kohta 3

Kuntalain 2 §:ssä on säädetty kunnan tehtävistä seuraavasti:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunnan eri lakeihin sisältyvien säännösten mukaan on hoidettava. Kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, minkä kunnan eri hallinnonalojen erityislait syrjäyttävät silloin, kun kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa, mm. kunnan kaavoitustehtävistä säädetään erityislainsäädännöllä. Kunnalle voidaan säätää tehtäviä vain lailla. Tehtävät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Pakolliset tehtävät, joita ovat mm. kaavoitustehtävät, kunta on velvollinen hoitamaan. Kunta hoitaa kaikkia tehtäviä itsehallintoonsa kuuluvina tehtävinä, mutta on tehtäviä hoitaessaan velvollinen noudattamaan annettuja säännöksiä⁸⁶.

Kohta 4

⁸⁴ Harjula – Prättälä 2007, 180.

⁸⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, 76.

⁸⁶ Harjula – Prättälä 2007, 137.

Perustuslain 121 §:ssä on säädetty vain kuntien verotusoikeudesta. Ryyänen on kritisoinut perustuslain merkittäväksi puutteeksi ns. rahoitusperiaatteen jäämistä pois laista. Sen mukaisesti tulisi lainsäädäntöä annettaessa vastata siitä, että kunnilla on myös riittävät taloudelliset edellytykset vastata uusista velvoitteista. Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9. artikla edellyttää tätä.⁸⁷

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä todetaan kunnan tehtävistä, että kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Pykälässä todetaan lisäksi, että kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Laki ei tältä osin määrittele tarkemmin voimavarojen määrää tai laatua eikä myöskään tapaa, jolla kunta huolehtii siitä, että sillä on käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

4.3.2 Perustuslaissa säädetty vastuu ympäristöstä

Kunnan kaavoitustehtävä voidaan johtaa perustuslain 20 §:stä, jossa todetaan vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Säännöksen mukaan vastuu ympäristöstä kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen toinen momentti vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Sen sisältämällä erilaisilla käyttörajoituksilla voidaan katsoa olevan myös ympäristönsuojellisia tavoitteita.⁸⁸

Säännös vastuusta on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen eikä näin ollen perusta oikeudellisia velvoitteita tai esim. rangaistusvastuuta. Säännös julkisen vallan velvoitteista sisältää perustuslaillisen toimeksiannon kehittämisen ympäristösääntelyä yhtiäältä niin, että ihmisille voidaan taata terveellinen ympäristö (aineellinen tavoite) ja toisaalta niin, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (menettelyllinen tavoite).⁸⁹

⁸⁷ Ryyänen 2004, 44.

⁸⁸ HE 309/1993 vp, 39.

⁸⁹ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 179 – 180.

Alueiden käytölle perusoikeussäännös asettaa korostuneen vastuun luonnosta ja ympäristöstä. Säännökset velvoittavat selvittämään täyttävätkö eri ratkaisuvaihtoehdot terveellisen ympäristön vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ympäristöä koskeva perusoikeusajattelu näkyy mm. ihmisten osallistumista koskevissa säännöksissä. Kaavoituksen keskeisiä elementtejä ovat laaja-alainen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyö, ihmisten osallistuminen sekä perusteellinen selvittäminen ja vaikutusten arviointi.⁹⁰

Kaavoitus- ja rakentamisoikeuden säännöstöllä on maa- ja vesioikeuden alueelta eniten ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, jos ajatellaan asiaa kunnan toiminnan ja tehtävien kannalta⁹¹.

⁹⁰ Mäkinen 2000, 129 – 130.

⁹¹ Heuru 2002, 167.

4.4 Kuntalaki kunnan kaavoitustehtävien määrittäjänä

4.4.1 Asukkaiden hyvinvointi ja kestävän kehityksen edistäminen

Kuntalain 1.3 §:n mukaisesti kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Säännös kuvaa kunnan itsehallinnon tarkoituksenaan korostaen tehtävien monipuolisuutta ja vastuuta tulevaisuudesta. Laissa on haluttu korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Vuoden 1976 kuntalaissa vastaavaa säännöstä ei ollut. Säännös on yleinen kunnallishallinnon toiminta-ajatus, joka suuntaa toimintaa kaikissa kunnissa. Se on nähtävissä lähinnä tavoitenormina, joka suuntaa tulkintaa, mutta ei yksinään riitä oikeusohjeeksi konkreettista oikeudellista ongelmaa ratkaistaessa.⁹²

Kunnalliskomitean mietinnössä 1993:33 on todettu kestävän kehityksen periaatteesta, että hyvinvointipalvelujen ohella ja osana niitä kunnalla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä. Kunta huolehtii asumisen ja elinkeinotoiminnan perusedellytysten järjestämisestä mm. kaavoituksella. Kestävä kehitys edellyttää, että ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä otetaan huomioon tulevan ajan tarpeet. Kunnan tulee luoda edellytykset ja osaltaan huolehtia luonnon ja rakennetun ympäristön ekologisesta ja taloudellisesta kestävästä ja tasapainoisesta kehityksestä.⁹³

Jo aikaisemmassa rakennuslaissa oli huomioitu kestävän kehityksen periaate (1 §)⁹⁴. Kaavoitus on kestävän kehityksen kannalta keskeisin niistä toimialoista, mitkä ovat kunnan omassa päätäntävallassa. Kaavoituksen tavoitteena on luoda edellytyksiä ympäristölle, joka edistää osaltaan kansalaisten hyvinvointia.

4.4.2 Kunnan kaavoja koskeva säädösvalta

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa kaavoja on yleensä pidetty kunnallisina normeina. Heuru – Mennola – Ryyänen toteavat kunnan maankäytön suunnitelman käsitteen olevan hyvin monialainen ja -vaikutteinen. Lähtökohtaisesti suunnitelmat on sijoitettavissa yksittäispäätöksen ja normin dualismiin.⁹⁵

⁹² Hannus – Hallberg 2000, 73; Harjula – Prättälä 2007, 103.

⁹³ KM 1993:33, 330 – 331.

⁹⁴ Ks. RakL 696/1990, 1 §.

⁹⁵ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, 77.

Asemakaavan normiluonnetta on puoltanut se, että kaavaan sisältyy sitovia oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuvat viranomaisiin ja maanomistajiin, ja joilla on vaikutuksia kuntalaisiin. Toisaalta on myös kaavojen normiluonnetta epäilty siksi, ettei kaavoilla ole välittömästi sellaista sitovuutta ja pysyvyyttä, mitä normeilta on edellytettävä. Jotta asemakaava konkretisoituu, se edellyttää mm. rakennuslupaa. Kaavapäätökseen sisältyy selvästi yksittäisen hallintopäätöksen piirteitä. Mäenpää on katsonut kaavan hyväksymisen yleiseksi hallintopäätökseksi.⁹⁶

4.4.3 Kunnanvaltuusto kaavojen hyväksyjänä

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon, minkä on katsottu merkitsevän sitä, että kunnan asukkaiden on valittava kunnan ylin toimielin, valtuusto, ja että valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaiden yhteisistä asioista (vrt. KuntaL 1 § ja 13 §).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole enää aikaisemman rakennuslain 8 §:n ja rakennusasetuksen 7 §:n tavoin ilmaistu kunnanhallituksen johtoroolia kaavoituksen yleisessä suunnittelussa⁹⁷. Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä on lausuttu vain kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan.

Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus myös valvoo kunnan etua, ja jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Kunnanhallituksen on myös KuntaL 53 §:n mukaisesti valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat. Lisäksi kunnanhallituksen on lain 56 §:n mukaisesti huolehdittava valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta ja täytäntöönpanosta. Voidaan todeta, että kunnanhallituksella on vahva asema edelleen kaavoituksen käytännön hallinnosta huolehtivana viranomaisena, vaikka se ei kaavoista päätäkään. Valmistellessaan valtuustoasioita kunnanhallituksen on harkittava, onko kysymyksessä ”kunnan päätösvaltaan” kuuluva valtuustoasia vai kunnanhallituksen toimivaltaan kuuluva ”hallintoasia” Rajatapauksissa lähtökohtana on päätösvallan kuuluminen valtuustolle.⁹⁸

⁹⁶ Ks. Makkonen 1968, 48; Mäenpää 2003, 348 – 349; ks. myös KHO 4.2.1999 T 176, KHO:n kannanotto kysymyksen, onko kaava perustuslaissa tarkoitettu abstrakti lainsäädäntötoimi. Sellainen se ei ole, mutta kaavaa on pidettävä hallintopäätöksenä, joka sisältää konkreettisen kaava-alueen koskevan normin.

⁹⁷ Ks. RakL 8 § ja RakA 7 §.

⁹⁸ Harjula – Prättälä 2007, 180.

Maankäyttö- ja rakennuslain 37 §:n mukaan yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Johtuen lain säännöksestä muulla kunnan toimielimellä ei milloinkaan voi olla toimivaltaa hyväksyä yleiskaavaa. Kuntalainkaan mukaan toimivallan siirto ei ole mahdollista, sillä kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuuston toimivaltaa ei saa siirtää asioissa, joista valtuuston on nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Merkittävin muutos aikaisempaan rakennuslakiin verrattuna on, ettei kunnanvaltuuston päätöstä oikeusvaikutusten aikaansaamiseksi enää tarvitse alistaa ympäristöministeriön tai ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että pääsääntönä on kunnan valtuuston hyväksymä oikeusvaikutuksellinen yleiskaava. Halutessaan kunta voi kuitenkin päättää, että yleiskaavalla ei ole oikeusvaikutuksia, vrt. MRL 45 §.⁹⁹ Kunnan yleiskaavat kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä kokonaisuudessaan nyt kunnallisen päätösvallan piiriin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Asemakaavan hyväksymispäätöstä ei enää alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että säännös jättää delegoinnin sekä asiallisesti että päätöksentekijän osalta varsin pitkälle kunnan oman päätösvallan varaan. Tavallisimmin lähinnä kaavamuutoksia koskeva päätösvalta siirrettäisiin kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Esityksessä todetaan lisäksi, että on myös mahdollista siirtää osa päätösvallasta kunnanhallitukselle ja osa lautakunnalle. Vaikutukseltaan merkittävät kaavat, joiden osalta päätösvaltaa ei voitaisi siirtää, saattavat olla laaja-alaisia tai niillä voi muutoin olla merkittäviä ympäristöllisiä, taloudellisia, sosiaalisia, liikenteellisiä, yhdyskuntarakennetta koskevia tai muita vaikutuksia.¹⁰⁰

Hallberg – Haapanala ym. toteavat, että laissa vaikutuksiltaan merkittävän kaavan kriteeri tulee asettumaan lähelle olennaista kaavamuutosta, jonka osalta RakL 38 ja 97 §:n mukaan päätösvaltaa ei ollut mahdollista delegoida. Olennaisuuden ensimmäinen kriteeri oli RakL:n aikana luonnollisesti se, ettei kaavamuutoksella saanut syrjäyttää alkuperäisen kaavan keskeisiä suunnitteluperiaatteita.

101

⁹⁹ HE 101/1998 vp, 74.

¹⁰⁰ HE 101/1998 vp, 78.

¹⁰¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 238; ks. RakL 38 § ja 97 §.

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa vain johtosäännöllä. Koska toimivaltaa voidaan siirtää vain johtosäännöllä, valtuusto ei siten voi siirtää toimivaltaansa yksittäisellä päätöksellä. Valtuuston toimivallan siirtäminen on sääntösidonnaista. Johtosäännöllä voidaan lisäksi siirtää vain sellaiset asiat, joita ei kuntalaissa tai erityislaissa ole säädetty tietyn viranomaisen ratkaistavaksi. Johtosäännössä voidaan antaa toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle oikeus siirtää toimivaltaansa edelleen (subdelegointi). Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:n mukaan päätösvaltaa voidaan delegoida vain kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Jos erityislaissa annetaan toimivalta kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai muulle kunnan viranomaiselle, tai jos laissa on toimivallan delegointia koskevia säännöksiä, nämä säännökset menevät kuntalain 3.1 §:n nojalla kuntalain edelle. Kun ratkaisuvallta kuuluu jollekin muulle toimielimelle kuin valtuustolle, tämä toimielin ratkaisee asian itsenäisesti, eikä valtuusto voi ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Tätä voidaan luonnehtia toimivallan jäykkyyden periaatteeksi. Täten esim. valtuusto ei voi ottaa ratkaistavakseen kunnanhallitukselle tai lautakunnalle johtosäännöllä siirtämiään asioita. Toisaalta kunnanhallitus tai lautakunta ei voi siirtää itselleen kuuluvaa asiaa valtuuston päätettäväksi. Asemakaava-asioissa delegoitu päätösvalta on myös lopullista (valituskelpoinen päätös) siten, että näihin päätöksiin ei sovelleta oikaisuvaatimusta koskevia MRL 187 §:n säännöksiä.¹⁰²

Kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat tekevät keskeiset kaavoitusta koskevat päätökset kunnassa. Näissä kunnan toimielimissä päätösvaltaa käyttävät luottamusmiehet. Kunnan viranhaltijat toimivat kunnanhallituksen ja lautakuntien esittelijöinä ja valmistelevat päätösesitykset. Kunnan toimielimet tekevät myös kaavan valmistelua koskevia päätöksiä. Ne päättävät mm. kaavoitukseen ryhtymisestä, hyväksyvät kaavan tavoitteet, valitsevat vaihtoehdot sekä päättävät kaavaluonnoksen ja –ehdotuksen nähtäville asettamisesta. Valmistelua koskevia päätöksiä tekevät usein myös kaavo- ja valmistelevat viranhaltijat.

4.4.4 Kaavoitusmonopoli osana kunnallista itsehallintoa

Kuntien kaavasuunnittelun kehiksenä on nähtävissä hallintojärjestelmä, joka saa oikeutuksensa päätöksilleen ja ratkaisuilleen edustuksellisen demokratian kautta. Kuitenkin asukkaiden osallistumisvaatimukset ja nykyisin osallistumisoikeudet korostavat edustuksellisen demokratian ohi oikaisevaa kansalaisten ja käyttäjien vaikuttamista. Lähidemokratian ja edustuksellisen demokratian yhteensovittaminen on nykyisin kunnissa tärkeä kehittämisen haaste.

¹⁰² Ks. Harjula – Prättälä 2007, 188 – 193; Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 427.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta kaavoitus on keskeinen kunnan strategisen johtamisen väline. Kaavapäätökset noudattavat kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää ja maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen säädettyä kaavaprosessia.

Yleiskaavaa voidaan pitää keskeisenä kunnan strategisen suunnittelun välineenä, koska se ohjaa yksityiskohtaista suunnittelua eli asemakaavoitusta. Maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Kunnalla ei siten ole yleiskaavan laatimiseen ehdotonta velvollisuutta, vaan se tulee laatia, mikäli laatiminen on tarpeellista alueidenkäytön ohjaukseen liittyvistä syistä. Aikaisemman rakennuslain aikana yleiskaava oli kaupungissa periaatteessa pakollinen (RakL 28.1 §), ja maalaiskuntaa varten yleiskaava oli laadittava, milloin se oli katsottava tarpeelliseksi (RakL 119 §)¹⁰³.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yleiskaavan laatimistarve jää varsin pitkälti kunnan oman harkintavallan piiriin. Yleiskaavan laatimistarvekynnyksen voidaan katsoa ylittyvän esim. silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttäminen edellyttää kunnallista yleispiirteistä suunnittelua. Myös maakunnalliset ja valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet voivat edellyttää yleiskaavoitusta.¹⁰⁴

Julkisuudessa ja kirjallisuudessa on käytetty ja käytetään edelleen yleisesti termiä kunnan kaavoitusmonopoli. Myös hallituksen esityksessä (101/1998) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi on käytetty kyseistä termiä. Kaavoitusmonopolilla on aluksi tarkoitettu kunnan oikeutta laatia kaavoja myös yksityisen maanomistajan maalle. Rakennuslain aikana se tarkoitti aloiteoikeutta asema-, rakennus- ja yleiskaavan laatimiseen. Kaavoitusmonopolilla voitiin tarkoittaa myös sitä, että kaavan laadinnasta vastaava kunta voi asettaa kaavoitukselle tavoitteita ja tehdä perusratkaisut kaavojen sisällöksi. Siten kunta voi pitkälti määrittellä, osoitetaanko alue rakentamiseen vai ei.¹⁰⁵

Hyvönen on vuonna 1988 katsonut, että kunnan kaavoitusmonopoli ei ole muut osapuolet poissulkevaa yksinvaltaa, vaan kunta joutuu ottamaan kaavoituksessa huomioon kunkin asiasta kiinnostuneen tahon vaatimukset lainsäädännössä osoitetun painonsa mukaisesti. Kaavoitusmonopoli ei siten ole poikkeukseton, vaan valtio, seutukaavaliitto, maanomistaja ja kunnan jäsen ovat sitä muiden ohella jakamassa. Kunnan asema on kaavoituksessa kuitenkin keskeinen ja kunnan tehtävänä on

¹⁰³ Ks. RakL 28.1 § ja 119 §.

¹⁰⁴ HE 101/1998 vp, 73.

johtaa kaavoitusta alueellaan. Tämän vuoksi kaavoitusmonopoli on omiaan kuvaamaan kunnan asemaa. Kaavoitusmonopoli liittyy osana kunnan kokonaisvaltaiseen vastuuseen yhteiskuntakehityksen tarkoituksenmukaisesta suunnittelusta, toteuttamisesta ja seurannasta omalla alueellaan sekä toiminnallisessa että taloudellisessa sektorissa samoin kuin maankäytössäkin.¹⁰⁶

Hollon mukaan kunnalla on katsottu olevan itsehallintoonsa perustuen kaavoitusmonopoli, minkä nojalla kunta voi itse päättää suunnittelun tavoitteista ja tavoitteiden mitoituksista. Jos kunta haluaa laatia esim. suojelupainotteisen tai vastaavasti teollistumispainotteisen kaavan, se on oikeudellisesti täysin mahdollista. Samoin kunta voi päättää laatia voimakkaaseen väestön- tai liikenteen kasvuun perustuvan kaavan.¹⁰⁷

Jääskeläinen – Syrjänen toteavat, että nimitys kaavamonopoli on nykyisin osin harhaanjohtava tai ainakin epätasällinen. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana kunnan asema on vahvistunut, kun kuntatason kaavoja ei enää tarvitse alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Kunnalla ei nykyään ole oikeutta laatia minkälaisia kaavoja tahansa. Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan nykyisin on perustellumpaa puhua kunnan suunnittelumonopolista, jota rajoittavat rakennuslainsäädännön ai-neelliset, harkintaa rajoittavat säännökset, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakunnallisten suunnitelmien ohjausvaikutus. Kunnalla on kuitenkin aiempaa suurempi valta harkita myös käytettäviä ohjauskeinoja, jolloin suunnittelun taso voidaan asettaa suunnittelutarpeen mukaan. Nykyisin kaavasuunnittelussa korostuu entisestään kuntatason suunnittelun ja päätöksenteon laatutaso.¹⁰⁸

Syrjänen katsoo, että maankäytön suunnittelussa kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeinen kunnan oikeus ja velvollisuus, kaavoitusmonopoli, on ilmaistu MRL 51 §:ssä:

” Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.”¹⁰⁹

Säännökseen on lain muutoksella, 29.12.2006/1441, lisätty myös asuntotuotannon tarve yhdeksi edellytykseksi. Hallituksen esityksen perusteluissa (81/2006) todettiin, että säännöksessä ehdotetaan korostettavaksi asuntotuotannon tarpeita kaavoituksessa yhtenä kunnan kehityksen tärkeänä osateki-jänä. Tällöinkin ensi kädessä kunta harkitsee kaavoituksen tarvetta, mutta harkinnassa on otettava nykyistä selkeämmin huomioon riittävän asuntotuotannon turvaaminen. Tonttitarjonnan riittävy-

¹⁰⁵ Syrjänen 2005, 33; Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 152 – 153.

¹⁰⁶ Hyvönen 1988, 770 – 771.

¹⁰⁷ Hollo 2006, 41; ks. esim. www.sipoo.fi/fi/ajankohtaista/yleiskaava_2025.

¹⁰⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 153; ks. myös Syrjänen 1999, 205.

¹⁰⁹ Syrjänen 2005, 33.

destä voidaan käydä keskustelua kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä vuosittain lain 8 §:n mukaisesti käytävissä kehittämiskeskusteluissa.¹¹⁰

Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori toteavat, että kunta saa itse päättää sekä kaavallisen suunnittelun ajoittumisesta että kaavan sisällöstä, kuin myös siitä, mikä alue otetaan kaavoituksen piiriin. Lisäksi MRL 51 §:ssä lausuttua kunnan kaavoitusmonopolin merkitystä vahvistaa entisestään se, että MRL 16 §:n tarkoittama suunnittelua edellyttävä rakentaminen voi pääsääntöisesti tapahtua vain alueella, jolla on voimassa asemakaava tai MRL 72 §:n tarkoittama yleiskaava.¹¹¹

Hallituksen esityksen (101/1998) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi perustelujen mukaan asemakaavan laatiminen on tarpeellista ensinnäkin silloin, kun kunnan kehitys edellyttää asemakaavan laatimista. Asemakaavan laatiminen voi olla tarpeen myös muista maankäytön ohjaukseen liittyvistä syistä, jotka voivat liittyä esim. valtakunnallisiin tai maakunnallisiin intresseihin. Laatimistarvetta koskeva säännös ei luo yksittäiselle maanomistajalle oikeutta asemakaavaan, vaan kaavamonopoliin liittyvä kunnallinen päätäntävalta säilyy. Säännös velvoittaa kuitenkin kunnan laatimaan asemakaavan, kun kehityskynnys ylittyy, sekä pitämään asemakaavat ajan tasalla.¹¹²

Asemakaavan laatimistarvetta koskeva maankäyttö- ja rakennuslain säännös on asiallisesti samansäiltöinen kuin RakL 33 §:n ja 95.1 §:n säännökset¹¹³. Laatimistarve on oikeusharkinnalla ratkaistava asia, joka arvioidaan yleisen edun lähtökohdista¹¹⁴.

Maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n mukaan kunnan on myös seurattava asemakaavojen ajanmukaisuutta ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneiden kaavojen uudistamiseksi. Hallituksen esityksen (101/1998) perustelujen mukaan tarkoituksena on toisaalta edistää asemakaavojen toteuttamista ja toisaalta luoda järjestelmä, jolla vältetään jo pitkään voimassa olleiden kaavojen toteuttamiseen usein liittynyt epäselvyys. Asemakaavan ajanmukaisuutta on tarkasteltava ottaen huomioon kaavalle asetettavat sisältövaatimukset. Lähtökohtana on, että kysymys asemakaavan ajanmukaisuudesta kuuluu kunnan harkittavaksi.¹¹⁵ Tämän vuoksi 60.2 §:ssä onkin todettu, että kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa valittamalla hakea muutosta.

¹¹⁰ HE 81/2006 vp, 25.

¹¹¹ Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000, 103 – 104; ks. MRL 16 § ja 72 §.

¹¹² HE 101/1998 vp, 78 – 79.

¹¹³ Ks. RakL 33 § ja 95.1 §.

¹¹⁴ Hallberg – Haapanala – Koljonen - Ranta 2006, 235.

¹¹⁵ HE 101/1998 vp, 87 – 88.

Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan myös kaavoitusvelvollisuus, joka rajoittaa kunnan kaavoituksellista tarveharkintaa. Vaikka kunnalla on valta päättää kaavan laatimisesta, sille voi maankäytön kehittyessä myös syntyä lakisääteinen velvollisuus kaavan laatimiseen koskien myös kaavan muuttamista ja ajantasaistamista. Ellei kunta täytä MRL 177 §:n mukaisesti lakisääteisiä suunnitteluvelvoitteitaan mm. huolehtimalla tarpeellisten yleiskaavojen ja asemakaavojen laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, se voidaan ympäristöministeriön päätöksellä velvoittaa siihen. Näitä tavoitteita ovat MRL 1 §:n ja 5 §:n yleistavoitteet ja valtakunnalliset alueidenkäyttötaavoitteet (MRL 22 §). Ministeriö asettaa tällöin määräajan, jonka kuluessa maankäyttöä koskeva kunnan päätös on tehtävä. Käytännössä määräys voidaan antaa silloin, kun suunnitelmien laatiminen tai niiden ajan tasalle saattaminen muodostuu valtakunnallisten tai maakunnallisten suunnitelmien ja tavoitteiden toteuttamisen esteeksi tai se vaarantaa niiden toteuttamista.¹¹⁶ Lain 177.2 §:n edellyttämä neuvottelu kunnan kanssa johtanee usein haluttuun ratkaisuun. Viime kädessä kunnan velvollisuus voi toteutua MRL 177.3 §:n mukaan ympäristöministeriön velvoitettua kunnan siihen sakon uhallä.

On muistettava, että kunnan velvollisuus kaavojen laatimiseen ja tarkistamiseen ei ole kuitenkaan rajaton, vaan sidottu siihen, mitä kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve edellyttävät¹¹⁷.

4.5 Alueiden kehittämislaki

Alueiden kehittämislaisissa (602/2002) säädetään maakuntaliiton tehtävistä. Lain 4 §:n mukaisesti vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.

Maakuntajakolaila (1159/1997) on säädetty maakunnan käsite ja maakuntajaon perusteet. Vastaava säännös pakolliseen jäsenyyteen perustuvasta kuntayhtymästä sisältyy myös maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:ään, minkä mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (maakunnan liitto), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.

¹¹⁶ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 9, 43 – 44.

¹¹⁷ Syrjänen 1999, 206.

Alueiden kehittämislain 7 §:ssä säädetään maakunnan liiton tehtävistä. Säännöksen mukaisesti maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa.

4.6 Laki ympäristöhallinnosta

Alueellisista ympäristökeskuksista säädetään ympäristöhallinnosta annetussa laissa (55/1995). Lain 2.2 §:n mukaan alueelliset ympäristökeskukset ovat ympäristöministeriön alaisia aluehallintoviranomaisia.

Lain 1 §:n mukaan ympäristöhallinnon toiminnan tavoitteena on mm. edistää kestävä kehitystä, luonnonvarojen käytön kestävyyttä ja ympäristönsuojelua sekä kehittää ihmisen elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä on säädetty lain 4 §:ssä. Ympäristökeskusten monipuolisista tehtävistä johtuen on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että lakisääteiset lupa- ja valvontatehtävät sekä muut näihin rinnastettavat viranomaistehtävät hoidetaan ja järjestetään siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuudesta voidaan varmistua. Vaatimus käsittelyn puolueettomasta järjestämisestä sisältyy ympäristöhallinnosta annetun lain 4.5 §:ään.

Alueellisen ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista tehtävistä säädetään MRL 18 §:ssä, jossa on viittaus ympäristökeskuksen ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaisiin tehtäviin.

Alueellisia ympäristökeskuksia on tällä hetkellä 13, ja niiden toimialuejako perustuu maakuntajaoitukseen. Toimialueet ja toimipaikat perustuvat valtioneuvoston alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista vuonna 1997 antamaan päätökseen (VNp 909/1997).

4.6 Maankäyttö ja rakennuslaki kaavoitustehtävien peruslakina

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteena (1 §) on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. (vrt. KuntaL 1.3 §)

Seuraavassa on lyhyesti tuotu esiin lain tärkeimpiä muutoksia verrattuna aikaisempaan rakennuslakiin, millä voidaan nähdä olevan välitöntä vaikutusta kunnan kaavoitustyöskentelyyn:

1. Laki korostaa alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan yhteistyötä ja vuorovaikutusta kaavoitusprosessissa.

Kuntien kaavapäätösten alistamisvelvollisuus valtion viranomaisille poistui lain myötä. Aikaisemman rakennuslain aikana ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset valvoivat kaavoitusta lähinnä alustusmenettelyn kautta. Tällöin ne käsittelivät sellaisia kaava-asioita, joissa vahvistaminen oli pääasiassa muodollisuus. Toisaalta ympäristöhallinnon vahvistusmenettelyssä käsiteltiin myös sellaisia asioita, joiden olisi tullut olla kuntien itsenäisesti päätettävissä. Se vei myös runsaasti aikaa ja resursseja ympäristöhallinnolta. Myös valvonnan ajallinen painottuminen kaavoitusprosessin loppuvaiheeseen ja kaavoituksen yksityiskohtiin toi mukanaan ongelmia.¹¹⁸

Valtion valvonnan keveneminen on merkinnyt neuvottelutarpeiden ja – velvollisuuksien lisääntymistä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välille. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa muodollisen vähimmäistason tälle yhteistyölle.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen ohjaus ja valvonta kuuluvat ympäristöministeriölle (MRL 17 §) ja alueelliselle ympäristökeskukselle (MRL 18 §). Ministeriön tehtävänä on alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen sekä maakuntakaavoituksen edistäminen, ohjaus ja valvonta. Alueellinen ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen järjestämistä.

Vaikka alistamisvelvollisuus on poistunut kuntatason kaavoituksesta, ympäristökeskukselle on jäänyt kuitenkin monipuolinen puuttumisoikeus siihen tarpeen ja erityisesti valtakunnallisten intressien niin vaatiessa. Alueellisella ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella on MRL 191.1 §:n mukaan oikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Lisäksi ympäristökeskukselle on säädetty mahdollisuus tehdä kunnan kaavapäätöksestä kirjallinen oikaisukehotus (MRL 195 §).

¹¹⁸ HE 101/1998 vp, 100.

2. Maakuntakaavalla, yleiskaavalla ja asemakaavalla on uuden lain myötä omat selkeät tehtävänsä.

Kaavajärjestelmä on hierarkkinen systeemi, jossa alueeltaan laaja-alaisempi kaava (maakuntakaava) on ohjeena kuntakohtaisten kaavojen laadinnalle (yleiskaava ja asemakaava). Ohjeena ovat myös valtioneuvoston hyväksymät alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevat valtakunnalliset tavoitteet, joiden tehtävänä on tukea ja edistää lain yleisten tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi laissa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta, mikä voidaan nähdä toimivana välineenä esim. kaupunkiseudun kokonaissuunnittelussa. Kaavojen sisältövaatimukset kertovat lain asettaman vähimmäistason ja ne ovat myös muutoksenhaun perustana.

3. Lain tavoitteena on ollut kehittää maankäytön suunnitteluprosessia entistä vuorovaikutteisemmaksi ja avoimemmaksi.

Vuorovaikutusta koskevat säännökset (lain 8. luku) ovat samansuuntaisia kuin Suomen perustuslain 20 §. Laki korostaa avoimen tiedottamisen merkitystä kaavoituksen yhteydessä. Vuorovaikutusta parantaa kaavoitusprosessiin tärkeänä osana kuuluva ennakkoon laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §), jonka perusteella prosessi etenee.

Voidaan todeta, että osallistumista ja vuorovaikuttamista koskevat lain säädökset muuttivat maankäytön suunnittelun ohjausjärjestelmän toimijoiden rooleja. Vuorovaikutteisuuden korostamisen tarkoituksena on ollut muuntaa valtion vähentynyt valvonta kuntalaisten lisääntyviksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiksi¹¹⁹.

4. Muutoksenhaku kuntien kaavapäätöksistä muuttui aikaisemmasta rakennuslaista.

Alueelliset hallinto-oikeudet käsittelevät nyt valitukset kuntien kaavapäätöksistä (MRL 188§). Maakuntakaavatasolla ensimmäiseksi valitusviranomaiseksi jäi edelleen ympäristöministeriö (MRL 188 §). Aikaisemmin valitusviranomaisena toimivan alueellisen ympäristökeskuksen asema aiheutti ongelmia kuntien kaavaohjauksessa, koska valitusten käsittely edellytti ehdotonta puolueettomuutta suhteessa käsiteltävinä oleviin asioihin. Tämä taas toisinaan johti korostuneeseen varovaisuuteen, ja vahvistavan viranomaisen käsitykset kaavojen kannalta oleellisiinkin kysymyksiin saattoivat jäädä epäselviksi kaavoitusprosessin aikana. Näihin ongelmiin törmättiin monesti vasta vahvistusvaiheessa.¹²⁰

¹¹⁹ Arola 2002, Suomen Kuntaliiton tutkimus, 7.

¹²⁰ HE 101/1998 vp, 100.

5 KUNNILLEKO LISÄÄ PÄÄTÖSVALTAA KAAVOITUKSESSA?

5.1 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan vaikutukset kunnan kaavoitukseen

Aikaisempi rakennuslaki ei sisältänyt säännöksiä varsinaisista valtakunnallisista alueiden käyttöä koskevista tavoitteista. Valtakunnallisia tarpeita turvattiin rakennuslain mukaisessa järjestelmässä erityisesti kaavojen vahvistusmenettelyssä. Oikeudellisena perustana olivat tällöin rakennuslaissa asetetut kaavojen sisältövaatimukset. Valtakunnallinen ohjaus toteutui aikaisemmin kaavajärjestelmässä myös seutukaavoituksen ohjauksen kautta.¹²¹

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuoma uusi alueidenkäytön ohjausväline, josta on säädetty lain 22 – 24 §:ssä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat asioita, jotka ovat tarpeen ottaa huomioon alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa kaikkialla Suomessa. Tavoitteet on MRL 24 §:n mukaisesti otettava huomioon, mutta mikä vielä tärkeämpää, niiden toteuttamista on edistettävä valtion viranomaisten toiminnassa, maakuntien suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa. Tämä velvoite koskee oikeudellisesti kaikkea kaavoitusta. Valtioneuvosto katsoo, että se voi antaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita rajoitetummilla oikeusvaikutuksilla kuin mihin maankäyttö- ja rakennuslaki antaa valtuutuksen.¹²²

Maankäyttö- ja rakennuslain 28.1 §:ssä on haluttu korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnissa. Kunnissa yleiskaava on keskeisin väline valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi. Maakuntakaava välittää maakunnalliset ja seudulliset ratkaisut ja tavoitetulkinnat, mutta ei puutu kunnan sisäisiin kysymyksiin. Lain mukaan tavoitteet koskevat myös asemakaavoitusta. Asemakaavojen osalta tilanne on usein sellainen, että keskeiset kuntaa koskevat periaatteelliset ja myös tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeiset ratkaisut on tehty jo yleiskaavassa. Tällöin tavoitteet välittyvät asemakaavoitukseen pääosin yleiskaavan ohjausvaikutuksen kautta.¹²³

¹²¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 93.

¹²² Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 5, 42.

¹²³ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 9, 11 – 12.

5.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain yleiset tavoitteet (MRL 1 §) ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §). Ympäristöministeriö valmistelee valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten sekä muiden tahojen kanssa, joita tavoitteet koskevat (MRL 23 §). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun tulee lain tavoitteiden hengessä perustua eri tahojen vuorovaikutukseen. Koko valtakuntaa koskevien tavoitteiden ollessa kyseessä vuorovaikutteisuus edellyttää erityisesti valmistelun läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja tehokasta tiedottamista.¹²⁴

Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden hyväksyminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle (MRL 22.1 §). Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden käyttötavoitteista tuli lainvoimaiseksi 26.11.2001. Päätöksessä tavoitteet on jaettu asiasisällön perusteella kuuteen pääluokkaan seuraavasti: 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, 4) toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto, 5) Helsingin seudun erityiskysymykset ja 6) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat luonteeltaan niin laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä, että niistä päättäminen kuuluu PL 67.1 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnolle¹²⁵. Tavoitteet on jaettu alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua ohjaavien vaikutusten perusteella yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia, kun taas erityistavoitteet ovat suunnittelua koskevia velvoitteita. Valtioneuvoston päätöksen mukaan yleistavoitteet on tarkoitettu sovellettavaksi kaavojen osalta vain yleispiirteisessä kaavoituksessa. Vastaavasti erityistavoitteita sovelletaan kaikkeen kaavoitukseen, ellei tavoitetta ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavamuotoa.¹²⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesti alueellisen ympäristökeskuksen yhtenä tehtävänä on erityisesti valvoa, että kaavoituksessa otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tehtävä on luonteeltaan kuntien kaavoitustoimeen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

¹²⁴ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori, 351.

¹²⁵ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori, 352.

¹²⁶ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 9, 13.

Hollo toteaa, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on ohjata varsinaista alueellista ja kunnallista maankäytön suunnittelutoimintaa, mutta niiltä puuttuu muodollinen oikeudellinen velvoittavuus kaavoittajiin nähden. Ne tulee ”ottaa huomioon” viranomaistoiminnassa, ja kuntien maankäytön suunnittelun tulee ”edistää” tavoitteiden toteutumista (MRL 24 §). Vaikka varsinaisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ei yleis- ja asemakaavoituksessa ole, tavoitteiden vastaisen kaavan tultua hyväksytyksi voi valtion viranomaisen oikaisukehoitus tai valitus kunnan kaavapäätöksestä koskea mm. sitä seikkaa, ettei kyseisiä tavoitteita ole riittävästi otettu huomioon.¹²⁷

Ensisijaisena pyrkimyksenä on, että alueelliset ympäristökeskukset kaavan eri laatimisvaiheissa pyrkivät vaikuttamaan siihen, että kaavoittaja ottaa alueidenkäyttötavoitteet huomioon (MRL 66 §). Maakuntakaavan vahvistamisvaiheessa myös ympäristöministeriöllä on kaavan vahvistavana viranomaisena oikeudellinen mahdollisuus tarkastella tavoitteiden toteutumista. Muun kaavoituksen yhteydessä ohjausmahdollisuus on vähäisempi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:ssä on säädetty ympäristöministeriön mahdollisuudesta antaa maakunnan liitolle tai kunnalle määräyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi. Lainkohdan mukaan määräys voidaan antaa, jos edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on tavoitteiden toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa tai yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua. Ympäristöministeriö voi täten antaa toimeksiantotyyppisen määräyksen ryhtyä toimiin edellytysten luomiseksi tietylle alueen käyttömuodolle. Määräys voi koskea suunnittelutehtävän hoitamista, mutta ei kuitenkaan sen yksityiskohdista osoittamista, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite otetaan huomioon.¹²⁸

Ympäristöministeriössä on vireillä (maaliskuu 2008) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistaminen. Tavoitteita tarkistetaan vain tietyiltä osiltaan. Tavoitteena on, että valtioneuvosto voisi päättää asiasta kevään 2008 aikana. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on koettu toimiviksi ja ne ovat pääosin ajan tasalla. Tarkistus koskeekin vain tiettyjä osa-alueita, joita ovat esim. ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen varautumisen haasteet alueidenkäytölle ja Helsingin seudun erityiskysymykset.¹²⁹

¹²⁷ Hollo 2006, 48 – 49; ks. KHO 26.5.2005 T 1255.

¹²⁸ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 9, 44.

¹²⁹ www.ymparisto.fi > Maankäyttö ja rakent... > Maankäytön suunnittelu > Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

5.1.2 Maakuntakaava kunnan kaavoitusta ohjaavana tekijänä

Maakunnan liiton tehtävistä aluekehitysviranomaisena säädetään alueiden kehittämislaissa (602/2002). Maakunnan liitolla on vain vähän kaavoituksellisia tehtäviä, koska kaavoitustoimen varsinaiset viranomaistehtävät kuuluvat lähinnä kunnalle. Maakunnan liitolla ei ole myöskään samanlaista yleisnormivaltaa kuin kunnalla. Maakunnan liiton tehtävänä on vastata maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyistä ”ylikunnallisesta” eli maakunnallisesta maankäytön suunnittelusta, lähinnä maakuntakaavan laatimisesta (MRL 19 §). Muihin maakunnan suunnittelun tehtäviin kuuluvat MRL 25 §:n mukaan maakuntasuunnitelma ja alueellinen kehittämisohjelma. Lisäksi liitto antaa lausuntoja kuntien kaavoista. Maakunnan liitolla on myös valitusoikeus sellaisesta kunnan kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, jolla on vaikutuksia liiton alueella.¹³⁰ Tässä tutkimuksessa keskitytään vain maakuntakaavan vaikutuksiin kunnan kaavoitukseen vaikuttavana tekijänä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 4.3 §:n mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Lain 25.4 §:ssä määritellään maakuntakaavan tehtävät ja sisältö. Lainkohdan osalta on hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa todettu seuraavasti:

” Säännös korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi. Säännös korostaa myös maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta. Pyrkimyksenä on kehittää maakuntakaavoitusta yleisesti ottaen nykyisestä seutukaavoituksesta yleispiirteisempään suuntaan. Maakuntakaavassa keskityttäisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti keskeisiin alueiden käytön kysymyksiin. Aluevarauksia osoitettaisiin vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.”¹³¹

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä on erikseen maakuntakaavan sisältövaatimuksena korostettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Huomattava osa tavoitteista on kohdennettu koskemaan maakunnan suunnittelua tai maakuntakaavoitusta. Näillä tavoitteilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta kuntakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon maakuntakaavoituksessa. Tämän jälkeen ne tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa maakun-

¹³⁰ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 6, 14.

¹³¹ HE 101/1998 vp, 70.

takaavan ohjausvaikutuksen kautta lain 32 §:n mukaisesti. Samoin myöskään tavoitteilla, jotka on kohdennettu koskemaan yleiskaavoitusta, ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta asemakaavoitukseen ennen kuin ne ovat tulleet otetuiksi huomioon yleiskaavoituksessa.¹³²

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin, joka useimmiten on maakunnan liiton valtuusto. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan sen jälkeen ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ympäristöministeriö käsittelee lisäksi maakuntakaavaa koskevat valitukset (MRL 188.3 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 32.1 §:n mukaan maakuntakaavan keskeisin oikeusvaikutus liittyy muun kaavoituksen ja suunnittelun ohjaukseen. Maakuntakaava ohjaa toisaalta lain mukaista kaavoitusta eli yleiskaavojen ja asemakaavojen laatimista ja toisaalta muita alueiden käytön järjestämistä koskevia toimenpiteitä. Lain mukainen sääntely vastaa seutukaavaa koskenutta RakL 26.1 §:ää. Ohjeena oleminen jättää kunnallisellekin kaavoitustasolle päätösvaltaa, vaikka joissakin tapauksissa kunnallinen liikkumavara saattaa jäädä suhteellisen vähäiseksi. Erityisesti kaavan yleispiirteisyyden luonteen vuoksi yleiskaavan tai asemakaavan laatimiseen jää yleensä aina jonkin verran harkintavaltaa, joka on peräisin paikallisista olosuhteista sekä tarkemmista tutkimuksista ja selvityksistä.¹³³ Maakuntakaavan ohjeena oleminen koskee sekä oikeusvaikutteisina että oikeusvaikutuksettomina (MRL 45§) laadittavia yleiskaavoja. Asian luonteesta johtuu, että ohjeena olemiselle on jossakin määrin tiukemmat kriteerit laadittaessa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, koska se puolestaan ohjaa asemakaavaa.¹³⁴

Lisäksi lain 32.2 §:n mukaan kaikkien viranomaisten – valtiollisten ja kunnallisten – on ensinnäkin otettava maakuntakaava huomioon suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta. Lisäksi viranomaisten on pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, etteivät viranomaistoimenpiteet vaikeuta kaavan toteuttamista. Viranomaisia koskeva velvollisuus ottaa maakuntakaava huomioon vaikuttaa myös muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa ja suunnittelussa.¹³⁵ Kunnan tulee mm. pyrkiä suuntaamaan kaavoitustaan sellaisille alueille, jotka edistävät maakuntakaavan toteuttamista. Sen sijaan maakuntakaavan ohjausvaikutus yksittäisen kaavan sisältöön määräytyy MRL 32.1 §:n mukaisesti.¹³⁶

¹³² Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 5, 42 – 43.

¹³³ Ekroos – Majamaa 2005, 163; ks. RakL 626/1969, 26.1 §.

¹³⁴ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 6, 25 – 26.

¹³⁵ Ekroos – Majamaa 2005, 164.

¹³⁶ Ympäristöministeriö, maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 7, 46.

5.2 Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen muuttuneet toimintamallit

5.2.1 Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä kuntien kaavapäätösten alistusmenettely poistui. Rakennuslakitoimikunnan mietinnössä uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi todettiin, että valtion roolin painottuminen neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen vahvistusmenettelyn sijaan edellyttää aikaisempaa tiiviimpää vuorovaikutusta kuntien ja valtion viranomaisen kesken kaavoitusprosessissa. Tämän tehtävän katsotaan sopivan paremmin kuntia lähellä sijaitsevalle alueelliselle viranomaiselle kuin ministeriölle. Muutoksenhaun kunnan kaavapäätöksistä siirtyessä tuomioistuimille korostuu entisestään asiantuntijalausuntojen merkitys valitusmenettelyssä. Tällöin ympäristöministeriön tulee voida olla keskeinen asiantuntijaviranomainen, joka antaa tuomioistuimille lausuntoja erityisesti yhteiskuntapoliittista harkintaa edellyttävistä kysymyksistä.¹³⁷

Ympäristökeskuksen aikaisempi asema kaavojen vahvistajana ja valitusviranomaisena muuttui neuvottelevaksi ja ohjaavaksi viranomaisosalliseksi, jolle jäi valitusoikeus kaavoista (MRL 191 §). Lisäksi ympäristökeskus voi MRL 195 §:n mukaan tehdä oikaisukehotuksen kunnan kaavapäätöksestä. Lain muutoksen myötä alueellisen ympäristökeskuksen tehtävien painopiste siirtyi jälkivalvonasta ennakkoyhteistyöhön kunnan kanssa.

Ympäristövaliokunta toi mietinnössään (6/1998) esille, että kaava-asioiden valitustien muuttuminen hallintoviranomaisilta hallintotuomioistuimiin vapauttaa ministeriön ja alueelliset ympäristökeskukset aidommin ohjaamaan kaavoitusta tutkimus- ja kehittämistoiminnalla, kuntien kanssa käytävillä neuvotteluilla sekä kuntiin ja kuntalaisiin kohdistuvalla neuvonnalla¹³⁸. Ympäristökeskus hoitaa tehtäviään nykyisin ensisijaisesti neuvotteluin. Ympäristökeskuksen ja kunnan keskeisimmät yhteistyömuodot ovat kehittämiskeskustelut, kaavoista käytävät viranomaisneuvottelut, muut kaavaneuvottelut ja kaavoja koskevat lausunnot. Oma sijansa yhteistyössä on, kuten aikaisemmin on todettu, ympäristökeskuksen antamalla neuvonnalla ja sen järjestämällä koulutuksella. Näitä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen vuorovaikutusmuotoja käsitellään tarkemmin kohdassa 5.3.

¹³⁷ KM 1997:16, 51.

¹³⁸ YmVM 6/1998 vp, 4.

Kun ympäristökeskusten tehtävät kuntien kaavoituksen ohjauksessa nykyisin painottuvat neuvotteluyhteistyöhön sekä neuvonnan ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille, toimivilla neuvottelumenettelyillä ja asiakassuhteilla kunnan ja ympäristökeskuksen välillä on aikaisempaa suurempi merkitys tehtävien menestykselliselle hoitamiselle. Kuntien kaavoituksen varsinainen valvonta painottuu loppupäähän, koska kaavapäätösten vahvistusmenettely on tavallaan ”korvattu” ohjaamiskeinoilla.¹³⁹

Mäkinen on todennut kunnan ja ympäristökeskuksen työnjaosta kaavoitusmenettelyssä seuraavasti: ”Lain perusteluissa ilmaistaan tarkoitus siirtyä ennako-ohjaukseen. Jos laissa säädetyt neuvottelumekanismit eivät toimi, ja tavoitteen saavuttamisessa siten epäonnistutaan, valvonta muuttuu enemmän jälkivalvonnaksi, kuin mitä se on koskaan ollut; yleisiä intressejä valvotaan pelkästään valituksin tuomioistuimiin. – – Tuomioistuinten ratkaisuihin haetaan yhä enenevässä määrin linjaa. Ratkaisuihin etsitään myös vastausta kysymykseen: mikä sitten kelpaa?”¹⁴⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä on säädetty yksityiskohtaisesti alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä. Ensimmäisessä momentissa todetaan ympäristökeskuksen ohjausvelvoite, minkä mukaisesti alueellinen ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun järjestämistä. Kuntien kaavoituksen ohjaus kuuluu nyt alueellisille ympäristökeskuksille myös niiden 16 kunnan osalta, joiden kaavojen vahvistamistehtävät aikaisemman rakennuslain aikana kuuluivat ympäristöministeriölle¹⁴¹.

Lain 18.2 §:ssä on määritelty ympäristökeskuksen valvontatehtävä. Tehtävä on luonteeltaan kuntien kaavoitus- ja rakennustoimeen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa¹⁴². Lain kohdasta käy ilmi ympäristökeskuksen keskeinen asema maankäyttöön ja suunnitteluun liittyvien monien jo tehtyjen päätösten noudattamisen valvojana. Ympäristökeskuksella on myös keskeinen rooli valvoa, että eri laeissa maankäytölle asetetut vaatimukset ja rajoitukset tulevat paikallisella tasolla otetuiksi asianomaisella tavalla huomioon. Alueellinen ympäristökeskus on myös yleinen yhteysviranomainen ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Sen lisäksi ympäristökeskus valvoo yleistä etua ympäristöasioissa. Tällaista tehtävää ei ole aiemmin ollut millään viranomaisella. Kaavoituksen hoitoa koskeva val-

¹³⁹ Prusi 2006, 265.

¹⁴⁰ Mäkinen 1998, 23 – 24.

¹⁴¹ Ks. RakA 697/1990, 2a §.

¹⁴² Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 84.

vonta kohdistuu kuntaan ja kunnallisiin viranomaisiin niin, että nämä täyttävät niille lain mukaan kuuluvat tehtävät. Valvonta koskee sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä seikkoja.¹⁴³

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväksi on erityisesti säädetty sen valvominen, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä koskevat tavoitteet sekä muut kaavoitusasioiden hoitoa koskevat säännökset on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kaavoitushankkeessa otettu huomioon. Nämä lähtökohdat ovat perusteena alueellisen ympäristökeskuksen harkitessa valitusoikeuden tai oikaisukehotuksen käyttöä. Mikäli kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ei ole otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, muita alueiden käyttöä koskevia tavoitteita (MRL 1 § ja 5 §) tai kaavoitusasioiden hoitoa koskevia säännöksiä ympäristökeskus voi valittaa (MRL 191 §) ja tehdä oikaisukehotuksia (MRL 195 §) kunnan kaavapäätöksistä.

Alueellisella ympäristökeskuksella on periaatteessa mahdollisuus kunnan kaavoituksen osalta sekä valvoa kaavoitusprosessin toteuttamista että myös vaikuttaa kaavan sisältöön. Ympäristökeskuksen asema kunnan kaavoitusjärjestelmässä on nähtävissä edelleen hyvin vahvana.

Myös hallintovaliokunta toi lausunnossaan (21/1998) esille ”huolensa” alueellisen ympäristökeskuksen vahvasta asemasta, sillä lausunnossa todettiin: ”Tulevaisuudessa alueellisten ympäristökeskusten tehtävät painottuisivat kaavoituksen jälkivalvonnan sijasta ennakko-ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen. Hallituksen esityksen mukaan tarvittaessa, ja erityisesti valtakunnallisesti merkittävien ratkaisujen kyseessä ollessa, ympäristökeskuksen puuttuminen kunnan hyväksymään kaavaan olisi mahdollista uudenlaisen oikaisukehotusmenettelyn tai valituksen kautta. Valiokunta huomauttaa, että käytännössä alueellisten ympäristökeskusten asema voi muodostua sellaiseksi, ettei tavoite kuntien päätösvalan lisääntymisestä toteudu ajatellulla tavalla. Ympäristökeskukset voivat saada liian vahvan aseman kaavoitusasioissa.”¹⁴⁴

Alueellisella ympäristökeskuksella on myös muuhun lainsäädäntöön kuin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvia viranomaistehtäviä, joiden takia sen osallistuminen kaavojen valmisteluun on tarpeen. Nämä tehtävät liittyvät mm. luonnon- ja vesiensuojeluun. Näitä tehtäviä ei tässä tutkimuksessa käsitellä tarkemmin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18.2 § sisältää viittauksen alueelliselle ympäristökeskukselle ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n mukaan kuuluviin tehtäviin. Mainitun lainkohdan en-

¹⁴³ Ekroos – Majamaa 2005, 88 – 89.

¹⁴⁴ HaVL 21/1998 vp, 3 – 4.

simmainen momentti sisältää viittauksen erityislainsäädännössä määriteltyihin alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviin, missä todetaan mm, että alueellinen ympäristökeskus huolehtii toimialueellaan sille säädetyistä tai määrätyistä mm. ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevista tehtävistä.

Ympäristöhallinnosta annetun lain 4.2 § määrittelee alueellisen ympäristökeskuksen muut kuin erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät. Monet niistä tehtävistä liittyvät läheisesti alueellisen ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin tehtäviin. Sellaisia ovat erityisesti yleisen edun valvominen ympäristö- ja vesiasioissa, kuntien ympäristöhallinnon tehtävien hoidon tukeminen ja edistäminen sekä kulttuuriympäristöön, vesistöihin ja vesivaroihin liittyvät tehtävät. Samoin lainkohdassa säädetään, että alueellinen ympäristökeskus toimialallaan edustaa valtiota, valvoo valtion etua ja oikeutta sekä kantaa ja vastaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, jollei toisin säädetä tai määrätä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2.2 §:ssä säädetään alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä alueiden käytön seurannassa. Ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan, mikä viittaa ympäristökeskukselle jo MRL 18 §:n mukaan kuuluviin alueiden käytön suunnittelun ja rakennustöiden järjestämisen edistämisen-, ohjaus- ja valvontatehtäviin.

Alueellinen ympäristökeskus myös osaltaan huolehtii tarpeellisen seurannan järjestämisestä toimialueellaan. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelumuioston mukaan tämä tarkoittaisi vastuuta lähinnä sellaisesta alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannasta, joka ei liity maakunnan liiton tai kunnan tehtäviin. Kysymys voisi olla esim. ympäristökeskuksen toimialueen alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen kokonaisseurannasta.¹⁴⁵

5.2.2 Kunnan kaavoitustehtävät maankäyttö- ja rakennuslain mukaan

Kirjassa ”Kunta, kuntalainen ja ympäristö” Siitonen on tuonut esille neljä eri seikkaa, jotka korostavat hänen mielestään kunnallishallinnon itsenäisyyttä ja samalla vastuullisuutta maankäytön ohjaamisessa rakennuslain aikana:

- 1) Kuntien tehtävänä ja oikeutena on huolehtia yleiskaavoituksesta. Yleiskaavoja voidaan laatia kunnan harkinnan mukaan tarkkuudeltaan ja kohdentumiseltaan hyvin monen tasoisina.

¹⁴⁵ Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelumuiostio 1999, 5.

Vahvistetun yleis- tai osayleiskaavan alueella ei detaljikaavoille tarvita lainkaan erillistä valtion viranomaisen vahvistusta juridisen sitovuuden saavuttamiseksi.

- 2) Kunnat vastaavat asema- ja rakennuskaavojen laadinnasta. Kaikki tiiviimpi kaupunkimainen rakentaminen tapahtuu kuntien laatimien asema- ja rakennuskaavojen perusteella. Rakennuslain mukaan asema- ja rakennuskaavoitukseen on ryhdyttävä sitä mukaa kuin tarve vaatii. Käytännössä tämä merkitsee poikkeustapauksia lukuun ottamatta kunnan päätösvaltaa asiassa.
- 3) Kuntien valta ja vastuu ympäristöstä korostuu siinä, että niiden omassa harkinnassa on se, paljonko resursseja maankäyttösuunnitteluun uhrataan niin henkilötyönä, aikana kuin konsulttimäärärahoinkin. Myös suunnittelun demokraattisuus kytkeytyy suunnitteluressseihin, sillä kunnan omassa harkinnassa on, millaisen prosessin kautta kaavasuunnitelmat saatetaan viralliseen hyväksymis- ja vahvistamiskäsittelyyn.
- 4) Maankäytön ohjausjärjestelmän sisällölliset tavoitteet on laadittu varsin väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Kun kunnat itse päättävät kaavoistaan tai kaavoja vahvistava viranomainen joka tapauksessa puuttuu vain muodollisiin virheisiin, jää lopullinen tulkinta pitkälti kunnan päättäjille.¹⁴⁶

Maankäytön suunnittelussa keskeisin taho on kunta (kunnanvaltuusto). Kunnalla on oikeus päättää kaavoituksesta, mutta samalla sillä on lakisääteinen velvollisuus huolehtia kaavoituksen asianmukaisuudesta ja osoittaa kaavoitukseen tarvittavat voimavarat, niin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 20.1 §:ssä säädetään. Lainkohdan mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan.

Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa on todettu, että lakiehdotus merkitsee kunnan keskeisen aseman ja vastuun korostamista tarkoituksenmukaisen maankäytön edistämiseksi. Kunnan varsinaiset kaavoitustehtävät pysyvät uudessa laissa pääosin ennallaan. Kunta vastaa kuten rakennuslain aikanakin yleiskaavojen ja yksityiskohtaisten kaavojen, asemakaavojen, laadinnasta alueellaan. Maanomistajalla on kuitenkin oikeus rantojen loma-asutusta koskevan asemakaavan laatimiseen siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 74 §:ssä säädetään.¹⁴⁷

Kunnan kaavoitustehtävien kannalta keskeisin muutos maankäyttö- ja rakennuslaissa verrattuna aikaisempaan rakennuslakiin liittyi valtion valvonnan kevenemiseen etenkin yleis- ja asemakaavojen alustusmenettelyn nyt poistuessa. Samalla kunnan vastuu ympäristön kehittämisestä lisääntyi.

¹⁴⁶ Aura – Siitonen 1992, 62 – 65.

¹⁴⁷ HE 101/1998 vp, 67; ks. RakL 8.3 §.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty, yleinen kunnan tehtäviä koskeva 20 § ja yksityiskohtaiset säännökset tarkoittavat, että kunnalla on ensisijainen vastuu lain tavoitteiden toteuttamisesta. Kunnalle kuuluvat yleis- ja asemakaavan laatimisen velvoitteet on määritelty MRL 36 §:ssä ja 51 §:ssä. Lain säännöksiä on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.4.4 kaavoitusmonopoli osana kunnallista itsehallintoa. Kunnan on suunniteltava alueiden käyttö kunnan alueella siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään kestävä kehitystä.

Jääskeläinen – Syrjänen korostavat, että kunta kaavoituspäätöksillään pitkälle ratkaisee sen, miten tarkoituksenmukaisesti kunnan aluetta käytetään. Näin kunnalle on annettu paljon aikaisempaa laajemmat mahdollisuudet tehdä itsenäisesti päätöksiä kunnan alueiden käytöstä. Muutokset merkitsevät paitsi kunnan itsenäisen päätösvallan kasvua myös vastuun siirtymistä valtion viranomaisilta kunnan viranomaisille. Päätöksissä tulevat näkymään kunnan asiantuntemuksen laatu ja kunnan päätöksenteossa omaksutut arvot. Tämä korostaa yleiskaavan merkitystä strategisena tavoitesuunnitelmana ja tarvetta kunnassa keskustella ja päättää maankäytön suunnittelun tavoitteista.¹⁴⁸

Kunnan aseman vahvistuminen kuntatason kaavoituksessa lisää kuntien tehtäviä, vastuuta ja tiedon tarvetta. Kunnat tarvitsevat yksityiskohtaista tietoa ympäristöstään kaavojen laatimisessa. Kunnan tulee maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2.4 §:n mukaan huolehtia kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueiden käytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Kunnan velvollisuus seurannan järjestämiseen liittyy erityisesti MRL 20 §:ssä säädettyyn kunnan tehtävään huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan.

Kunnalle säädettyä seurantatehtävää määrittelee osaltaan myös MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n säännökset kaavan perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä kaavan toteuttamisen vaikutusten selvittämisestä. Muuttunut tilanne korostaa riittäviin selvityksiin perustuvien yleiskaavojen merkitystä. Tietoja tarvitaan sekä kaavojen laatimistarpeen arvioinnissa, perusselvitysten laatimisessa, kaavojen ympäristövaikutusten selvittämisessä että niiden toteutuneisuuden ja ajanmukaisuuden arvioinnissa. Tietojen pohjalta tulee pystyä ennakoimaan tulevaa kehitystä. Tietoja käytetään myös kaavoituksen vuorovaikutteisuuden ja asukkaiden osallistumisen edistämässä.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 154.

¹⁴⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 596.

Ympäristöministeriöllä ja alueellisella ympäristökeskuksella on MRL 205 §:n ja MRA 96 §:n mukaan oikeus saada kunnilta ja maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta maksutta näillä olevia alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeellisia tietoja sekä lain mukaista valvonta- ja muuta viranomaistehtävää varten tarpeellisia asiakirjoja. Ympäristövaliokunta korosti mietinnössään (6/1998) säännöksen tarkoituksena olevan varmistaa ainoastaan viranomaisen omasta tehtävästä ja toiminnasta syntyvien tietojen saamisen¹⁵⁰.

Aikaisemman rakennuslain aikana ympäristöministeriö ja alueellinen ympäristökeskus saivat vastaavia tietoja lähinnä kaavojen alistusmenettelyn yhteydessä. Valtion viranomaisten uuden ohjausroolin ja seurannan vuoksi tarvittiin erityinen säännös lakiin, jolla turvataan niiden oikeus saada tehtävässään tarpeelliset tiedot ja asiakirjat lähinnä kunnilta ja maakuntien liitoilta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että säännöksen tarkoituksena on turvata päätöksiin liittyvien valmisteluasiakirjojen, selvitysten ja vastaavien asiakirjojen saaminen siltä osin kuin ne ovat tarpeen viranomaistehtävien hoitamiseksi¹⁵¹.

5.2.3 Kunnan voimavarat kaavoitustehtävien hoitamiseksi

Vastapainona kunnan aseman vahvistumiselle maankäytöstä ja rakentamisesta päättävänä elimenä on maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattu vaatimus, jonka mukaan kunnalla tulee olla käytettävissä tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus (MRL 20.1 §). Riittävien voimavarojen valvonta on MRL 18 §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen erityinen tehtävä¹⁵².

Maankäyttö- ja rakennuslain 20.2 §:ssä on säädetty, että kunnassa, jonka asukasluku on yli 6.000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi. Asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä myöntää määrärajaksi kunnalle poikkeuksen ko. velvoitteen täyttämisestä (20.3 §). Kunnan kaavoittajan tehtäviin voi kunnan tarpeista riippuen kuulua kunnan kaavoituksen suunnittelu ja ohjaus, kaavojen laatiminen ja kaavoitukseen liittyvät hallinnolliset tehtävät. Maankäyttö- ja rakennuslain 220 §:n siirtymäsäännöksen mukaan kunnan tuli täyttää kaavoittajaa koskeva velvoite kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

¹⁵⁰ YmVM 6/1998 vp, 21.

¹⁵¹ HE 101/1998 vp, 127.

¹⁵² Ekroos – Majamaa 2005, 91.

Kunnan voimavarojen riittävyyttä ja kaavoitustehtävien asiantuntemusta on ollut tarpeen korostaa maankäyttö- ja rakennuslaissa asianomaisella säännöksellä siksi, koska kunnan vastuu on kasvanut olennaisesti, kun kuntatason kaavapäätökset ovat jääneet kunnan omien päätösten varaan. Vaikka päätöksistä edelleen voidaan valittaa ja ympäristökeskukset ohjauksellaan ja valvonnalla huolehtivat siitä, että lain säännöksiä noudatetaan, vain kunta yksin harkitsee ja päättää siitä, että laaditaan minimitasoa korkealaatuisempia kaavoja paremman elinympäristön aikaansaamiseksi. Hyvien suunnitelmien laatiminen on ratkaisevasti kiinni kuntien omien voimavarojen määrästä ja laadusta. Hyvää kunnan asiantuntemusta tarvitaan silloin, kun kunta itse omalla henkilökunnallaan laatii kaavoja. Asiantuntemus on tarpeen silloinkin, kun suunnitelmia tilataan ulkopuolisilta konsulteilta, sillä esitykset ja päätökset ovat niissä tapauksissa kunnan päätöksiä. Kunnan tulee kyetä itse arvioimaan kaavojen lainmukaisuus ja laatu.¹⁵³

Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa ei ole määritelty tarkemmin kunnan voimavarojen määrää tai laatua eikä tapaa, jolla kunta huolehtii siitä, että sillä on käytettävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus kaavoitustehtävissä. Esityksen perusteluissa on todettu, että voimavarojen tarve vaihtelee kunnittain, ja jokaisen kunnan on itse tai yhdessä toisen kunnan kanssa pidettävä huolta voimavarojen riittävyydestä.¹⁵⁴

Kunnilla on mahdollisuus kaavoittaja-veloitteen täyttämiseen erilaisilla tavoilla sen mukaan kuin kunnan olosuhteet edellyttävät. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty siitä, onko kaavoittajan virka päävirallinen tai yhdistetty kunnan muuhun virkaan.¹⁵⁵ Jos kunnan kaavoittajan tehtävä on yhdistetty kunnan muuhun virkaan, lain tarkoituksen on katsottava edellyttävän, että tehtäväkuvan kokonaisuus mahdollistaa kunnan kaavoitustehtävien asianmukaisen hoidon. Ko. veloitetta ei voida kuitenkaan täyttää hankkimalla kaavoittajan palvelut ostopalveluina esim. suunnittelutoimistolta.¹⁵⁶

Suunnittelun laadun varmistamiseksi MRL 10 §:ssä ja toisaalta MRA 3 §:ssä edellytetään kaavan laatijalta riittävää koulutusta ja kokemusta kaavan laatimiseksi asianmukaisesti. Laki erottelee kaavoittajan ja kaavan laatijan käsitteet, sillä edellä mainittujen säännöksiin kaavan laatijan pätevyyydestä ei ole katsottu sellaisenaan koskevan MRL 20 §:ssä tarkoitettua kunnan kaavoittajaa. Kunnan kaavoittaja huolehtii kaavoitustehtävien hoidosta kunnassa. Kaavan laatija voi olla joko kunnan palveluksessa oleva henkilö tai kunnan palkkaama konsultti. Kunnan kaavoittajalla tulee olla kun-

¹⁵³ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 155.

¹⁵⁴ HE 101/1998 vp, 67.

¹⁵⁵ Ks. HE 101/1998 vp, 67.

¹⁵⁶ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 88 – 89.

nan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Jollei hänellä kuitenkaan ole asetuksen kaavan laatijalta edellyttämää pätevyyttä, hän ei voi itse toimia kaavan laatijana kunnassa.¹⁵⁷

Maankäyttö- ja rakennuslain 20.3 §:ään on otettu mahdollisuus, että ympäristöministeriö voi yksittäistapauksessa, erityisestä syystä myöntää kunnalle määräaikaisen vapautuksen kaavoittajaa koskevasta velvoitteesta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että erityinen syy voisi olla esim. kunnan sellaiset olosuhteet, jossa kaavoitustehtäviä on kunnan väkilukuun nähden suhteellisen vähän. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että ilman nimenomaista säännöstäkin on katsottava, että kunnalla tulee olla kohtuullinen aika velvoitteen täyttämiseen myös silloin, kun kunnan asukasluku nousee 6.000 asukkaan rajan yli.¹⁵⁸

Ympäristövaliokunta totesi mietinnössään hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, että kaavojen vaikutusten selvittämisen, kaavojen ajanmukaisuuden arvioinnin ja yhteen kaavamuotoon siirtymisen ohella lisääntyvä vuorovaikutus tulevat aiheuttamaan kunnille lisäresurssien tarvetta. Valiokunta edellytti edelleen, että ympäristöministeriö seuraa eri viranomaisten voimavarojen riittävyttä. Erityisesti pienten kuntien kaavoituksen hoitamista olisi seurattava. Vastaavasti valiokunta totesi, että se tukee aluearkkitehtitoiminnan kehittämistä erityisesti pienten kuntien kaavoitusasiantuntemuksen turvaamiseksi, ja että järjestelmän vakinaistamista tulee harkita.¹⁵⁹

Aluearkkitehtitoimintaan osallistuminen on ollutkin ympäristöministeriön poikkeuksen saaneissa kunnissa yksi keino saada kunnan käyttöön kaavoitusasiantuntemusta. Valtioneuvosto on antanut asetuksen (409/2000) aluearkkitehtitoimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta, minkä 4 §:n mukaan avustusta voidaan myöntää alle 6.000 asukkaan kunnille sekä sellaisille yli 6.000 asukkaan kunnille, joille ympäristöministeriö on myöntänyt poikkeuksen kaavoittajavelvoitteesta. Asetuksen 5 §:n mukaan avustuksen määrä on enintään 50 % ympäristöministeriön vuosittain vahvistamista, aluearkkitehdin palkkaamisesta aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista. Avustusta maksetaan vuosittain siltä ajalta, jolta aluearkkitehdille maksetaan palkkaa. Aluearkkitehtitoiminnan piirissä oli vuonna 2007 kaikkiaan 104 avustusta saavaa kuntaa sekä 13 yli 6 0000 asukkaan kuntaa, jotka olivat mukana kokonaan omalla rahoituksella.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Ks. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 89; Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, 12 – 13.

¹⁵⁸ HE 101/1998 vp, 67 – 68.

¹⁵⁹ YmVM 6/1998 vp, 5 – 6.

¹⁶⁰ Ks. www.ymparisto.fi > Maankäyttö ja rakent... > Maankäytön suunnittelu > Aluearkkitehtitoiminta.

Kuntien tiukka taloudellinen tilanne ei voi olla heijastumatta kaavoitukseen. Jokainen kunta joutuu itse ratkaisemaan, kuinka paljon resursseja se käyttää luodakseen kaavoitukselliset edellytykset kunnan kehittämiseksi ja rakentamiseksi. Resursseja on keskimäärin niukasti ja kunnat ovat varovaisia henkilöresurssien lisäämisessä.

Ympäristöministeriön sekä Kuntaliiton tekemissä selvityksissä on selvästi tullut esille kuntien kaavoitusresurssien niukkuus. Myös alueellisia ympäristökeskuksia ja kaavoitukseen osallistuvia muita valtionhallinnon viranomaisia vaivaavat maankäytön ohjauksen osalta resurssiongelmat. Huonoimpana tilanne nähtiin kuitenkin kunnissa. Sekä kunnan että alueellisen ympäristökeskuksen resurssiongelmilla on suoranaista vaikutusta mm. kunnan kehittämiskeskusteluihin ja viranomaisneuvotteluihin valmistautumiseen, ympäristökeskuksen lausuntojen valmisteluun sekä ympäristökeskuksen henkilökohtaisen asiantuntija-avun antamiseen kunnille.

Kuntien kaavoitusresurssit ovat vuoden 2000 jälkeen olleet hienoisessa nousussa, mutta ne ovat edelleen 1990-luvun alun tason alapuolella. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien kaavoituksen henkilöresurssit ovat nyt sellaisella tasolla, että niiden merkittävä lisääntyminen on erittäin epätodennäköistä. Kunnat ovat jo vuosia käyttäneet konsultteja vaihtelevasti erilaisiin kaavoituksen tehtäviin selvityksistä suunnitteluun. Monissa kunnissa merkittävä osa kaavoituksesta hoidetaan omana työnä, mutta joissakin etenkin pienemmissä kunnissa koko suunnittelutyö hoidetaan konsulttivoimin. Konsulttien käyttö näyttää olevan varovaisesti lisääntymään päin. Tätä kehitystä on Kuntaliiton mukaan tukemassa myös se, että kaavoituksessa tarvitaan aiempaa enemmän erilaista erityisosaaamista mm. selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyen eikä kuntien ole järkevää pitää itsellään tällaista harvemmin tarvittavaa erityisalojen osaamista.¹⁶¹

Kaavoittajille tehtyjen kyselyjen perusteella voidaan todeta, että enemmistö kaavoittajista oli sitä mieltä, että selvitykset, vaikutusten arviointi ja osallistuminen vievät nykyisin liian suuren osan suunnittelun resursseista. Vastaavasti kaavoittajat katsoivat kaavojen laadun parantuneen lisääntyneiden selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja osallistumisen myötä. Kuntakaavoituksessa lisäresurs-

¹⁶¹ Ks. Suomen Kuntaliiton kysely 2005, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa, 10 ja 16; Ympäristöministeriö 2005, Suomen ympäristö 781, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, 145 – 148; Ympäristöministeriön moniste 154 2005, 32 – 33.

seja kaivataan erityisesti vanhentuneidenkaavojen tarkistuksiin sekä koko kunnan yleiskaavoitukseen.¹⁶²

Toropainen on huolissaan kirjoituksessaan vuonna 2001 kuntien kaavoittajia uhkaavasta resurssipu-
lasta. Hän toteaa, että kuntien ongelmana on tulevaisuudessa, ei vain riittämättömät voimavarat,
vaan myös se, mistä saada uusia kaavoittajia. On ennustettu, että 130 000 työntekijää jää eläkkeelle
kunnista seuraavien kymmenen vuoden aikana. Kaavan laatijoiden keski-ikä on jo nyt yli 50 vuotta.
Toisin sanoen kasvava kaavan laatijoiden tarve, väestön vanheneminen ja vähenevä koulutus tuovat
suuria haasteita kunnille selvitä kaavoitustehtävistään.¹⁶³

5.3 Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen vuorovaikutusmuodot kaava valmisteltaessa

5.3.1 Kuntien kaavapäätösten alistamisesta valtion viranomaisten ennako-ohjaukseen

Hallituksen esityksessä (101/1998) todetaan rakennuslainsäädännön uudistamisen yhtenä keskeise-
nä tavoitteena olevan kaavatasojen suunnitteluprosessin kehittäminen vuorovaikutteisemmaksi.
Käytännössä suunnitteluprosessin vuorovaikutteisuuutta lisätään osallistumis- ja arviointisuunnitel-
man kautta, mikä suunnitelma tulee pääsääntöisesti laatia silloin, kun kaavan laatimistyö aloitetaan.
Alueellisen ympäristökeskuksen roolia alueiden käytön suunnitteluun liittyvänä neuvonta- ja asian-
tuntija-apua tarjoavana viranomaisena vahvistetaan.¹⁶⁴

Hallituksen esityksessä (192/1994) kuntalaiksi todettiin, että kuntien ja valtion yhteistyö palvelujen
tuottamisessa on lisääntynyt ja saanut uusia muotoja. Kuntaa ja valtiota ei ole syytä pitää toistensa
vastapuolina, sillä molemmat toteuttavat yhteistoiminnassa lainsäädännössä määriteltyjä hyvinvoin-
ti- ja oikeusvaltion päämääriä. Valtion valvonnan painopistettä on tarpeen siirtää yksittäisten pää-
tösten jälkikäteisestä valvonnasta yhteistoimintaan, jolla voidaan etukäteen turvata lainmukaisten
ratkaisujen syntyminen. Päätösten tarkoituksenmukaisuusvalvonta on ollut selkeästi ristiriidassa
kunnallisen itsehallinnon kanssa.¹⁶⁵

¹⁶² Ks. Ympäristöministeriö 2005, Suomen ympäristö 782, Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, 58 – 61; Ympäristöministeriö 2004, Suomen ympäristö 715, Yhdyskuntasuunnittelu ammattina, 32 – 33, 41.

¹⁶³ Toropainen, Maankäyttö 1/2001, 5; ks. myös Lehtonen, Maankäyttö 3/2002, 36.

¹⁶⁴ HE 101/1998 vp, 38 – 39.

¹⁶⁵ HE 192/1994 vp, 18.

Ryynänen on kirjoittanut vuonna 1999 kuntien valtionvalvonnasta todeten, että valvonnan tavoitteena on kuntien itsehallinnon laillisuuden turvaaminen. Tarkoituksenmukaisuusarviointi ei kuulu sen piiriin, vaan se on kunnallisen itsehallinnon toimivaltaan kuuluvassa arvioinnissa. Kunnallista toimintaa on valvottu kuitenkin myös tarkoituksenmukaisuusarvioinnin muodossa. Ryynänen toteaa, että valvonnan laajuus erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla oli yllättävää, kun lähtökohtana pidetään valtionvalvonnan tarkoitusta. Tarkoituksena on valvoa vain, että kunnat lain rajoissa täyttävät tehtävänsä eivätkä ylitä laillista toimivaltaansa. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan tuli olla ainoastaan poikkeus, josta kuitenkin tuli tärkeämpi erityisesti uusilla erityislainsäädännön alueilla.¹⁶⁶ Tarkoituksenmukaisuusvalvonta on tapahtunut erityisesti alustusjärjestelmän kautta. Tarkoituksenmukaisuusarviointi on kuulunut alistuksen piiriin ja ollut suoraan lakiin perustuvaa¹⁶⁷.

Velvollisuus alistaa kunnan viranomaisen päätös esim. kaavapäätös valtion viranomaisen vahvistettavaksi olikin aikaisemmin eräs tärkeimmistä kunnallishallintoon kohdistuvan valtionvalvonnan muodoista. Se oli tehokas tapa valvoa kunnallishallintoa, koska valtion viranomainen siinä pystyi ehkäisemään kunnallisen viranomaisen kaavapäätöksen voimaantulon, mutta toisaalta siinä otettiin huomioon kunnallishallinnon itsehallinnollinen asema, kun valtion viranomainen ei voinut muuttaa alistettua päätöstä eikä asettaa uutta päätöstä sen sijaan, vaan ainoastaan joko vahvistaa päätöksen tai olla vahvistamatta sitä. Kun päätös vahvistettiin, siihen voitiin kuitenkin tehdä oikaisuluonteisia korjauksia, ja kaavapäätöksen kyseessä ollessa kunnanhallituksen suostumuksella myös vähäisiä muutoksia. Kyseeseen saattoi myös tulla kaavapäätöksen jättäminen vahvistamatta osittain.¹⁶⁸

Ryynänen – Telakivi toteavat nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmästä, että vaikka valtionvalvonta on muuttanut muotoaan, se ei välttämättä ole yhtään aikaisempaa lievempää¹⁶⁹.

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävissä korostuu nykyisin kuntien kaavoituksen edistäminen, ennakko-ohjauksen ja asiantuntija-avun antaminen kunnille jo kaavoitusmenettelyn kuluessa. Valtion tehtävänä on erityisesti keskittyä huolehtimaan valtakunnallisesti tärkeiden tavoitteiden huomiointiin ottamisesta kuntatason suunnittelussa. Neuvotteluja tarvitaan kaavoitusmenettelyssä kunnan, valtion ja eri sektoriviranomaisten etujen yhteensovittamiseksi ja keskinäisen tiedonkulun varmis-

¹⁶⁶ Ryynänen 1999, 179.

¹⁶⁷ Kunnallislaki 953/1976, 137.1 §.

¹⁶⁸ Hannus – Hallberg 2000, 667 – 670; Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 380, 500 – 501.

¹⁶⁹ Ryynänen – Telakivi 2006, 103.

tamiseksi. Neuvottelujen keskeisenä tavoitteena on, että kaavaa laativa kunta saisi riittävän varhaisessa vaiheessa tietoonsa eri valtion viranomaisten tavoitteet ja asiantuntemuksen.

Suviranta on tarkastellut kirjassaan ”Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus” ohjauksen käsitettä todeten, ohjaus on vaikuttamista päätöksentekijän toiminnan suuntaamiseen sekä laadun että määrän osalta halutunlaisen päätöksen aikaan saamiseksi¹⁷⁰. Ohjaustapahtumassa ohjaussubjekti pyrkii tietyn ohjauskeinon avulla vaikuttamaan siihen, että ohjausobjekti käyttäytyy subjektin haluamalla tavalla. Sen vuoksi on tarpeen tarkastella sitä mahdollisuutta, että ohjaussubjekti pyrkii vaikuttamaan päätöksenteon määrän ja laadun osalta haluttuun suuntaan.¹⁷¹

Syrjänen katsoo, että ohjausjärjestelmät koostuvat hallinnollis-oikeudellisista ohjauskeinoista, jotka palvelevat ennakkovalvontaa ja jälkivalvontaa. Ennakkovalvontaa palvelevat lupa- ja ennakoilmoitusjärjestelmät, suunnitelmat ja nimenomaan kaavat. Ohjauskeinojen tarkoituksena on ohjata ympäristönkäyttö vaikutuksineen niille oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti määriteltyihin uomiin. Ympäristönkäytössä toiminnan sallittavuus on tehty riippuvaiseksi ulkopuolisista seikoista kuten kaavoituksesta tai muista maankäyttösuunnitelmista. Päätöksenteossa käytettävän harkintavallan sisältöön on vaikutusta ylemmän viranomaisen harjoittamalla normiohjauksella viranomaisen antaessa yleismääräyksiä, ohjeita ja suosituksia.¹⁷²

Maankäyttö- ja rakennuslain 17 – 21 §:ssä on määritelty eri viranomaisten tehtävät lain mukaisessa suunnittelu- ja ohjausjärjestelmässä. Ylin kehittämis- ja ohjausvastuu kuuluu ympäristöministeriölle. Tehtävässään ympäristöministeriön lähtökohtana ovat kaavoituksen osalta maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet, joista on säädetty lain 5 §:ssä. Ohjaus kohdistuu hallinnon sisällä alueellisiin ympäristökeskuksiin, maakunnan liittoihin ja kuntiin. Kaavoituksen alueellinen valvonta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle.

Ympäristöministeriön kaavoituksellinen ohjaus on pääasiassa hallinnon sisäistä ohjausta, jota on katsottu viranomaisen voivan antaa pelkästään sille kuuluvan organisatorisen aseman perusteella.

¹⁷⁰ Suviranta 1996, 163.

¹⁷¹ Ahlstedt – Jahnukainen – Vartola 1983, 22.

¹⁷² Syrjänen 1999, 113.

Tällöin kysymys on alempien viranomaisten toimintaa koskevasta normiohjauksesta. Se on tarkoitettu turvaamaan muutosidonnaisuuden noudattamista ja yhtenäistä hallintokäytäntöä sekä lisäämään päätösten ennustettavuutta. Ministeriö tai alueellinen ympäristökeskus eivät voi antaa määräyksiä kunnalle siitä, minkälainen asemakaava tietyllä alueella on laadittava. Kaavojen alistusvelvollisuuden poistuttua ennustettavuus ja yhtenäinen hallintokäytäntö ovat aikaisempaa vaikeammin tavoitettavissa. Kunnissa toisistaan poikkeavaa kaavoituskäytäntöä on nyt arvioitava myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Ympäristöministeriön ohjauksella voidaan ennustettavuutta ja hallintokäytännön yhdenmukaisuutta parantaa. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön joustavuus antaa lisää tilaa ja tehtäviä epäviralliselle ohjaukselle.¹⁷³

Hollo tuo esille, että koska valtion viranomaisten kaavoitusta koskeva ohjausvalta on kaventunut siten, ettei valtion viranomaisten vahvistusta enää (muutoin kuin maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan osalta) tarvita, niin valtiovallan ohjaus kaavoitukseen voi olla lähinnä enää ohjeellista¹⁷⁴.

Kauko Heuru on väitöskirjassaan ”Kunnan päätösvallan siirtyminen” todennut, että kun perinteiset valtionvalvonnan muodot: alistus, valitus ja lääninhallituksen valvonta menettivät merkitystään, olisi voitu päätellä, että kuntien asema suhteessa valtioon vahvistui. Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä valtion puuttuminen kunnallishallintoon sai uusia muotoja. Siitä tuli entistä kokonaisvaltaisempi, johdonmukaisempi ja kattavampi. Valtion valvonta muuttui valtion ohjaukseksi, mikä sai myös positiivisoikeudellisen ilmaisunsa useimmissa kunnan lakisääteisiä tehtäviä säätelevissä laeissa. Niissä puhuttiin yleensä valtion ohjauksesta tai johtamisesta. Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen lisäys liittyi kuntien lakisääteisten tehtävien lisäykseen. Se kohdistui kunnan toiminnan tuloksiin, toiminnan tehokkuuteen sekä kansalaisten oikeusturvan takaamiseen.¹⁷⁵

Vaikka ohjausta on perinteisen käsityksen mukaan pidetty yhtenä valvonnan muotona, valvonnan ja ohjauksen yleinen luonne voidaan selventää sanomalla, että valvonta suuntautuu yleensä ja pääasiassa menneisyyteen ja on näin ollen repressiivistä, kun sen sijaan ohjaus sisältää tulevaisuuteen tähtäävän näkökulman. Ohjauksessa ei mielenkiinto kohdistu niinkään jo tapahtuneeseen, vaan siihen, mitä tulisi tapahtua ja miten. Ohjaus on siten eräällä tavalla imperatiivista, konditionaalista ja preventiivistä.¹⁷⁶

¹⁷³ Syrjänen 1999, 114 – 115.

¹⁷⁴ Hollo 2006, 39.

¹⁷⁵ Heuru 2000, 141.

¹⁷⁶ Heuru 2000, 141.

5.3.2 Kunnan velvollisuus ilmoittaa kaavoituksen vireille tulosta

Kaavoituksen vireille tulosta on säädetty MRL 63.2 §:ssä. Kaavoituksen vireille tulosta ilmoittamisen suhteen lakiin on otettu varsin joustavat säännökset, jotka tekevät mahdolliseksi informoida vireille tulosta monin eri tavoin. Säännökset eivät myöskään yksiselitteisesti määrittele vireille tulosta ilmoittamisen ajankohtaa. Tavallisesti kaavan laatiminen tulee vireille kuntalain mukaisella päätöksellä, joka koskee kaavan laatimisen aloittamista. Kun kaavan laatimisen vireille tulosta päättämisestä ei ole säännöksiä maankäyttö- ja rakennuslaissa, on kaavan laatimispäätöksessä kysymys kuntalain mukaisesta päätöksestä. Vireille tulosta ilmoittamiseen liittyvät maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat niin joustavia, että niiden noudattamisen laiminlyönnin voidaan harvoin katsoa olevan lainvastaista.¹⁷⁷ Oikeuskäytännön mukaan kaavan laatimista koskeva päätös koskee vain valmistelua, eikä siitä voi tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta¹⁷⁸.

Kunta ilmoittaa kaavoituksen vireille tulosta joko kaavakohtaisesti tai kaavoituskatsauksessa (MRL 7 §). Tällöin osallisille tiedotetaan myös kaavoituksen lähtökohdista sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Vireille tulosta ilmoittaminen on kunnan ensimmäinen yhteydenotto osallisiin. Vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta onkin tärkeää, että osalliset tavoitetaan mahdollisimman laajasti ja että he voivat tutustua osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan sekä ottaa kantaa siihen.

Maankäyttö- ja rakennusasetus edellyttää, että vireille tulosta ilmoitetaan osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta ilmoitetaan niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Tällöin ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä (MRA 30.2 §). Kun osallisia on paljon, tarvitaan yleensä muitakin tiedottamisen tapoja. Kaavoituksen vireille tulosta ilmoittaminen kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä voi käytännössä tulla kysymykseen lähinnä sellaisissa kunnan kaavoitusohjelmaan sisältyvissä kaavahankkeissa, joista jo kaavoituskatsaukseen voidaan sisällyttää riittävät tiedot kaavoituksen suunnitellusta aika-aulusta ja vuorovaikutusmenettelyistä¹⁷⁹.

Aikaisemmin mainitusta kaavoituskatsauksesta on säädetty MRL 7 §:ssä, missä todetaan, että kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Jo aikai-

¹⁷⁷ Ekroos - Majamaa 2005, 341.

¹⁷⁸ Ks. KHO 4.4.2003 T 850, yleiskaavan osalta.

¹⁷⁹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 312.

semmassa rakennusasetuksessa (697/1990) oli säännös (8 §) kaavoituskatsauksesta. Voimassa olevaan lakiin kaavoituskatsausta koskeva säännös otettiin pääosin samansisältöisenä.¹⁸⁰

Katsauksessa tulee selostaa lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Lainmuutoksella 1441/2006 pykälään lisättiin kohta, että kaavoituskatsauksen yhteyteen on kysynnän sitä edellyttäessä liitettävä arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä. Hallituksen esityksen (81/2006) perusteluissa todettiin, että säännös velvoittaa tällaisen arvioinnin ottamisen kaavoituskatsaukseen silloin, kun asuntotonttien kysyntä on voimakasta. Lähinnä tällainen tilanne on väestöltään kasvavissa kunnissa, joissa paine asuntorakentamiseen on voimakas.¹⁸¹

Kaavoituskatsauksen tiedottamistapa on jätetty MRL 7 §:ssä kunnan harkintaan. Harkintaa kuitenkin rajaa viranomaisen velvollisuus edistää säännöksen päämäärien toteutumista. Mäkinen toteaa, että tiedottamiselta voidaan edellyttää riittävää havainnollisuutta, jotta kuntalaisilla olisi myös todellisuudessa mahdollisuus saada kaavoituksesta tietoa. Tulkintaa voidaan perustella erityisesti PL 20 §:llä ja 22 §:llä, joiden mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan vaikuttamismahdollisuudet sekä myös MRL 1 §:ään otetulla tavoitesäännöksellä. Lain 7 §:n yleisen tiedottamisvelvoitteen ohjelmallisesta luonteesta johtuen on katsottu, ettei tiedottamisvelvollisuuden puute tai sen laiminlyöntikään johtaisi päätöksen kumoamiseen menettelyvirheen vuoksi. Kaavoituskatsauksessa tapahtuneista virheistä ei voida valittaa, vaan ainoastaan kannella.¹⁸²

5.3.3 Kehittämiskeskustelu kunnan ja ympäristökeskuksen vuorovaikutuksen välineenä

Maankäyttö- ja rakennuslain 8 §:ssä säädetään kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken käytävästä kehittämiskeskustelusta. Lainkohdan mukaan kehittämiskeskustelu tulee käydä vähintään kerran vuodessa, missä keskustelussa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Säännös on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, mutta sitä ei ole sanktioitu, eikä velvollisuuden toteuttamiseksi ole säädetty pakkokeinouhkaa¹⁸³.

¹⁸⁰ Ks. RakA 697/1990, 8 §.

¹⁸¹ HE 81/2006 vp, 25.

¹⁸² Mäkinen 2000, 241 – 242.

Kehittämiskeskustelusta on nyt otettu varsinainen säännös lakiin, vaikka yhteistyö käytännössä kuntien ja valtion kaavoitusviranomaisten (alueellinen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö) välillä on toteutunut juuri ”epävirallisten” neuvottelujen kautta. Kunnat ovat enemmän tai vähemmän keskustelleet ajankohtaisista kaavahankkeistaan valtion viranomaisten kanssa lähinnä varmistaakseen kaavojen läpimenon alistusmenettelyssä.

Lainkohdassa puhutaan merkittävistä asioista. Merkittävyyden arviointi jää lähinnä kunnan harkinnan varaan, vaikka alueellisen ympäristökeskuksenkin puolelta voidaan ottaa esille sen näkökulmasta tärkeitä asioita. Myös lähiaikoina vireille tulevien kaava-asioiden esille otto jää pitkälti kunnan harkintaan.¹⁸⁴ Laissa ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin kehittämiskeskustelujen ajankohdasta eikä menettelytavoista. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että keskustelu voisi usein liittyä kunnan kaavoituskatsauksen valmistelun yhteyteen¹⁸⁵.

Kehittämiskeskustelu on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen väliseksi tapaamiseksi. Jos käsiteltävien asioiden takia on tarpeellista, ei kuitenkaan ole estettä kutsua neuvotteluun esim. maakunnan liiton tai muita valtion sektoriviranomaisten edustajia. Joidenkin ympäristökeskusten alueella on käyty myös kuntien yhteisiä kehittämiskeskusteluja.

Kehittämiskeskusteluista saatuja kokemuksia on selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurantaan liittyvässä alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmäkyselyssä vuodelta 2005. Selvityksen mukaan kehittämiskeskustelut koettiin hyödyllisiksi yhteistyön välineiksi kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä, vaikka ei kuitenkaan yhtä tärkeiksi kuin viranomaisneuvottelut. Kehittämiskeskusteluissa oli käsitelty yleensä ajankohtaisia kaava-asioita ja kunnan ja ympäristökeskuksen yhteistyökysymyksiä. Kehittämiskeskustelujen ongelmiksi koettiin liian suuri asioiden ja osanottajien määrä sekä erityisesti kunnan luottamushenkilöiden vähäinen osallistuminen.¹⁸⁶

¹⁸³ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 492.

¹⁸⁴ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, 493.

¹⁸⁵ HE 101/1998 vp, 63.

¹⁸⁶ Ks. Ympäristöministeriö 2005, Suomen ympäristö 781, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, 85 – 88, 156 – 157; sekä Ympäristöministeriö 2005, Suomen Ympäristö 784, Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina, 28 – 34, 53 – 54.

5.3.4 Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

5.3.4.1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Maankäyttö- ja rakennuslain 63.1 §:n mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Säännöksen tarkoituksena on vaikuttaa siihen, että vuorovaikutus alkaa jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa ja myös ympäristövaikutuksiin liittyvät kysymykset tulevat aiempaa monipuolisemmin arvioitaviksi. Suunnitelmassa kuvataan osallistumisen ja vuorovaikutuksen tavat. Suunnitelman sisältö riippuu suunniteltavasta alueesta, sen laajuudesta, osallisten määrästä ja kaavan merkityksestä. Suunnitelman merkitys on suurin laaja-alaisissa tai vaikutuksiltaan merkittävissä ja useita osallisia koskevissa kaavoitushankkeissa.¹⁸⁷

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on uusi, osallistumista, vuorovaikutusta ja kaavan vaikutusten arvioimista palveleva työväline kaavoitusprosessissa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimista heti kaavoitusta aloitettaessa edellyttää lain 63.2 §:n säännös kaavoituksen vireille tulosta ilmoittamisesta. Säännöksen mukaan kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmasa tulisi määritellä suunnittelun kohde, suunnittelussa käsiteltävät keskeiset asiat ja ne osalliset, joita suunnittelu koskee. Suunnitelmassa tulisi esittää myös ne tavat, joita on tarkoitus käyttää vuorovaikutusmenettelyissä. Siihen voisi kuulua erilaisia menettelyjä, kuten kaavoitukseen liittyvien luonnosten ja niiden vaikutusten esittelyä ja yhteistä arviointia, yhteissuunnittelua, haastatteluja ja kyselyjä tai valmisteluaineiston nähtävillä pitoa.¹⁸⁸

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskeva maankäyttö- ja rakennuslain säännös on oikeudellisesti velvoittava. Velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa siihen, että kaavan hyväksymistä koskeva päätös on lainvastainen. Lain säännös sisältää kuitenkin varsin joustavia normeja. Tämän vuoksi menettely lainvastaisuus ei useinkaan ole kovin yksiselitteistä. Lainvastainen menettely saattaisi olla esim. silloin, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan – ikään kuin muotosäännösten

¹⁸⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 321 – 322.

¹⁸⁸ HE 101 /1998 vp, 83.

täyttämiseksi – vasta kaavaehdotuksen valmistumisvaiheessa. Useimmiten osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältöä koskevien seikkojen osoittaminen riittämättöminä lainvastaisiksi on hyvin vaikeata. Selvimmin menettelyvirhe on olemassa silloin, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei ole lainkaan laadittu. Lain säännös kun lähtökohtaisesti edellyttää suunnitelman laatimista.¹⁸⁹

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että erityisen suunnitelman laatiminen ei ole kuitenkaan aina välttämätöntä vähäisessä kaavoitushankkeessa, jossa osallisia on vain muutama, jos kaavan vireilläolosta ilmoittaminen ja vuorovaikutus voidaan muutoinkin turvata. Lisäksi hallituksen esityksessä todettiin, että kaavoituksen vireille tulosta ilmoittaminen voisi tapahtua esim. kunnan kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.¹⁹⁰ Kyseinen kohta on sisällytetty lakiin (MRL 63.2 §).

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta vastaa kaavaa laativa viranomainen, maakunta-kaavan osalta maakunnan liitto sekä yleis- ja asemakaavojen osalta kunta. Jos maanomistajan toimesta laaditaan loma-asutusta ohjaava ranta-asemakaava, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen kuuluu MRL 74.1 §:n mukaan maanomistajalle.

5.3.4.2 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyys

Kunta voi selvittää osallisten näkemyksiä osallistumisen ja arvioinnin järjestämisestä suunnittelun alkaessa. Samalla kun osallisille ilmoitetaan kaavoituksen vireille tulosta, heille voidaan varata mahdollisuus esittää mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Alueellinen ympäristökeskus kytkeytyy osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan siten, että kunta voi halutessaan selvittää alueellisen ympäristökeskuksen näkemyksiä osallistumisen ja arvioinnin järjestämisestä etukäteen (MRL 64.1 §). Osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta voidaan neuvotella suunnittelun alkaessa esim. viranomaisneuvottelussa, jossa muutoinkin käsitellään suunnittelun lähtökohtia.

Mainittu neuvottelu olisi luonnollisesti mahdollinen ilman sitä koskevaa nimenomaista lain säännöstäkin, joten kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta, vaan menettely on kunnan vapaaehtoisuuteen perustuva. Säännös osaltaan korostaa uudentyyppistä neuvottelevaa yhteistyötä kuntien

¹⁸⁹ Ekroos – Majamaa 2005, 340; ks. Vaasan HaO 22.12.2005(05/0378/4) Vaasa. OAS:n mukainen menettely ei täyttännyt MRL:ssa asetettuja vaatimuksia vuorovaikutuksen järjestämisestä.

¹⁹⁰ HE 101/1998 vp, 83.

ja valtion välillä. Neuvottelun kautta kunta saa tietoonsa alueellisen ympäristökeskuksen käsityksen suunniteltujen osallistumismenettelyjen ja arviointien riittävydestä.¹⁹¹

Alueellinen ympäristökeskus ei ole muodollisesti sidottu tässä vaiheessa esittämäänsä kantaan, mutta käytännössä kunta voi saada riittävän varmuuden ympäristökeskuksen näkemyksestä. Ilmeisen epätodennäköistä lienee, että alueellinen ympäristökeskus muuttaisi myöhemmin kantaansa, mikäli kaavoitushanke vastaa sille esitettyä, eikä kaavoitusprosessin kestäessä ole tehty hanketta koskevia merkittäviä muutoksia.¹⁹²

Jos osallistumis- ja arviointisuunnitelma ei ole osallisen mielestä asianmukainen, hän voi esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelua sen riittävydestä MRL 64.2 §:n mukaisesti. Esitys on tehtävä ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville. Osallisen esityksen saatuaan alueellisen ympäristökeskuksen on arvioitava osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyys kyseessä olevan kaavoitushankkeen kannalta. Mikäli alueellinen ympäristökeskus havaitsee suunnitelmassa ilmeisiä puutteita, on sen viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu suunnitelman täydennystarpeiden selvittämiseksi. Osallisella ei ole subjektiivista oikeutta saada neuvottelua pidettäväksi, vaan neuvottelun tarpeellisuuden harkinta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle.¹⁹³

Kun alueellinen ympäristökeskus on osallisen esityksestä päättänyt järjestää neuvottelun, kunnan on MRA 31 §:n mukaan toimitettava ympäristökeskukselle neuvottelua varten tarvittava aineisto, johon kuuluu kaavan tavoitteita, vaikutuksia ja merkitystä koskeva aineisto, minkä perusteella voidaan arvioida osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennystarpeita. Neuvotteluun tulee MRL 64.3 §:n mukaan kutsua kunnan edustajien lisäksi esityksen tehnyt osallinen sekä tarpeen mukaan ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 31.2 §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen on laadittava neuvottelusta muistio, josta on käytävä ilmi neuvotteluun osallistuneiden käsitykset osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennystarpeista ja neuvottelun lopputulos.

Ympäristökeskuksen kannanotot osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennystarpeista eivät sido kuntaa¹⁹⁴. Hallituksen esityksen perusteluissa rakennuslainsäädännön uudistamiseksi on todettu osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevasta neuvottelusta, että sille ei esitetä säädettäväksi

¹⁹¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 313.

¹⁹² Ekroos – Majamaa 2005, 343.

¹⁹³ Ekroos – Majamaa 2005, 344.

¹⁹⁴ Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, 37.

oikeudellisia vaikutuksia esim. kaavoitusprosessin etenemiselle. Oikeudellista estettä ei näin ollen ole kaavan valmistelutyön etenemiselle neuvotteluesityksen käsittelyn aikanakin. Jos on syytä olettaa, että suunnitelmaa olisi täydennettävä, ei vuorovaikutuksen kannalta merkittäviä kaavoitustyön vaiheita yleensä ole syytä toteuttaa ennen kuin mahdollinen neuvottelu on järjestetty.¹⁹⁵ Osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydentämistä harkitessaan kunta joutuu kuitenkin ottamaan huomioon, että puutteelliset osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt voivat antaa perusteen valittaa kaavasta¹⁹⁶.

5.3.5 Viranomaisneuvottelut

Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisestä viranomaisneuvottelusta säädetään MRL 66 §:ssä. Neuvottelu on kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen lakisääteinen yhteydenpidon muoto ja tarkoitettu valtion keskeiseksi vaikuttamiskeinoksi. Lainkohdan 66.2 §:n (momentti muutettu 29.12.2006/1441) viranomaisneuvottelut tulee järjestää, kun kunta laatii yleis- tai asemakaavaa, joka koskee:

- 1) Valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai
- 2) Joka on muutoin yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä.

Yhtenä lähtökohtana MRL 66.2 §:n tarkistamiselle oli ympäristöministeriön alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmille tekemästä kyselystä saadut palautteet viranomaisneuvotteluista. Kyselyyn vastanneista yli 40 % koki mm., että viranomaisten näkemuserot tulevat liian usein esille vasta kaavan ehdotusvaiheen neuvottelussa, jolloin saattaa olla jo liian myöhäistä sovittaa yhteen erilaisia näkemuseroja. Lisäksi puutteita nähtiin viranomaisten osallistumisessa neuvotteluihin. Osa vastaajista koki myös, että alueellinen ympäristökeskus kiinnittää liikaa huomiota kaavan sisällön ja kaavanmääräystekniikan yksityiskohtiin. Ongelmaksi oli noussut myös se, että kaikki tarpeelliset valtion sektoriviranomaiset ja maakuntien liitot eivät ole neuvottelujen lukumäärän, etäisyyksien ja käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa aina voineet osallistua viranomaisneuvotteluihin, mikä on heikentänyt neuvottelujärjestelmän toimivuutta. Hallituksen esitys MRL 66.2 §:n tarkistamiselle perustui tonttitarjontatyöryhmän mietintöön 1/2006.¹⁹⁷

¹⁹⁵ He 101/1998 vp, 83.

¹⁹⁶ Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, 37.

¹⁹⁷ Ks. Ympäristöministeriö 2005, Suomen ympäristö 781, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus,

Hallituksen esityksessä (81/2006) todettiin, että lain 66.2 §:n muutoksella viranomaisneuvottelut voidaan kohdentaa aikaisempaa selkeämmin kaikkein merkittävimpiin kaavoihin ja vähentää niiden määrää. Tällä tavoin pyritään varmistamaan eri osapuolten mahdollisuus riittävästi paneutua neuvotteluihin ja myös osallistua niihin. Säännöksen tarkistaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä voitaisi tarpeen mukaan pitää muita neuvotteluja valmisteltavista kaavoista.¹⁹⁸

Yleiskaavaa on sen keskeisen merkityksen vuoksi yleensä aina ja osayleiskaavaakin usein pidettävä niin merkittävänä, että viranomaisneuvottelu on järjestettävä¹⁹⁹. Asemakaava saattaa koskea sen sijaan hyvinkin erilaisia kysymyksiä, minkä vuoksi viranomaisneuvottelun tarvetta joudutaan aina harkitsemaan tapauskohtaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 §:n mukaan 66.2 §:ssä tarkoitettu yhteydenpito- ja neuvotteluvollisuus koskee aina ranta-alueelle pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi laadittavaa yleiskaavaa ja asemakaavaa. Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa todetaan näillä kaavoilla olevan erityisesti luonnonarvojen kannalta sellaista yleistä merkitystä, että viranomaisneuvottelu on tarpeellinen.²⁰⁰

Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden mukaisesti neuvottelumenettelystä on tarkoitus muodostaa valtion ensisijainen vaikuttamiskeino. Neuvottelulla on tarkoitus varmistaa, että kaavaa laativa kunta saa riittävän varhaisessa suunnitteluvaiheessa tietoonsa ne tavoitteet ja asiantuntemuksen, jota valtion ympäristöhallinnolta, kaavan toteuttamiseen mahdollisesti osallistuvilla valtion viranomaisilla tai muilla viranomaisilla on. Kuntien kaavoitukseen liittyvät neuvottelumenettelut kuuluvat valtion hallinnossa alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. Myös ympäristöministeriö kutsutaan neuvotteluun, jossa käsitellään suurten kaupunkiseutujen erityiskysymyksiä ja yleensäkin valtakunnallisesti merkittäviä kysymyksiä.²⁰¹ Viranomaisneuvotteluja käytiin jo aikaisemman rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä valtion ja kunnan viranomaisten kesken. Erityisesti yleiskaavoja laadittaessa 1980- ja 1990-luvulla kehitettiin ja toteutettiin ns. määrämuotoisia yleiskaavaneuvotteluja²⁰². Maankäyttö- ja ra-

94 – 99, 157; Ympäristöministeriö 2005, Suomen Ympäristö 784, Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina, 34 – 40, 54; Ympäristöministeriön raportteja 1/2006,28,38; HE 81/2006 vp, 10.

¹⁹⁸ HE 81/2006 vp, 17.

¹⁹⁹ Syrjänen 2005, 92.

²⁰⁰ HE 101/1998 vp, 88.

²⁰¹ HE 101/1998 vp, 84.

²⁰² Ks. Ympäristöministeriön yleiskirje nro 5002/501/90, 21.12.1990 kuntien ja valtion viranomaisten välisistä yleiskaavaneuvotteluista.

kennuslaissa neuvottelujen asema korostuu mm. siksi, että kuntien kaavojen vahvistamismenettelystä on nyt luovuttu.

Aloitus- ja valmisteluvaiheessa järjestettävä viranomaisneuvottelu luo perustaa koko kaavoitusprosessille. Lainsäädäntö määrittelee väljästi neuvottelun ajankohdan. Se voidaan järjestää kaavan aloitusvaiheessa tai myöhemmin valmisteluvaiheessa.²⁰³

Valtioneuvoston asetuksella (118/2007) muutettiin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 18 §:ää ja 26 §:ää, siten että viranomaisneuvottelut järjestetään yleiskaavaa ja asemakaavaa valmisteltaessa, ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen. Kunta järjestää tarvittaessa toisen viranomaisneuvottelun sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Pykälien uusissa samansisältöisissä 2. momenteissa selvennetään neuvottelujen tarkoitusta ja asioita, jotka viranomaisten tulisi tuoda esille neuvotteluissa. Lisäksi pykälien samansisältöisissä uusissa 3. momenteissa tähdennetään, että viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Hallituksen esityksessä (81/2006) todettiin, että kehittämisen tarvetta katsottiin olevan viranomaisneuvottelujen kynnyksen määrittelyssä niin, että ne kohdentuisivat kaikkien osapuolten kannalta oikealle tasolle. Asetuksen muutoksella on tarkoitus väljentää aloitusvaiheen viranomaisneuvottelun järjestämisen ajankohtaa, sekä harkita toisen neuvottelun järjestämisen tarvetta yleiskaavoituksessa samoin kuin asemakaavoituksessa. Lisäksi asetuksella on tarkoitus selventää viranomaisneuvottelujen tarkoitusta ja asioita, jotka viranomaisten tulisi tuoda esille neuvotteluissa. Samoin on tarkoitus säätää siitä, että viranomaisten tulisi tuoda esiin käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.²⁰⁴

Kunta sopii alueellisen ympäristökeskuksen kanssa viranomaisneuvottelun järjestämisestä. Viranomaisneuvotteluun kutsutaan MRL 66.3 §:n mukaisesti ne valtion viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Kutsuttavia ovat myös sellaiset valtion liikelaitokset, joilla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisvastuu. Viranomaisneuvotteluun kutsuttavia saattavat olla myös maakunnan liitto ja ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön edustajan läsnäolo neuvotteluissa on erityisesti tarpeen, kun käsitellään suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kysymyksiä. Kaa-

²⁰³ Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, 43.

²⁰⁴ HE 81/2006 vp, 17

vaa laativan konsultin on myös hyvä olla mukana viranomaisneuvottelussa. Konsultti ei kuitenkaan voi edustaa niissä kuntaa.²⁰⁵

Myös muita kaavaneuvotteluja voidaan järjestää kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä kuin edellä mainittuja viranomaisneuvotteluja. Neuvotteluja voidaan tarvita myös kaavoista, jotka eivät ylitä viranomaisneuvottelujen kynnystä. Lisäksi kaavaratkaisun tueksi saatetaan tarvita valtion viranomaisen asiantuntemusta mm. rakennussuojeluun tai luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä.

Mäkinen on tarkastellut viranomaisneuvottelujen merkitystä ja todennut, että valtion viranomaisten ensisijaisena tehtävänä viranomaisneuvotteluissa on ilmaista käsityksensä siitä, mitä vaatimuksia kaavoitukselle tulee asettaa valtion ja yleisen intressin näkökulmista. Keskeisesti valvottavia intressejä ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Usein ohjaus tarkoittaa kannanottoa siihen, mikälaista vaikutusten selvittämisen tasoa voidaan pitää laissa säädettyinä minimitasona. Ohjaus voi kohdistua myös mitoitukseen ja erilaisiin suojeluintresseihin. Mäkinen korostaa, että ohjauksessa on tärkeitä muistaa eri osapuolten roolit. Kunta on päätöksentekijä ja tahdonmuodostaja ja valtion viranomainen valvoo toiminnan oikeudellisia rajoja. Koska valtion viranomaiselle kuitenkin on annettu myös ympäristöedun edistämistehtävä, mitään estettä ei ole sille, että neuvotteluissa ilmaistaan valtion viranomaisen käsitys myös siitä, miten kulloinkin ympäristöintressi voidaan parhaalla mahdollisella tavalla ottaa huomioon.²⁰⁶

Ryynänen on useaan otteeseen kirjoittanut valtion uudesta kaavoituksen ohjauksikäytännöstä ja neuvottelumenettelystä kriittisesti. Hän on todennut siitä seuraavasti: ” Vaikka kuntien valtionvalvontaa muodollisesti on vähennetty (esim. alustusvelvollisuus on likimain poistunut), on valvonta saanut uusia muotoja. Ne eivät välttämättä ole yhtään aikaisempia järjestelmiä kuntaystävällisempiä.” Ryynäsellä on esimerkkinä maankäyttö- ja rakennuslain säännös kuntien kaavoituksessa tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ja neuvottelumenettelystä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Hän korostaa, että lain säännös mahdollistaa senkaltaisen valtionvalvonnan ja – ohjauksen, mikä jää vaille oikeudellista kontrollia. Kunta ei voi valittaa tällaisesta ohjauksesta, mutta on tosiasiaa velvollinen noudattamaan neuvottelumenettelyssä tapahtuvaa ohjausta.²⁰⁷

²⁰⁵ Ympäristöministeriö, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007, 44.

²⁰⁶ Mäkinen 2004, 90 – 91.

²⁰⁷ Ryynänen 2003, 65.

Kirjassaan ”Kunnat valtion valvonnassa” Ryynänen on tarkastellut valtion valvontaviranomaisten kunnille osoittamaa neuvontaa (valvova neuvonta) todeten, että kyseessä on epävirallinen hallinnon neuvottelujärjestelmä, jonka avulla pyritään säästämään kuntia muodollisten valvontakeinojen käyttöönotolta. Kyse on lähinnä neuvotteluista, varoituksista ja uhkauksista. Ryynänen korostaa, että varsinaisessa neuvonnassa on erotettava toimivaltuus ja sallittavuus. Toimivaltuuden neuvontaan on ilmentävä laista (MRL 66 §). Neuvonta on tällöinkin rajattu vain laillisuuskysymyksiin. Ryynänen toteaa, että neuvonnan sallittavuus sen sijaan on ongelmallisempaa. Tällöin valvontaviranomainen voi antaa neuvoja, joiden antaminen (tai neuvottelu) ei ole suoraan viranomaisen toimivaltuuksissa säädetty. Neuvonta voidaan nähdä vallankäyttönä, jolloin tällaiseen neuvontaan on suhtauduttava kielteisesti, koska vaarana on muun ohella neuvojen sitovuuden eli suositusluonteisuuden ymmärtäminen väärin. Ryynänen jatkaa vielä, että neuvonta ei saa johtaa liialliseen kunnan toimivaltuuksien käyttöön puuttumiseen eikä kunnan sisäisten asioiden hoitoon menemiseen. Kunnalla on luonnollisesti aina oltava oikeus itse tehdä sisäisesti tarpeellinen korjaus ennen ulkoisiin valvontakeinoin ryhtymistä. Lisäksi on huomattava, että neuvottelussa ei selvitetä ainoastaan valtio-osapuolen näkemyksiä, vaan myös kunnan kannanotoilla on vaikutusta omaavaa merkitystä.²⁰⁸

5.3.6 Lausuntojen pyytäminen kaavaehdotuksesta ja kaavan hyväksymisestä tiedottaminen

Vaikka kaavaa laadittaessa on hankittava tarpeelliset selvitykset ja arvioitava kaavan vaikutukset, kaavaehdotuksesta on pyydettävä vielä erikseen valtion viranomaisten lausunnot. Niissä lausunnoissa viranomaiset joutuvat ottamaan virallisesti kantaa siihen, ovatko viranomaisten toimialan edellyttämät säännökset ja selvittämistarpeet otettu huomioon kaavaehdotuksessa. Säännökset lausuntojen pyytämisestä sisältyvät maankäyttö- ja rakennusasetuksen 20§:ään (yleiskaavaa koskevat) ja 28 §:ään (asemakaavaa koskevat). Tutkimuksen kannalta tässä käsitellään lausuntojen pyytämistä ja kaavan hyväksymisestä tiedottamista vain alueellisen ympäristökeskuksen kannalta.

Asetuksen 20 §:n kolmannen kohdan mukaisesti yleiskaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto tarpeen mukaan alueelliselta ympäristökeskukselta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelu-
muistiossa on mainittu, että alueellisen ympäristökeskuksen lausunto saattaa olla tarpeen kaavan yleisen merkityksen tai kaavassa esille tulevan erityisen näkökulman takia. Tällainen näkökulma

²⁰⁸ Ryynänen 2004, 57.

saattaa liittyä esim. tulvan, sortuman tai vyörymän vaaran alaisen ranta-alueen käsittelyyn kaavassa.²⁰⁹

Vastaavasti MRA 28 §:n toisen kohdan mukaan asemakaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta, jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta taikka maankuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta. Asemakaavan osalta ei ole pyydettävä aina ja ehdottomasti mitään lausuntoa, vaan lausunnonantajien käyttäminen on riippuvaista siitä, mitä seikkoja kaavassa käsitellään sekä arvioon kaavan vaikutuksista. Lausunnon pyytäminen on riippuvaista myös siitä, onko jo hankittu MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n mukaiset riittävät selvitykset.²¹⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain 200 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 §:ssä on erikseen säännökset kaavapäätöksen voimaan tulemiseksi tarpeellisesta kuuluttamisesta. Kaavan hyväksymistä koskeva päätös on saatettava yleisesti tiedoksi niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Päätöksestä on tiedotettava MRA 94.2 §:n mukaan myös sähköisesti. Sama sääntö koskee kaavan ja kaavaselostuksen julkaisemista.

Lain 200.3 §:n ja asetuksen 94.1 §:n mukaisesti kunnan on lähetettävä viivytyksettä yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös sekä kaavakartta ja -selostus tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle. Lisäksi kunnan on lähetettävä jäljennös annetuista lausunnoista ja muistutuksista, jollei niitä ole hyväksymistä koskevassa päätöksessä riittävästi selostettu. Lisäksi ympäristökeskukselle on lähetettävä ilmoitus kaavan voimaantulosta (MRA 95.2 §). Alueellisen ympäristökeskuksen tiedonsaanti on tarkoitettu turvaamaan ympäristökeskuksen valvontatehtävän suorittamista, oikaisukehotuksen tekemismahdollisuutta ja valitusoikeuden käyttöä varten. Kun molemmat toimenpiteet on suoritettava valitusajan kuluessa, kunnan on lähetettävä kaavan hyväksymistä koskeva päätös ympäristökeskukselle tiedoksi viivytyksettä.

5.4 Alueellisen ympäristökeskuksen puuttumiskeinot kunnan kaavoitukseen

Kun kuntatason kaavat aikaisemmin pääsääntöisesti alistettiin valtion viranomaisten vahvistettaviksi, vahvistusviranomaisen voi tehdä kunnan alistettavaan päätökseen oikaisuluonteisia korjauksia ja

²⁰⁹ Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelumuiotio 1999 vp, 10.

²¹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 614.

vähäisiä muutoksia. Päätös voitiin jättää vahvistamatta myös osittain. Kunta voi silloin myös huomattuaan virheen peruttaa alistuksen.²¹¹ Kun kunta nyt lopullisesti itse päättää kaavoista, päätökseen tulleiden virheiden korjaamisessa on päätöksen korjauskeinona käytettävissä aiempaa vähäisemmät mahdollisuudet. Syrjänen toteaa, että päätöksen tehnyt viranomaislainen voi aina itse oikaista päätöstään hallintolain (434/2003) 50 §:n ja 51 §:n mukaisesti. Jos kuitenkin kysymyksessä on tulkintaerimielisyys, asia on ratkaistava varsinaisessa muutoksenhakumenettelyssä.²¹²

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä suoranaisesti muutoksenhakuviranomaisen mahdollisuudesta kumota valituksen kohteena oleva kaavan hyväksymistä koskeva päätös osittain²¹³. Pääsääntöisesti tuomioistuimet eivät voi puuttua niiden tutkittavana oleviin kaavapäätöksiin, vaan päätös joko pysytetään sellaisenaan, kumotaan tai palautetaan uudelleen valmisteltavaksi. Kaavakäsittelyn nopeuttamiseksi MRL 203 §:ää on muutettu (1441/2006) siten, että muutoksenhakuviranomaisella on nyt mahdollisuus tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia kunnan suostumuksella, jos siihen suostuvat myös ne, joiden etuun tai oikeuteen asia vaikuttaa. Kaavassa saattaa olla pieniä asiallisia puutteita ja virheellisyyksiä, joiden johdosta valitusviranomaislainen aikaisemmin joutui palauttamaan kaavan uuteen valtuustokäsittelyyn. Tästä aiheutuu haitallista viivästystä kaavan lainvoimaiseksi tulemiseen.²¹⁴

Kuntakaavojen osalta kaavan hyväksymisen jälkeisiä puuttumiskeinoja ovat alueellisen ympäristökeskuksen mahdollisuus tehdä oikaisukehotus kunnalle ja valitus hallinto-oikeuteen. Maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n mukaisesti ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleis- tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Oikaisukehotus tulee tehdä kaavaa koskevan päätöksen valitusajan kuluessa. Oikaisukehotuksen antamiseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Alueellisen ympäristökeskuksen on ilmoitettava kehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle. Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös, jollei valtuusto tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 91 §:n mukaan oikaisukehotuksessa on esitettävä, miltä osin kaavaa laadittaessa ei ole otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai miltä osin kaavan katsotaan muutoin olevan lainvastainen.

²¹¹ Ks. RakL 127 §; Larma – Hallberg – Jatkola – Wirilander 1992, 499 – 502.

²¹² Syrjänen 2005, 182 – 183.

²¹³ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, 810 – 811.

²¹⁴ HE 81/2006 vp, 31.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191.1 §:n mukaan alueellisella ympäristökeskuksella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Ympäristökeskuksen toimiala on määritelty MRL 18 §:ssä ja ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen on valvottava, että kuntien kaavoituksessa otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

5.4.1 Oikaisukehotus kaavapäätöksestä

Alueellisen ympäristökeskuksen oikaisukehotusta koskeva maankäyttö- ja rakennuslain sääntely (195 § - 196 §) on osa valtion viranomaiselle kuuluvaa kuntiin kohdistuvaa alueidenkäytön suunnittelua koskevaa valvontajärjestelmää. Muina välineinä siihen kuuluvat aikaisemmin tarkastellut ennakkollinen kuntien ohjaus (kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut kaavaa laadittaessa) sekä muutoksenhakuoikeus kuntien kaavoja koskevia päätöksistä.

Mäkinen arvioi, että oikaisukehotusmenettely syntyi lainvalmistelun loppuvaiheessa kompromissina, ilmeisesti jonkinlaiseksi varaventtiiliksi alustusmenettelyn poistuessa. Mäkisen mukaan taustalla saattoi olla myös pelkoja uuden järjestelmän toimivuudesta valitusten siirtyessä jo ensi asteessa tuomioistuimiin. Kehotus toiminee kontrollikeinona jo etukäteen siten, että se pakottaa kunnan kiinnittämään vakavaa huomiota neuvotteluissa esitettyihin näkökantoihin oikeudellisesta näkökulmasta. Mikäli kaavaa ei muuteta oikaisukehotuksen johdosta, odotettavissa voi olla valitus tuomioistuimeen. Oikaisukehotus on erikoinen järjestely sikäli, että sen käyttämisen kynnys on korkeampi kuin valituksen tekemiselle asetetut edellytykset. Korkeampaa kynnystä voidaan perustella kunnallisella itsehallinnolla. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaan mille tahansa kunnan päätöksentekoon puuttumiselle tulee olla hyvät perusteet.²¹⁵

Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa on todettu, että koska valitus tuomioistuimeen voi olla raskas ja aikaa vievä prosessi tilanteessa, jossa kaavassa on jo neuvotteluissa havaittu selkeä kaavan sisältövaatimusten vastaisuus tai kaavassa ei ole otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tällöin nopeampi tie korjata virheellinen kaavapäätös on saattaa asia välittömästi uudelleen kunnan omaan harkintaan. Valitusaikana tehtävä oikaisukehotus merkitsee, että kaava on vietävä kunnan valtuustoon uudelleen päätettäväksi. Valtuusto on asiasta päättävä toimielin siitä riippumatta, onko kaava hyväksytty aikaisemmin valtuustossa, hallituksessa tai lautakunnassa. Kaa-

²¹⁵ Mäkinen 2004, 91.

van laatiminen vastoin lain säännöksiä voi tarkoittaa sekä kaavan sisältöä että kaavan laatimisessa noudatettua menettelyä. Kunnan olisi tehtävä päätös oikaisukehotuksen johdosta kuuden kuukauden kuluessa kehotuksesta. Aikarajan säätäminen on katsottava tarpeelliseksi mm. oikeusturvasyistä.²¹⁶ Maankäyttö- ja rakennuslain 195.4 §:ssä säädetystä kuuden kuukauden määräraajasta ei ollut vielä mainintaa rakennuslakitoimikunnan mietinnössä (1997:16), vaan se tuli esille vasta hallituksen esityksessä²¹⁷.

Jääskeläinen – Syrjänen toteavat, että oikaisukehotusmenettely on tarkoitettu sellaiseksi valvontakeinoksi, johon tartutaan, kun lain muut valvontatoimet eivät toimi. Menettelyssä ympäristökeskus kehottaa kunnan viranomaista harkitsemaan päätöksensä oikeellisuutta uudelleen, kun ympäristökeskuksen arvion mukaan väärän harkinnan perusteella on syntynyt lainvastainen päätös. Kysymys saattaa olla esim. laatutasoltaan niin huonosta asemakaavasta, ettei se täytä lain vähimmäisvaatimuksia. Asia tulee silloin kunnassa uudelleen päätettäväksi.²¹⁸

Oikaisukehotus on MRL 195.1 §:n mukaan mahdollista tehdä silloin, kun kunnan kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Kaava voi olla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen joko suoraan tai niin, että sitä laadittaessa ei ole otettu huomioon maakuntakaavaan (tai yleiskaavaan) sisällytettyjä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteista johtuvia seikkoja. Kehotus voidaan tehdä myös varsin yleisluontoisella perusteella, että kaava on laadittu muutoin vastoin lakia. Lainvastaisuus voi ilmetä esim. siten, että kaava ei täytä laissa asetettuja sisältövaatimuksia. Alueellinen ympäristökeskus voi tehdä oikaisukehotuksen ainoastaan yleisen edun sitä vaatiessa. Oikaisukehotusta ei voi tehdä, mikäli kysymys on pelkästään yksityisestä edusta. Selvimmin yleisen edun ulkopuolelle jäävät yhden maanomistajan etua koskevat kysymykset.²¹⁹ Nimenomaisesti tämä yleisen edun vaatimus nostaa kehottamiskynnyksen korkeammalle kuin valituksenteon.

Ekroos ja Majamaa arvioivat, että kaavoitusmenettelyä koskevat kysymykset eivät voi lähtökohtaisesti tulla oikaisumenettelyn kohteiksi, vaikka kysymys tällöin yleensä on lainvastaisesti laaditusta kaavasta. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kaavoitusmenettelyyn liittyvä virhe ei yleensä korjaudu pelkästään kunnan uuden päätöksen johdosta, vaan virheen korjaaminen voi vaatia jopa uutta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Lisäksi Ekroos ja Majamaa kyseenalaistavat sen, kuuluvatko

²¹⁶ HE 101/1998 vp, 124 – 125.

²¹⁷ Ks. KM 1997:16, 51, 132 – 133.

²¹⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2003, 568.

²¹⁹ Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2002, 228.

kaavoitusmenettelyyn liittyvät virheet lainkaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä olevan yleisen edun valvontavelvollisuuden piiriin.²²⁰

Oikaisukehotusmenettely poikkeaa aikaisemman rakennuslain kaavojen vahvistusmenettelystä, koska se ei aiheuta kunnalle velvollisuutta korjata kaavaa oikaisukehotuksessa vaaditulla tavalla. Olettamana on ympäristökeskuksen näkemys, että kaava on sisällöltään lainvastainen.

Kunta voi oikaisukehotuksen saatuaan myöntää tai kieltää lainvastaisuuden ja ryhtyä tilanteesta riippuen kaavan muuttamiseen. Koska kysymys ei ole kuntaa sitovasta kannanotosta, se voi pysyä kannassaan silloinkin, kun se pitää muutosvaatimusta sinänsä perusteiltaan oikeana, mutta hylkää sen esim. kaavakokonaisuutta koskevin syin.²²¹ Useimmiten kunnat ottavat kehotuksessa esitetyt seikat huomioon ja muuttavat päätöksiään. Varsinkin jos kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden selkeästä huomiotta jättämisestä, silloin kunnan on järkevää tarkistaa päätöstään ottaen huomioon myös MRL 178 §:ssä säädetty pakkokeinomahdollisuudet. Kyseisen säännöksen lähtökohtana on MRL 24.2 §, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Hollon mukaan asianosainen voi tehdä alueelliselle ympäristökeskukselle aloitteen oikaisukehotuksen antamisesta kunnalle, mutta ympäristökeskuksella ei ole velvollisuutta suostua pyyntöön. Jos ympäristöministeriö esittää ympäristökeskukselle, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole riittävästi otettu huomioon kaavassa, ympäristökeskuksella saattaa ministeriön johtovallan perusteella olla velvollisuus oikaisukehotuksen tekemiseen.²²²

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei muodollisesti estä ympäristökeskusta tekemästä sekä oikaisukehotusta että valitusta tai pelkästään valitusta ilman oikaisukehotusta. Kuusiniemi arvioi, että suoran valituksen tekemiseen voi olla silloin tarve, jos oikaisukehotuksen edellytys yleisen edun mukaisuudesta ei täyty, mutta kaavapäätöstä rasittaa lainvastaisuus. On kuitenkin muistettava, että oikaisukehotus on valitusta kevyempi puuttumismenettely. Kuusiniemi jatkaa pohdintaa, että onko silloin perusteltua sallia ympäristökeskuksen käyttävän valitusoikeuttaan tilanteessa, jossa oikaisukehotuksen antamisen edellytykset eivät täyty, tai jopa kyseenalaistaa valituksen käyttömah-

²²⁰ Ekroos – Majamaa 2005, 868.

²²¹ Hollo 2006, 107 – 108.

²²² Hollo 2006, 108.

dollisuus, jollei ensin ole tehty oikaisukehotusta. Valittamista koskevat säännökset (MRL 191 §) eivät kuitenkaan tällaisia nimenomaisia rajoituksia aseta.²²³

Jos kunnan kaavapäätöksestä on valitettu, silloin oikaisukehotus ja valitusmenettely on sovittava yhteen MRL 196 §:n mukaisesti. Ympäristökeskuksen on ilmoitettava oikaisukehotuksesta hallinto-oikeudelle (MRL 195.3 §) Kunnan on ilmoitettava uudesta päätöksestään hallinto-oikeudelle, jolloin aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta päättää muuttaa hyväksytyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Myös muilla valitukseen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta kaavapäätökseen siltä osin, kuin kaavaa on muutettu. Alueellisella ympäristökeskuksella ei ole uudesta päätöksestä valitusoikeutta, jos kunta päättää muuttaa kaavaa ympäristökeskuksen esittämällä tavalla.

Käytännössä saattaa esiintyä tapauksia, joissa kaavan muuttaminen edellyttää kaavan asettamista uudelleen yleisesti nähtäville. Tällöin kaava palautuu uuteen käsittelyyn ja valitukset tulevat silloin tarpeettomiksi ja raukeavat. Raukeamispäätös valituksen johdosta tehdään kuitenkin hallinto-oikeudessa. Jos kunta ei oikaisukehotuksen johdosta muuta päätöstään, muilla kuin jo valituksen tehneillä ei ole valitusoikeutta. Ainoastaan alueellisella ympäristökeskuksella on silloinkin valitus-oikeus.

Alueellisen ympäristökeskuksen tekemä oikaisukehotus on keskeyttänyt kaavan täytäntöönpanon koko kaavan osalta, vaikka oikaisukehotus kohdistuisi vain osaan kaavasta ja on hidastanut täten kaavoitusprosessin loppuun saattamista. Lain 201.1 §:ää on nyt muutettu (1441/2006) siten, että kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman myös kaava-alueen siltä osalta, johon oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Kunnan on annettava määräystä koskeva päätös tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle, jos määräys koskee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa. Oikaisukehotuksen keskeyttävä vaikutus ei koske kaavan sitä osaa, jonka kunnanhallitus on määrännyt tulemaan voimaan.²²⁴

²²³ Kuusiniemi, Ympäristöministeriö 2006, Selvitys oikaisukehotusmenettelyn kehittämistä, moniste 165, 10.

²²⁴ Ks. HE 81/2006 vp, 30.

Valtiontilintarkastajat tarkastelivat vuoden 2003 kertomuksessaan alueellisten ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kuntien kaavoituksen ohjausmenettelyä ja totesivat kannanotossaan mm. että kokonaisuutena ympäristökeskusten antama asiantuntija-apu on ilmeisesti lisääntynyt, ohjaus muuttunut aikaisemmaksi ja kuntien itsenäisyys kasvanut. Suomen Kuntaliiton 2001 – 2003 toteutetussa arviointihankkeessa on kuitenkin kolmannes kunnista katsonut, että ympäristökeskus puuttuu ohjauksessaan asioihin, jotka kunta voisi itse hoitaa, jotkut kuntien edustajat ovat jopa katsoneet, että kuntien itsenäisyys on kaventunut. Neljännes kuntien kaavoittajista on puolestaan kokenut, ettei kunta ole ympäristökeskuksen kanssa tasavertainen kumppani. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että kaavojen valmistelun ja sen ennako-ohjauksen kehittämisen avulla varmistettaisiin nykyistä paremmin kaavojen laatu, jolloin myös muiden tarve valittamiseen vähenee. Valittaminen viivästyttää prosessia, ja sillä voi olla eri osapuolille varsin kielteisiä vaikutuksia.²²⁵

Valtiontilintarkastajat pitivät kertomuksessaan tarkoituksenmukaisena, että muutoksenhaun kielteisten vaikutusten vähentämiseksi oikaisukehotuksen antamisesta saataisiin esim. seudullisesti merkittävässä kaavahankkeissa pyydettyä ennakkopäätös. Lisäksi tulisi pohtia, pitäisikö oikaisukehotuksen käsittelyn kuuden kuukauden määräaika lyhentää.²²⁶ Kuusiniemi on todennut selvitysraportissaan, että oikaisukehotusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ylipäättään on kyseenalainen oikaisukehotusten vähäiseen määrään ja prosessuaalisiin ongelmiin nähden. Vastaavat tulokset tulisi voida saavuttaa kuntien ja ympäristökeskusten yhteistyöllä, ennako-ohjauksella ja valitusmahdollisuudella. Oikaisukehotus viivästyttää samassa asiassa mahdollisesti tehtyjen valitusten käsittelyä. Kuusiniemi ei pidä tarkoituksenmukaisena ennakkotietojärjestelmää, jossa ympäristökeskus kesken kaavoitusmenettelyn ottaisi sitovasti kantaa aikomukseensa tehdä oikaisukehotus. Selvitysraportissa esitetään harkittavaksi, mikäli oikaisukehotusjärjestelmä säilytetään, että oikaisukehotuksen ja valituksen välisen menettelyllisen suhteen selkeyttämiseksi eriytettäisiin toisistaan kehotuksen tekemisen määräaika ja valitusaika. Menettelyt eivät olisi yhtä aikaa vireillä.²²⁷

Oikaisukehotuksia kuntien kaavapäätöksistä on vuosittain annettu noin 12 – 27 kpl, joka on noin 1,3 % kaikista kuntien tekemistä kaavapäätöksistä. Usein oikaisukehotus on toiminut toivotulla tavalla, sillä varsin harvoin kaavoihin on tehty sekä oikaisukehotus että sen jälkeen valitus.²²⁸ Voidaan todeta, että ympäristökeskukset ovat käyttäneet oikaisukehotusmenettelyä hyvin harkiten.

²²⁵ K 16/2004 vp, 382 – 394.

²²⁶ K 16/2004 vp, 394.

²²⁷ Kuusiniemi, Ympäristöministeriö 2006, Selvitys oikaisukehotusmenettelyn kehittämisestä, moniste 165, 3, 30, 37.

5.4.2 Valitusoikeus kaavapäätöksestä

5.4.2.1 Muutoksenhaun perusteet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on turvattu laajasti kansalaisten ja muiden osapuolten muutoksenhaumahdollisuudet. Valtion valvonnan keventyessä etenkin kansalaisten ja yhteisöjen muutoksenhaulla on nyt suuri merkitys kuntien kaavapäätösten yleisen valvonnan kannalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188.1 §:n mukaisesti kunnan yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Valitukseen oikeutettujen piiriä on laajennettu (MRL 191 §) koskemaan myös mm. alueellista ympäristökeskusta, muita valtion viranomaisia ja sellaisia järjestöjä, joiden toimialaa kaava koskee. Valitusaika kaava-asioissa on 30 päivää (KuntaL 93 §).

Lain 188.1 §:ssä on nimenomaisesti todettu, ettei asemakaavan hyväksymispäätöksiin sovelleta kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyä silloinkaan, kun päätösvalta on siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Oikaisuvaatimusmenettely tulee sen sijaan sovellettavaksi kunnanhallituksen ottaessa kantaa esim. yksityisen kansalaisen aloitteeseen kaava-asiassa, koska maankäyttö- ja rakennuslaissa ei tältä osin ole valitussäännöstä. Niissä asioissa, joissa päätöksentekijä on valtuusto, oikaisuvaatimusmenettely ei tule kysymykseen kuntalainkaan nojalla.²²⁹ Kuntalain 88 §:n mukaan oikaisumenettely on suljettu pois sellaisista asioista, joissa kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muun lain nojalla kunnallisvalituksin muutosta. Muutoksenhaun perussäännös kaavapäätöksiin on selvästi maankäyttö- ja rakennuslain puolella.²³⁰

Kuntalain 90.2 §:n mukaan kunnallisvalituksen mukaiset valitusperusteet ovat:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai
- 3) päätös on muuten (aineellisoikeudellisesti) lainvastainen.

Perusteet, jotka valituksen tueksi esitetään, voivat periaatteessa olla joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusperusteita. Kunnallisvalituksessa tulevat kysymykseen ainoastaan laillisuusperusteet. Kunnallisvalitukseen liittyy lisäksi muusta muutoksenhausta poikkeava erityispiirre, että valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä (KuntaL 90.3§).

²²⁸ Ympäristöministeriö 2005, Suomen ympäristö 781, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, 139. Ks. myös ympäristöministeriön kirje 1.6.2007/YM9/063/2006.

²²⁹ Suomen Kuntaliiton julkaisu 1999, Uusi maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö, 35.

²³⁰ Ks. Harjula – Prättälä 2007, 666 – 667.

Hallituksen esityksen (101/1998) perusteluissa todetaan, että kunnallisvalituksen valitusperusteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: menettelyllisiin ja asiallisiin valitusperusteisiin, jotka ovat käytössä myös kaavan hyväksymistä koskevien päätösten osalta. Menettelylliset virheet voivat kaavoituksessa liittyä esim. kaavoitusmenettelyä koskevien velvoittavien säännösten noudattamisen laiminlyönteihin. Asialliset virheet, eli viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen, liittyvät joustavin normein säännelyihin kaavojen sisältövaatimuksiin. Sisältövaatimukset asettavat kaavan sisältöä koskevan vähimmäistason, joka jokaisella kaavalla on saavutettava. Kun kysymys on joustavin normein säännelystä vähimmäistasosta, jää tuomioistuimelle melkoisesti harkintavaltaa lainvastaisuuden suhteen. Myös kunnan tulee itse perustella huolellisesti kaavallisia ratkaisujaan joustavien normien valossa kaavaa laadittaessa, jotta tarpeettomalta muutoksenhaulta vältyttäisiin.²³¹

Ympäristövaliokunta kiinnitti erityisesti mietinnössään (6/1998) huomiota siihen, missä määrin hallinto-oikeuksilla on edellytyksiä arvioida kaavoille asetettavia sisältövaatimuksia ja korosti, että tarvittaessa tulee hankkia asiantuntijaviranomaisten lausuntoja kaavavalituksista.²³²

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottava asemakaavaa koskeva valitus on MRL 188.2 §:n mukaisesti käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio, milloin ko. kaavaa koskeva päätös annetaan. Hallituksen esityksen (81/2006) perusteluissa todetaan, että valitusten käsittelyaikaa tärkeämpää on usein tieto siitä, milloin asemakaava on lainvoimainen, mistä paljolti riippuu rakentamisen aikataulu. Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden olisi kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin kaavaa koskeva päätös annetaan. Arvio tehtäisiin yksilöllisesti päätökseen kohdistuvien valitusten määrän ja sisällön sekä tarvittavien lausuntojen ja mahdollisten lisäselvitysten tarpeen perusteella. Oikeus sen pyytämiseen rajoitettaisiin kuntaan, jolla on edellytykset arvioida asemakaavan yhteiskunnallista merkittävyyttä.²³³

²³¹ HE 101/1998 vp, 120.

²³² YmVM 6/1998 vp, 4.

²³³ HE 81/2006 vp, 27.

MRL 188 §:n 5 momentin mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätöksen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Edellä olevaa ei kuitenkaan sovelleta ranta-asetuksiin. Säännöksellä pyritään vaikuttamaan siihen, että jos tietty kysymys on ratkaistu jo oikeusvaikutteisessa kaavassa, sitä asiaa ei tule kyseenalaistaa toista kertaa toisella kaavatasolla tai lupa-asiassa. Säännöksen soveltamisen laajuus riippuu luonnollisesti siitä, kuinka yksityiskohtaisesta yleiskaavasta on kyse.²³⁴

5.4.2.2 Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain 191.1 §:n mukaisesti myös alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että alueellisella ympäristökeskuksella on valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ympäristökeskuksen toimialasta eli tehtävistä säädetään lain 18 §:n lisäksi ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ssä. Ympäristökeskuksen valitusoikeutta ei ole samalla tavalla rajoitettu vain yleisen edun näkökulmaan kuin sen oikeus tehdä oikaisukehoitus, vaan valitusoikeus on, kun kyse on sen toimialaan kuuluvasta asiasta.²³⁵ Käytännössä alueellisella ympäristökeskuksella on lähes poikkeuksetta valitusoikeus kuntakaavoja koskevista päätöksistä.²³⁶

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6.2 §:n mukaisesti viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Hallituksen esityksen (217/1995) perusteluissa laiksi hallintolainkäytöstä todettiin, että viranomaisella, joka ei ole asianosaisen asemassa, olisi valitusoikeus, kun valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös tai kun valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä riittäisi valitusoikeuden perusteeksi. Viranomaisen valitusoikeuden perusteena voisi olla esimerkiksi erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen. Ilman nimenomaista säännöstäkin oikeuskäytännössä on katsottu, että viranomaisella voi olla valitusoikeus julkisen intressin valvojan ominaisuudessa.²³⁷

Lain ympäristöhallinnosta 4.1 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus huolehtii toimialueellaan sille säädetyistä tai määrätyistä ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, luonnonsuojelua,

²³⁴ Ks. HE 81/2006 vp, 27 – 28.

²³⁵ HE 101/1998 vp, 124.

²³⁶ Ekroos – Majamaa 2005, 849.

²³⁷ HE 217/1995 vp, 38.

kulttuuriympäristön hoitoa, rakentamisen ohjausta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevista tehtävistä. Lisäksi lain 4.2 §:n mukaisesti ympäristökeskus mm. edistää ympäristönsuojelua, valvoo yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa sekä edustaa valtiota ja valvoo valtion etua ja oikeutta. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisesti alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät on jaettu edistämis- ja ohjaamistehtäviin sekä valvontatehtäviin.

Mäkinen toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslakiin otettu alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus toimii kontrollikeinona riippumatta siitä käytetäänkö valituskeinoa. Kunnallisen itsehallinnon kannalta valvontakeino on lievempi kuin kaavojen alistamismenettely. Parhaimmillaan valtion ja kuntien suhteet toimivat siten, että viranomaisten välisissä neuvotteluissa esiin nousevat ristiriidat ja huoli mahdollisista valituksista johtavat siihen, että laillisuuskysymyksiin ja erilaisten intressien tasapainoiseen huomioon ottamiseen päätöksenteossa kiinnitetään erityistä huomiota.²³⁸

Antti Mäkinen on tarkasteltuaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuja päätenyt siihen, että viranomaisen ohjaus- ja valvontavastuusta seuraa oikeus ja velvollisuus puuttua havaittuihin lainvastaisuuksiin niissä tapauksissa, joissa valvovalle viranomaiselle on säädetty tehtäväksi valvoa kyseistä toimintaa²³⁹.

Ryynänen on kritisoinut alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta viitaten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ja kysyy, että kun sopimuksen mukainen muutoksenhakuoikeus on nyt maankäyttö- ja rakennuslaissa turvattu, mikä rooli valtion hallintoviranomaisille enää jää oikeus-suojan antajana (jos huomioon ei oteta tosiasiallisen toiminnan valvontaa). Ryynänen jatkaa toden, että yleisen edun turvaamistehtävä esiintyy varsin usein perusteluissa, joissa kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa puolustetaan. Yleisen edun vaatimuksen voidaan katsoa aina kuuluneen kunnallisoikeudellisena periaatteena kunnan toiminnan ohjenuoriin. Kun kunnallispoliittiset päätökset ovat valituskelpoisia, ratkaistaan viime kädessä hallintolainkäytössä se, onko yleisen edun vaatimusta rikottu vai ei. Hallinnollisella valtionvalvonnalla ei ole asiassa roolia.²⁴⁰

Päijät-Hämeen kunnanjohtajat ovat alueseminaarissaan 21.10.2005 koskien kunta- ja palvelurakennuudistusta todenneet, että kunnallista itsehallintoa rajoitetaan tosiasiasa muutoinkin kuin lain-säädännöllä. Normijärjestelmän lähtökohtana on täydellinen epäluottamus kunnallisten toimielinten kykyyn tehdä asioita kuntalaisten edun mukaisesti. Heidän esityksensä mukaan kunnallista päätök-

²³⁸ Mäkinen 2004, 137.

²³⁹ Mäkinen, Antti 2003, 135 – 138.

²⁴⁰ Ryynänen 2004, 98 – 99.

sentekoa rajoittavia normeja purettaessa mm. kaavoituksen osalta ympäristökeskuksen valitusoikeus on poistettava.²⁴¹

Valitusoikeuden rajaaminen on toteutettu lainmuutoksella 1441/2006, sillä kunnan jäsenen kuntalain 92 §:ään perustuva yleinen valitusoikeus vaikutuksiltaan vähäisistä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksista on poistettu. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n uuden 3 momentin mukaan vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tällaisina valitukseen oikeutettuina pidetään sellaisia, paitsi maata omistavia tai hallitsevia, myös alueen asukkaita tai siellä toimivia yrityksiä, joihin kaava välittömästi vaikuttaa niihin. Valitukseen oikeutettujen viranomaisten ja yhteisöjen valitusoikeus säilyy kuitenkin nykyisellään.

Heuru on todennut, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8. artikla suo valtiolle mahdollisuuden valvoa itsehallintoa varmistuakseen laillisuuden ja perustuslaillisuuden periaatteiden noudattamisesta. Valtion tarkoituksenmukaisuusvalvontakin on peruskirjan mukaan mahdollista niiden tehtävien osalta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. Kuntien valtionvalvonnan lähtökohdaksi voidaan asettaa se, että valtionvalvonta kuuluu lain alaan, mikä puolestaan merkitsee sitä, että lailla on määrättävä valtionvalvonnan mahdollisuuden laajuus ja lisäksi se, mikä valtion viranomaisen on oikeutettu suorittamaan valvontaa ja minkälaisin valtuuksin. Heuru jatkaa, että tästä huolimatta erityislakeihin sisältyy edelleen säännöksiä, joiden mukaan jokin valtion viranomaisen valvoo kuntia erikseen määrättyjen lain mukaisten tehtävien suorittamisen osalta.²⁴²

Syrjänen on päätenyt arvioon, että kuntien kaavojen alistusvelvollisuuden poistaminen heikentää valtion valvontaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet ovat niin joustavia, että niiden kanavoituminen kaavapäätökseen vaikuttavana tekijänä on vaikeata. Jos siinä ei onnistuta, valituspäätöksissä korostuu yksittäistapauksellinen laillisuuskontrolli ja käsittelyn luonteen vuoksi yleisen intressin sijasta maanomistajien aseman huomioon ottaminen. Kaavoituksen laatu jää yksittäisten kuntien suunnittelumyönteisyyden ja ammattitaidon varaan.²⁴³

²⁴¹ Ks. [www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/syyrakki_esitys/\\$file/syyrakki_esitys.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/syyrakki_esitys/$file/syyrakki_esitys.pdf).

²⁴² Heuru 2006, 78.

²⁴³ Syrjänen 1999, 118.

Ryynäsen mukaan kunnan oikeussuoja hallinnollisen valvonnan käytön suhteen on monilta osin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimuksen vastainen. Hän toteaa esimerkkinä, että maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä ko. näkökohta laiminlyötiin, vaikka lain julki tuotuna tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Alueellisella ympäristökeskuksella on lain 191 §:n mukaan valitusoikeus mm. kunnan kaavapäätöksestä. Kunnilla ei ole kuitenkaan valitusoikeutta ympäristökeskuksen neuvottelumenettelyssä osoittamista valvontamääräyksistä.²⁴⁴

Ympäristökeskus on Wähän ja Malinin tutkimusten mukaan käyttänyt valitusoikeuttaan hyvin harkiten ja kohtuullisesti. Tutkimukset muutoksenhausta hallintotuomioistuimissa vuosilta 2001 – 2003 ja 2003 – 2006 osoittavat yksiselitteisesti, että lähes 80 % kaavavalituksista on ollut yksityishenkilöiden tekemiä ja ympäristökeskukset ovat olleet vasta neljänneksi suurin valittajaryhmä noin 4 % tehdyistä valituksista. Useimmiten kaikissa kaavavalituksissa kyseenalaistettiin menettelylliset perusteet, selvitysten riittävyys ja vuorovaikutus. Alueellisten ympäristökeskusten selvitysten riittämättömyyteen perustuvat valitukset antoivat aiheita valituksen hyväksymiseen noin 90 % tapauksista. Asemakaavavalituksissa sisällöllisistä valitusperusteista yleisin oli MRL 54 §.²⁴⁵

Huomionarvoista on ympäristökeskusten kaavavalitusten menestyminen, sillä niiden valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa peräti noin 65 % – 80 %. Alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten hyvä menestyminen muihin valittajaryhmiin verrattuna johtunee ympäristökeskusten nimenomaisesta intressistä pyrkiä saamaan lainmukaisia ratkaisuja kaavatapauksissa. Tutkimuksissa tuodaan myös esille ympäristökeskusten korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemien valitusten vähäinen määrä, mikä johtunee lähinnä siitä, että alueellisten ympäristökeskusten valitukset hyväksytään jo hallinto-oikeudessa.

Malinin tutkimuksen mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 9 %, kunnan valituksista 24 % ja ympäristökeskuksen valituksista 57 %. Malinin tutkimuksessa alueellisten ympäristökeskusten valitusten menestymisessä ei ilmennyt suuria muutoksia Wähän tutkimukseen verrattuna. Hyväksytyjen ympäristökeskusten valitusten suuri osuus on

²⁴⁴ Ryynänen 2004, 116.

²⁴⁵ Ks. Wähä, Ympäristöministeriö 2004, Suomen ympäristö 693; myös Malin, Ympäristöministeriön raportti 9/2008.

osoitus siitä, että ympäristökeskukset ovat aiheellisesti puuttuneet kuntien virheellisiin kaavapäätöksiin. Malinin tutkimuksen mukaan kuntakokoluokittain suurimmat ongelmat ilmenivät alle 2 000 asukkaan kunnissa, kun taas yli 100 000 asukkaan kunnissa vain kolme valitusta sadasta hyväksyttiin.²⁴⁶

6 NÄKÖKULMIA ALUEELLISEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN JA KUNTIEN YHTEISTYÖN TOTEUTUMISEEN KAAVOITUKSESSA

6.1 Kysely kuntien kaavoittajille

Oikeusdogmaattisen tarkastelun lisäksi tutkimusongelman kysymyksiin pyritään vastaamaan kuntien kaavoittajille lähetetyllä kyselyllä, jossa tarkastellaan kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomien yhteistyömuotojen toimivuutta kaavoitusprosessin näkökulmasta.

Kaavoittajille lähetetty kysely käsitti neljä kaavoituksen yhteistyöhön liittyvää osa-aluetta:

- yhteistyön merkitys alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutumiselle sekä viranomaisten ja osallisten vaikutusmahdollisuudet
- alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan roolit kaavoituksessa
- kaavoitusprosessin toteutuminen kunnan ja ympäristökeskuksen uudessa yhteistyössä
- alueellisten ympäristökeskusten oikaisukehotusmahdollisuuden sekä valitusoikeuden käyttäminen kuntien kaavapäätöksistä

Liitteenä nro 1 oleva kyselylomake kaavoitukseen liittyvästä yhteistyöstä lähetettiin sähköpostitse 61 kuntaan kaavoituksesta keskeisesti vastaaville kuntien viranhaltijoille. Tarkoituksena oli saada kattava aineisto kaikkien 13 alueellisen ympäristökeskuksen alueelta, joten lomakkeita lähetettiin 4 – 6 kuntaan jokaisen ympäristökeskuksen alueelta. Koska kuntien koolla voidaan katsoa olevan merkitystä kaavoitukseen liittyvän yhteistyöprosessin toimivuudelle, otokseen valikoitiin suuria, keskisuuria että pieniä kuntia.

Kaavoituksesta vastaavat kuntien viranhaltijat valittiin kyselyyn vastaajiksi, koska he joutuvat työtehtäviensä perusteella perehtymään hyvin maankäyttö- ja rakennuslakiin. He ovat myös ympäris-

²⁴⁶ Malin, Ympäristöministeriön raportti 9/2008, 29 – 30.

tökeskusten keskeisiä yhteistyökumppaneita kaavoitukseen liittyvien prosessien ja yhteistyömuotojen toteutuksessa. Vastaajat valikoitiin kuntien internet-sivujen avulla tai puhelintiedustelujen perusteella. Suurten kuntien kohdalla kysely lähetettiin useammalle kuin yhdelle kunnan kaavoituksesta vastaavalle viranhaltijalle. Tällä pyrittiin varmistamaan ainakin yksi vastaus myös kaikista otantaan valituista suurista kunnista.

Vastaukset kyselyyn saatiin 30 kunnasta siten, että 5 kunnasta vastauksia tuli kaksi kpl. Kyselyyn vastanneita kaavoituksen viranhaltijoita oli yhteensä 35. Vastaajien kunnat on jaettu aineistossa kuntakoon mukaan siten, että alle 10 000 asukkaan kunnat on luettu pieniin kuntiin (14 vastausta), 10 000 – 90 000 asukkaan kunnat keskikokoisiin kuntiin (13 vastausta) ja yli 90 000 kunnat suuriin kuntiin (8 vastausta). Vastaajien lukumäärä oli kuitenkin melko pieni. Erityisesti tämä tulee huomioida, kun tarkastellaan vastauksia eriteltyinä vastaajien kunnan koon mukaan. Mielipiteiden jakautumisen esittelyssä käytetään prosenttilukuja.

Taulukko 1. Tutkimukseen vastanneet kunnat ja alueellinen ympäristökeskus (AYK)

Alueellinen ympäristökeskus	Kunta ¹	Asukasluku
Uudenmaan ympäristökeskus	Askola,	4 729
	Hyvinkää	44 684
	Pukkila	2 022
	Vantaa (2)	192 522
Lounais-Suomen ympäristökeskus	Pori (2)	76 000
	Turku	175 400
Hämeen ympäristökeskus	Lahti (2)	98 800
	Nastola	15 006
	Riihimäki	27 500
Pirkanmaan ympäristökeskus	Ikaalinen	7 500
	Lempäälä	19 000
Kaakkois-Suomen ympäristökeskus	Hamina	21 826
	Imatra	29 000
	Lemi	3 052
	Parikkala	5 996
Etelä-Savon ympäristökeskus	Savonlinna	27 000
Pohjois-Savon ympäristökeskus	Iisalmi	22 500
Pohjois-Karjalan ympäristökeskus	Kitee	9 600
Keski-Suomen ympäristökeskus	Jyväskylä (2)	126 000
	Uurainen	3 268
Länsi-Suomen ympäristökeskus	Jalasjärvi	8 800
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus	Oulu	101 300
	Haapajärvi	7 800
	Kärsämäki	3 000
	Lumijoki	1 895
	Sotkamo	10 800
Kainuun ympäristökeskus	Kuhmo	10 000
	Paltamo	4 069
	Lapin ympäristökeskus	Kemijärvi (2)
	Rovaniemi	59 000

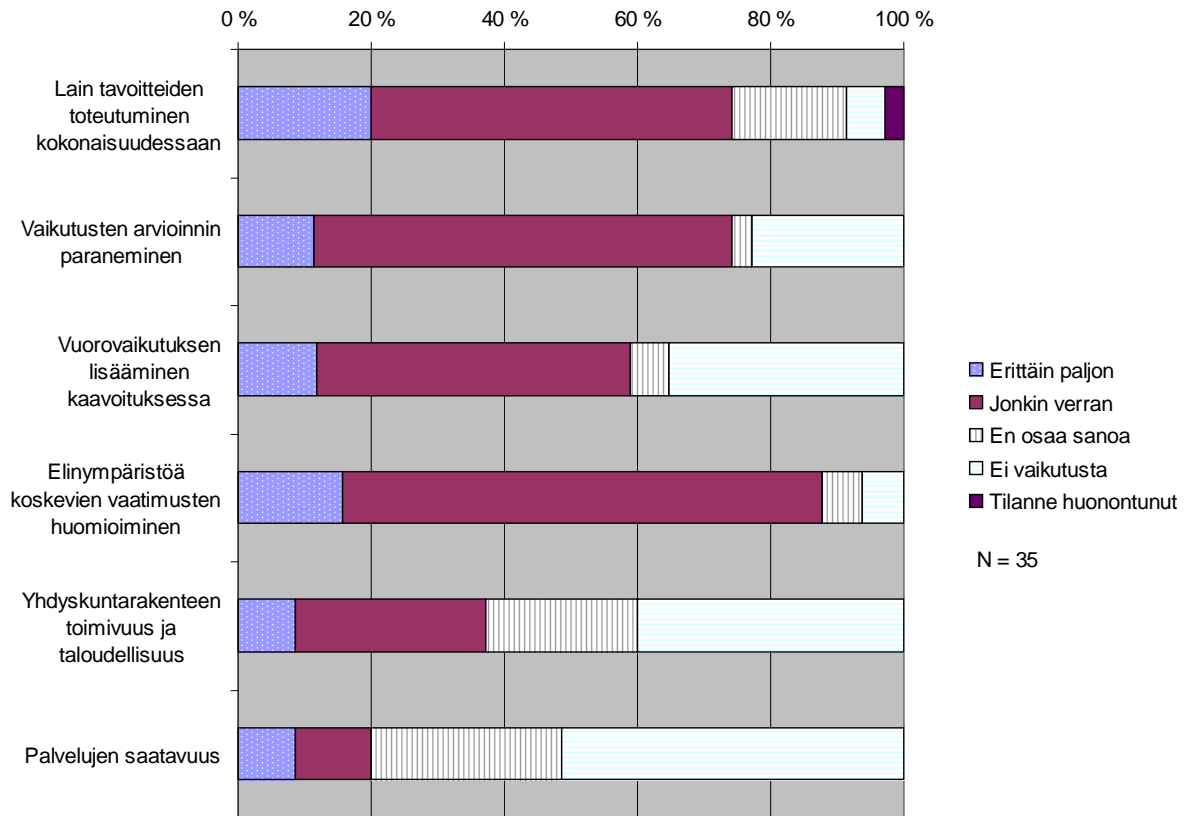
¹ Kunnan nimen jäljessä (2) = 2 vastausta

6.2 Alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutuminen

Valtaosa (74,3 %) kyselyyn vastanneista katsoi, että kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyö edistää lain tavoitteiden toteutumista kokonaisuudessaan joko erittäin paljon tai jonkin verran (kuvio 1). Yhtä moni katsoi, että yhteistyö vaikuttaa samalla tavoin myös vaikutusten arvioinnin paranemiseen.

Lähes 85 % vastanneista katsoi, että yhteistyö lisää elinympäristöä koskevien vaatimusten huomioimista. Sen sijaan ainoastaan 37,1 % vastaajista katsoi, että yhteistyö edistää yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja taloudellisuutta. Ainoastaan 20 % vastaajista katsoi, että yhteistyöllä on positiivista merkitystä palvelujen saatavuudelle.

Kuvio 1. Edistääkö kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyö maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutumista?



Vastaajien kirjallisissa kommentteissa korostettiin mm. vaikutusten arvioinnin paranemisen merkitystä *"Vaikutusten arvioinnin paraneminen ja entistä tehokkaampi kohdentaminen juuri oleellisiin asioihin olisi myös kunnan edun ja tavoitteen mukaista"*. Lain tavoitteiden toteutumiselle on kommenttien mukaan merkinnyt paljon myös kuntien oman toiminnan kehittäminen lain voimaan tulon jälkeen: *"Kaupunki on MRL: n voimaantulon jälkeen itse kehittänyt toimintatapansa – kuten monet muutkin kunnat tekivät lain tultua voimaan. Vasta myöhemmin on ympäristöhallinto laatinut omia ohjeistuksiaan eri osa-alueille – lähinnä koosteena kuntien hyvistä käytännöistä."*

Kaikki vastaajat eivät olleet kyselyn laatijan kanssa samaa mieltä ympäristökeskuksen tehtävistä yhteistyöhön liittyen: *"Ympäristökeskuksen tehtäviin ei kuulukaan tarkastella yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja palvelujen saatavuutta"*. Tämän näkökannan mukaan keskeiset alueiden käytön suunnittelun osa-alueet jäävät AYK: n ohjauksen ja neuvonnan ulkopuolelle. Osa vastaajista koki kysymyksenasettelun muutoin vaikeaksi: *"Kysymys ei ole yksiselitteinen, koska em."*

seikkoihin vaikuttavat monet muutkin seikat kuin vain kunnan ja ympäristökeskuksen yhteistyö. Jo MRL sinänsä on edistänyt etenkin kohtien tavoitteisiin pyrkimistä."

6.3 Vaikuttaminen kaavoitusprosessissa

Kyselyyn vastanneiden viranhaltijoiden mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset uudet käytännöt ovat parantaneet ennen kaikkea kuntalaisten sekä osallisten vaikutusmahdollisuuksia kaavoituksessa (taulukko 2). Vastaajista 88,2 % oli kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä koskevan väittämän kanssa kokonaan tai osittain samaa mieltä. Väittämää koskien kunnan itsenäisen aseman korostumista tuki vastaavalla tavalla 82,4 % vastaajista ja väittämää koskien osallisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä 81,8 % vastaajista.

Yli puolet (52,9 %) vastaajista oli sitä mieltä, että alueellisen ympäristökeskuksen ohjaus on korostunut. Vain alle puolet (41,2 %) katsoi, että oikaisu- ja muutoksenhakumahdollisuus korostavat alueellisen ympäristökeskuksen asemaa kaavoitukseen liittyvässä yhteistyössä jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa. Vastauksissa nousi esiin myös konsulttien merkityksen lisääntyminen kaavoituksessa. Konsulttien merkityksen katsoi lisääntyneen 52,9 % kaikista vastaajista. Vastausten perusteella konsulttien merkitys on lisääntynyt eniten pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa. Näiden kuntien vastaajista 66,7 % katsoi konsulttien merkityksen lisääntyneen.

Taulukko 2. Miten arvioitte maankäyttö- ja rakennuslain tuomien uusien käytäntöjen vaikuttaneen eri viranomaisten sekä osallisten vaikuttamismahdollisuuksiin kaavoitusprosessissa verrattuna aikaisemman rakennuslain mukaiseen tilanteeseen? (N=35)

	Täysin tai osittain samaa mieltä	En osaa sanoa	Eri mieltä ¹	Yhteensä
Kunnan itsenäinen asema on korostunut	82,4 %	5,9 %	11,8 %	100 %
Konsulttien merkitys kaavoituksessa on lisääntynyt	52,9 %	20,6 %	26,5 %	100 %
Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat parantuneet	88,2 %	2,9 %	8,8 %	100 %
Osallisten vaikuttamismahdollisuudet ovat lisääntyneet	81,8 %	9,1 %	9,1 %	100 %
Alueellisen ympäristökeskuksen ohjaus on korostunut	52,9 %	5,9 %	41,2 %	100 %
Oikaisukehoitus- ja muutoksenhakumahdollisuus korostaa alueellisen ympäristökeskuksen asemaa jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa	41,2 %	29,4 %	29,4 %	100 %

¹Kohtaan on sisällytetty kysymysten vaihtoehtojen kaksi viimeistä kategoriaa: Eri mieltä / Täysin eri mieltä

Vaikutusmahdollisuuksien lisääntymiseen vaikuttaa vastaajien kommenttien mukaan mm. tehostunut tiedottaminen: *"Kaavoituksen etenemisestä ja sisällöstä tiedotetaan tehokkaammin ja monipuolisemmin kuin aiemmin - erilaisia vuorovaikutuskeinoja on useampia. Mutta ympäristöhallinto antoi lain muutoksen jälkeen aluksi sellaisen väärän vaikutelman, että kuntien kaavoitus on uuden*

lain jälkeen lähinnä kuntalaisten ja osallisten toiveiden kartalle viemistä. Näin ei ole eikä voikaan olla."

Kunnan itsenäiseen asemaan vaikuttaa kommenttien perusteella aikaisemman rakennuslain mukaisen kaavapäätösten alustusmenettelyn poistuminen: *"Mielestäni kunnan oma päätösvalta on selvästi kasvanut. Aiemmin ympäristöministeriö saattoi varsin mielivaltaisestikin jättää kaavan vahvistamatta ja hallinto-oikeuksien päätökset myötäilivät ministeriön ratkaisuja. "* Alueellisen ympäristökeskuksen asemaa suurten kuntien kaavoituksen ohjauksessa kuvailtiin seuraavasti: *"Alueellinen ympäristökeskus kovin mielellään vaikuttaisi enemmänkin kunnan kaavoitukseen. Isojen kuntien organisaatiot ovat kuitenkin niin laajoja ja laaja-alaisen asiantuntemuksen omaavia, ettei tähän ole ympäristökeskuksilla resursseja eikä kokemusta".*

Konsulttien merkitys on lisääntynyt myös suurissa kunnissa mm. Vantaalla. Vantaalla vastuuta on siirretty myös maanomistajille: *"Konsulttien merkitys on lisääntynyt 1990-luvulta alkaen johtuen kunnan omista huonoista henkilöresursseista. Vantaa on tietoisesti siirtänyt suunnitteluvastuuta kunnalta maanomistajalle (public-private-yhteistyö), mutta kaavoitusprosessi ja päätöksenteko ovat säilyneet kunnassa."* Vantaa edellyttää kaavamuutoksen hakijalta suunnittelupanosta mm., kun on kysymyksessä maanomistajan hakema kaavamuutos. Maanomistajan palkkaama konsultti toimii tällaisessa tapauksessa aluearkkitehdin ohjeiden mukaan.

6.4 Alueellisen ympäristökeskuksen ohjaus kaavoituksessa

Alueellisen ympäristökeskuksen antamaa kuntien ohjausta kaavoituksessa selvitettiin kysymyksillä, jotka käsittelevät ympäristökeskusta kunnan neuvottelukumppanina, neuvonantajana ja tiedottajana kaava-asioissa.

Vastaajista 77,1 % oli sitä mieltä, että AYK antaa kunnalle tarpeellista ja hyvää neuvontaa ja asiantuntija-apua (taulukko 3). Yli kaksi kolmasosaa (68,6 %) katsoi, että AYK myös tiedottaa kuntaa maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Enemmistö (60 %) vastaajista katsoi myös, että kunta ja AYK ovat tasaveroisia neuvottelukumppaneita kaava-asioissa. Yli puolet (65,7 %) vastaajista katsoi kuitenkin, että alueellinen ympäristökeskus ottaa kantaa myös asioihin, jotka kunnan pitäisi voida hoitaa/ päättää itse.

Taulukko 3. Miten hyvin alueellisen ympäristökeskuksen edistävä ja ohjaava rooli toteutuu kunnan kaavoitusmenetel-lyssä? (N=35)

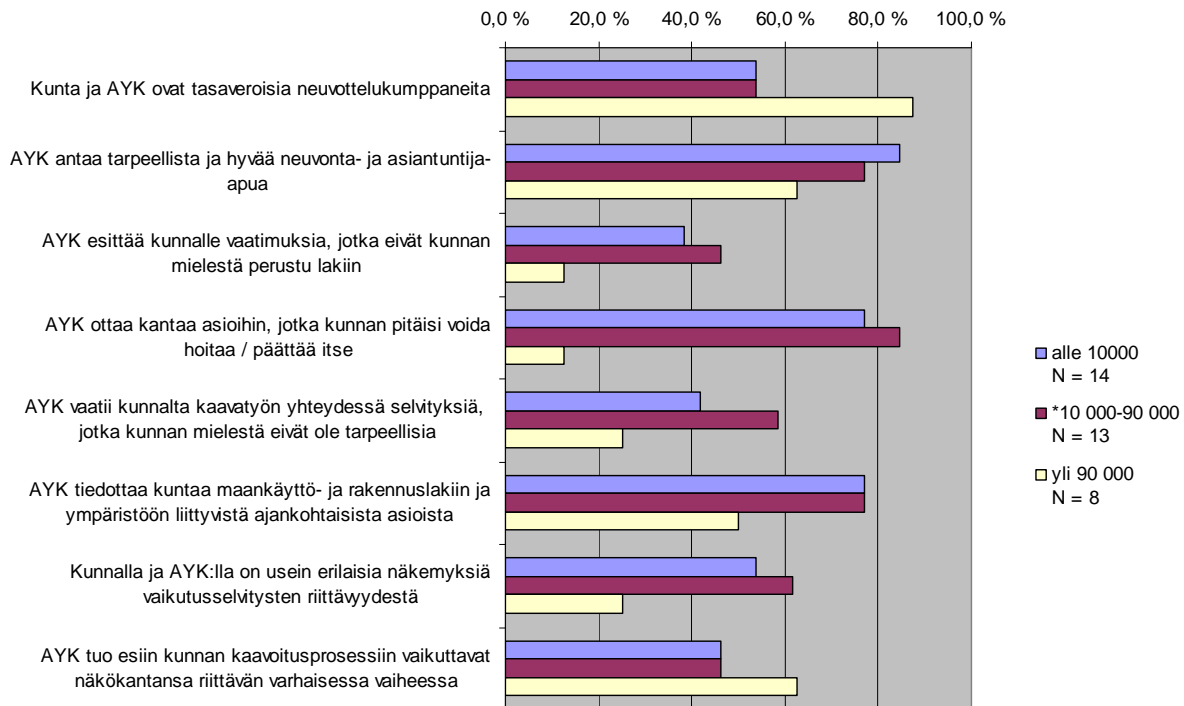
	Täysin tai osittain samaa mieltä	Ei sanoa	osaa Eri mieltä ¹	Yhteensä
Kunta ja AYK ovat tasaveroisia neuvottelukumppaneita	60,0 %	11,4 %	28,6 %	100 %
AYK antaa tarpeellista ja hyvää neuvonta- ja asiantunti- ja-apua	77,1 %	8,6 %	14,3 %	100 %
AYK esittää kunnalle vaatimuksia, jotka eivät kunnan mielestä perustu lakiin	34,3 %	17,1 %	48,6 %	100 %
AYK ottaa kantaa asioihin, jotka kunnan pitäisi voida hoitaa / päättää itse	65,7 %	5,7 %	28,6 %	100 %
AYK vaatii kunnalta kaavatyön yhteydessä selvityksiä, jotka kunnan mielestä eivät ole tarpeellisia	45,5 %	12,1 %	42,4 %	100 %
AYK tiedottaa kuntaa maankäyttö- ja rakennuslakiin ja ympäristöön liittyvistä ajankohtaisista asioista	68,6 %	2,9 %	28,6 %	100 %
Kunnalla ja AYK:lla on usein erilaisia näkemyksiä kaavan vaikutusten arviointia varten tarvittavien vaikutusselvitysten riittävydestä	48,6 %	8,6 %	42,9 %	100 %
AYK tuo esiin kunnan kaavoitusprosessiin vaikuttavat näkökantansa riittävän varhaisessa vaiheessa	51,4 %	8,6 %	40,0 %	100 %

¹Kohtaan on sisällytetty kysymysten vaihtoehtojen kaksi viimeistä kategoriaa: Eri mieltä /Täysin eri mieltä

Ympäristökeskuksen asemaa koskevissa vastauksissa oli merkittäviä eroja suurten kuntien ja pienten tai keskisuurten kuntien vastaajien välillä (Kuvio 2). Suurten kuntien vastaajien kohdalla korostui tasaveroisen neuvottelukumppanuuden kokeminen, ympäristökeskuksen asiantuntija-avun antaminen ja ympäristökeskusten kannanottojen varhainen esille tuominen. Suurten kuntien vastaajat eivät kokeneet, että AYK esittäisi kunnalle lakiin perustumattomia vaatimuksia, pyytäisi tarpeettomia selvityksiä tai ottaisi kantaa asioihin, jotka kunnan pitäisi voida hoitaa itse. Pienten ja keskisuurten kuntien vastaajien kohdalla tasaveroisen neuvottelukumppanuuden kokeminen AYK:n kanssa oli huomattavasti vähäisempää kuin suurten kuntien kohdalla, joskin näistäkin vastaajista hieman yli 50 % piti neuvottelukumppanuutta tasaveroisena.

Pienten ja keskisuurten kuntien vastaajat näkivät erityisesti AYK:n roolin neuvonnan ja asiantuntija-avun antajana sekä tiedottajana. Vastauksissa koettiin myös suuria kuntia useammin AYK:n esittävän kannanottoja asioihin, jotka kuntien tulisi niiden mielestä voida hoitaa ja päättää itse. Vastausten perusteella pienillä ja keskisuurilla kunnilla näyttäisi myös olevan suuria kuntia useammin näkemuseroja AYK:n kanssa erilaisten vaikutusselvitysten riittävydestä.

Kuvio 2. Miten hyvin alueellisen ympäristökeskuksen (AYK) edistävä ja ohjaava rooli toteutuu kunnan kaavoitusmenettelyssä?



Suhtautumisen erot ympäristökeskuksen rooliin yhteistyökumppanina näkyivät erikokoisten kuntien vastaajien sanallisissa kommentteissa. Suurten kuntien vastaajien kommentteissa korostui oman kunnan asiantuntemus ja tasavertainen asema suhteessa neuvottelukumppaniin: *"Vantaalla on hyvä oma asiantuntijuus niin kaavoitus-, kuin ympäristö- ja lakikysymyksissäkin, joten ehkä juuri sen vuoksi neuvottelut ovat tasavertaisia keskusteluja eivätkä ohjaavia oppitunteja."* Suurten kuntien vastauksissa ympäristökeskusta myös moitittiin liian "pehmeästä" asenteesta koskien sen omia kannanottoja: *"AYK esittää vain kerran vaatimuksensa, mutta ei vaadi sitä jatkotoimissaan, joten kunta usein ohittaa sen"*.

Pienen kunnan vastaaja, joka oli kokenut yhteistyön kaiken kaikkiaan sujuvan hyvin, kommentoi yhteistyötä kuitenkin seuraavasti: *"Mielestäni AYK tulisi olla enemmän tasavertainen kumppani eikä liian ylhäältäpäin määräävä ja kaikkietävä kumppani kaavoitusprosessissa"*. Myös AYK:n vaatimia selvityksiä kritisoitiin: *"AYK:lla tuntuu olevan ehtymätön selvitysten teettämismäinen"*. Alueellista ympäristökeskusta moitittiin myös siitä, että työneuvotteluissa ilmaistu kanta saattaa muuttua lausuntovaiheessa.

6.4.1 Vaikutusmahdollisuudet kaavoitusprosessin eri vaiheissa

Alueellinen ympäristökeskus vaikuttaa monipuolisesti kuntien kaavoitukseen kaavaprosessin aikana kehittämiskeskustelujen, ohjauksen ja neuvonnan, osallistumis- ja arviointimenettelyn sekä viranomaisneuvottelujen kautta. Myös oikaisukehotusmenettely ja valitusoikeus ovat alueellisen ympäristökeskuksen vaikutus- ja valvontakeinoja kunnan kaavoituksessa.

Viranomaisneuvottelut ovat alueellisen ympäristökeskuksen keskeinen kanava vaikuttaa kuntien kaavoitukseen. Viranomaismenettelyä piti AYK:n erityisenä vaikutuskanavana 91 % vastaajista (taulukko 4). Seuraavaksi merkityksellisempiä vaikutuskanavia olivat ohjaus- ja neuvonta (66 %), kehittämiskeskustelu (57 %) sekä osallistumis- ja arviointimenettely (57 %). Kehittämiskeskustelujen sekä ohjauksen ja neuvonnan merkitys korostui erityisesti pienissä kunnissa.

Vastauksissa oikaisukehotusmenettelyä tai alueellisen ympäristökeskusten tekemiä valituksia ei pidetty merkittävänä vaikutuskeinoina kunnan kaavoitukseen. Vastaajien kommenteissa tuli kuitenkin esille näkökulma, että ympäristökeskuksen mielipiteet tulee ottaa hyvin huomioon jo etukäteen. *"Koska AYK:lla on mahdollisuus oikaisukehotusmenettelyyn tai valitukseen, pitää kunnan yrittää olla kiltisti".*

Taulukko 4. Missä vaiheessa kaavoitusprosessia alueellinen ympäristökeskus erityisesti vaikuttaa kuntanne kaavoitukseen?

	Täysin tai jonkin verran samaa mieltä			
	Kunnan koko			Kaikki (N=35)
	alle 10 000 (N=14)	10 000 - 90 000 (N=13)	yli 90 000 (N=8)	
Kehittämiskeskustelu	69,2 %	46,2 %	50,0 %	57 %
Ohjaus- ja neuvonta	76,9 %	53,8 %	62,5 %	66 %
Osallistumis- ja arviointimenettely	54,5 %	54,5 %	62,5 %	55 %
Viranomaisneuvottelut	84,6 %	100,0 %	87,5 %	91 %
Oikaisukehotusmenettely	38,5 %	23,1 %	37,5 %	31 %
Valitusten kautta	15,4 %	15,4 %	12,5 %	14 %

6.4.2 Alueellisen ympäristökeskuksen rooli viranomaisneuvotteluissa

Kyselyn kuntien kaavoittajat kokevat alueellisen ympäristökeskuksen toimivan viranomaisneuvotteluissa ennen kaikkea oman alansa sektoriviranomaisen roolissa (91,4 %) sekä asiantuntijan roolissa (82,9 %). Vain alle puolet (40 %) katsoo, että AYK toimii viranomaisneuvottelussa sovittelijana ristiriitatilanteissa. Alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyökyky ja asiantuntemus koettiin viran-

omaisneuvotteluissa ja muussa yhteistyössä pääosin myönteisesti. Useissa vastauksissa yhteistyötä kehitettiin sujuvaksi ja ympäristökeskuksen asiantuntemusta hyväksi. Henkilökunnan vaihtuvuus ja ympäristökeskuksen niukat henkilöstöresurssit koettiin tosin ongelmaksi.

Joissakin vastauksissa korostui, että AYK:n pitäisi olla jämäkämpi vaatimuksissaan jo kaavaprosessin aikana: *"Oikaisukehotuskaavassa mielestäni oli sellainen tilanne, jossa AYK ei ollut tarpeeksi tiukkana työstämisvaiheessa, minkä vuoksi asemakaava jäi sellaiseksi, ettemme kaavakonsultin kanssa uskoneet oikaisukehotuksen olevan tulossa:"* Myös muuttuvat kannat kesken kaavaprosessia aiheuttavat turhautumista. *"Pääsääntöisesti yhteistyö toimii hyvin, mutta toisinaan AYK:n linjan muuttuminen kesken kaavan johtaa epäselviin tilanteisiin ja turhautumiseen".*

Kaikkein kriittisimmässä kannanotossa AYK koettiin byrokraattiseksi ja epävarmaksi kaavoitusta koskevissa kannoissaan: *"AYK ei osaa taikka tunne kunnan kulloistakin tilannetta esim. työllisyyden suhteen. Pääasiassa piiloudutaan lakikirjan taakse, eikä osata edes kunnolla tuoda esille mitkä ovat kaavoissa huomioon otettavat asiat."*

6.5 Kunnat kaavoituksen toteuttajina

6.5.1 Kaavoituksen henkilöresurssit

Henkilöstömäärää koskevat eri kuntien vastaukset eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska kysymystä tulkittiin eri tavoin mm. kaavoitukseen liittyvän toimistohenkilöstön osalta. Kaavoitushenkilöstön määrä kyselyn kunnissa vaihteli alle 1:stä 65:een. Useissa pienissä kunnissa kaavoitukseen liittyvistä tehtävistä vastasi kunnassa ainoastaan yksi henkilö.

Kaavoitushenkilöstön määrä suhteessa väestömäärään oli pienin keskisuurissa kunnissa. Näissä kunnissa oli kyselyn vastausten perusteella kaavoitustyöhön osallistuva viranhaltija 4 586 asukasta kohti. Pienissä kunnissa oli viranhaltija 3 810 asukasta kohden ja suurimmissa kunnissa viranhaltija 3 772 asukasta kohden. Keskiarvot eivät kuitenkaan välttämättä kerro kuntien todellisista resurssien eroista kaavoituksessa. Suurissa kunnissa kaavoituksen tehtävät ovat eriytettyjä, kun pienissä kunnissa viranhaltijalla saattaa olla kaavoitustyön lisäksi runsaasti kunnan muihin toimialoihin liittyviä tehtäviä. Kyselyn isoissa kaupunkikunnissa kaavoituksesta vastaavien viranhaltijoiden ammatinimikkeinä on mm. kaupunkisuunnittelujohtaja, kaupunginarkkitehti, kaavoitustoimenjohtaja tai

kaavoituspäällikkö. Keskisuurissa kunnissa johtava kaavoituksen viranhaltija kunnassa on esimerkiksi maankäyttöpäällikkö, kaavoituspäällikkö tai kaavoitusarkkitehti.

Pienissä kunnissa kunnan johdossa oli vähiten kaavoitusasioiden erityisosaamiseen erikoistuneita viranhaltijoita. Esimerkiksi 3 052 asukkaan Lemminkäisten kunnassa kaavoitusta hoitavat muiden toimiansa ohella kunnanjohtaja ja hallintojohtaja. Erityisosaamisen puutteen johdosta pienet kunnat ovat eniten AYK:n asiantuntemuksen ja neuvonnan varassa kaavoitustehtävien hoidossa. Aluearkkitehti-toimintaan osallistuminen on pienissä kunnissa yksi keino saada kunnan käyttöön kaavoitusasian-tuntemusta. Kyselyn kunnista Lumijoki, Lemi, Pukkila, Paltamo ja Uurainen olivat tehneet sopi-muksen aluearkkitehtitoimintaan liittymisestä.

6.5.2 Kaavoitusta koskevan päätösvallan delegoiminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Yleiskaavan hyväksyy aina valtuusto (MRL 37 §), eikä tätä hyväksymisoikeutta voi delegoida.

Suurimmassa osassa kuntia päätösvaltaa on delegoitu kunnan johtosäännöllä joko kunnanhallituk-selle tai lautakunnalle. Osassa kuntia päätösvaltaa on delegoitu sekä kunnanhallitukselle että lauta-kunnalle. Jos päätösvaltaa oli delegoitu lautakunnalle, kysymyksessä oli yleensä tekninen lautakun-ta tai (kahdessa tapauksessa) kaupunkisuunnittelulautakunta. Taulukossa 5 on esitetty, miten kun-nanvaltuuston päätösvaltaa on kyselyn 30 kunnassa delegoitu kunnanhallitukselle tai/ja asianomai-selle lautakunnalle.

Taulukko 5. Kaavoitusta koskevan päätösvallan delegoiminen

	Kyllä (%)	Ei (%)	Yhteensä
Onko päätösvaltaa delegoitu johtosäännöllä	85,7 %	14,3 %	100 %
Päätösvaltaa on delegoitu kunnanhallitukselle	68,6 %	31,4 %	100 %
Päätösvaltaa on delegoitu lautakunnalle	42,9 %	57,1 %	100 %

6.5.3 Kaavoitushenkilöstön riittävyys kyselyn kunnissa

Vain noin yksi neljäsosa (25,7 %) vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa, että resursseja maankäyttö- ja rakennuslain uusien menettelyjen toteutukseen on riittävästi (taulukko 6). Vastaajista noin 2/3 oli eri mieltä väitteen kanssa. Kyselyn kuntien kaavoituksen viranhaltijat ovat siis sitä mieltä, että kaavoitusresursseista on puutetta kunnissa.

Vastaajista 77,1 % oli sitä mieltä, että kaavoitusmenettelyssä joudutaan käyttämään enenevässä määrin ulkopuolisia konsultteja. Vastaajista 35,3 % hyväksyi jopa väitteen, että kaavasunnittelu hoidetaan kokonaan ulkopuolisten konsulttien toimesta. Vastaajista 58,8 % koki vuorovaikutteisen suunnittelun aiheuttavan resurssien puutetta.

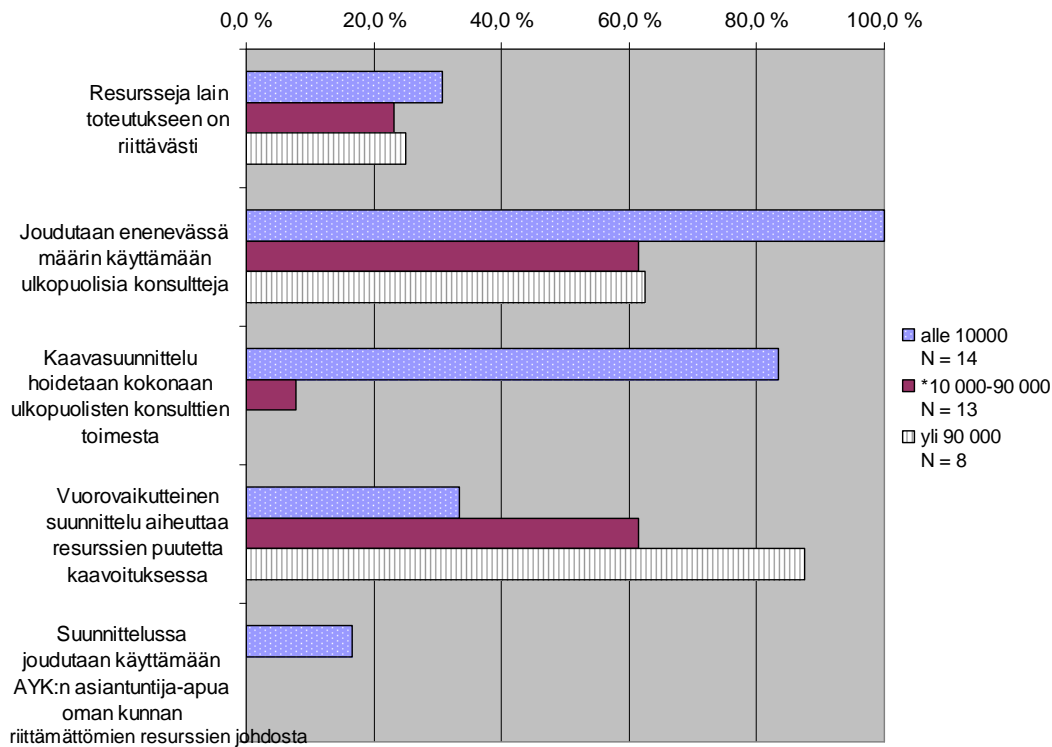
Taulukko 6. Kuntien kaavoitusresurssien riittävyys (N=35)

	Kokonaan tai osittain samaa mieltä	En osaa sanoa	Eri mieltä ¹	Yhteensä
Resursseja lain uusien menettelyjen toteutukseen on riittävästi	25,7 %	5,7 %	68,6 %	100 %
Kaavoitusmenettelyssä joudutaan enenevässä määrin käyttämään ulkopuolisia konsultteja	77,1 %	14,3 %	8,6 %	100 %
Kaavasunnittelu hoidetaan kokonaan ulkopuolisten konsulttien toimesta	35,3 %	0,0 %	64,7 %	100 %
Vuorovaikutteinen suunnittelu aiheuttaa resurssien puutetta kaavoituksessa	58,8 %	17,6 %	23,5 %	100 %
Suunnittelussa joudutaan käyttämään AYK:n asiantuntija-apua oman kunnan riittämättömien resurssien johdosta	8,8 %	8,8 %	82,4 %	100 %

¹Kohtaan on sisällytetty kysymysten vaihtoehtojen kaksi viimeistä kategoriaa: Eri mieltä /Täysin eri mieltä

Kaavoitushenkilöstön resurssien puutteen seuraukset ovat kyselyn perusteella erilaiset pienissä kunnissa kuin keskisuurissa ja suurissa kunnissa (kuvio 3). Pienet kunnat joutuvat resurssien puutteen takia käyttämään enemmän konsulttien apua kaavoituksessa tai joutuvat luovuttamaan varsinaisen kaavojen laatimistyön jopa kokonaan konsulteille. Pienissä kunnissa resurssien puute kaavoituksessa on kokonaisvaltaista. Suurissa kunnissa taas koettiin eniten vuorovaikutteisen suunnittelun aiheuttavan resurssien puutetta.

Kuvio 3. Kuntien kaavoitusresurssien riittävyys vastaajien kunnan koon mukaan, kokonaan tai osittain samaa mieltä olevien osuus



Kyselyn mukaan konsultteja käytetään laajasti kaavoituksen seuraavissa tehtävissä:

- koko kaavaprosessi
- yleiskaavojen, asemakaavojen ja asemakaavakaavamuutosten valmistelu,
- pienaluesuunnittelu,
- ympäristövaikutusten selvittäminen,
- luonto-, rakennettavuus-, liikenne- ja kulttuuriympäristöselvitykset,
- melu- ja tärinäselvitykset,
- kaavaan liittyvät kehittämissuunnitelmat,
- havainnollistavan aineiston tekeminen

Myös suuret kunnat joutuvat käyttämään konsulttien apua kaavoituksessa mm. selvityksissä. *"Turussa käytetään ulkopuolisia konsultteja erityisesti yleiskaavoituksessa, jolloin konsulttitoimistolla on laaja-alainen osaaminen ja asiantuntemus myös erilaisten vaikutusten arviointien ja selvitysten tekemiseen, luontoselvitykset teetetään pääasiassa konsulteilla, paljon melumittauksia, vesitalous-selvityksiä jne."*

Resurssipulasta kärsivät kunnat eivät välttämättä saa AYK:lta riittävästi asiantuntija-apua tarpeellisiin selvityksiin liittyen. *"Kunnan tehtävänä on asemakaavaprosessissa osoittaa, ettei suunnitellulla maankäytöllä ole haitallisia vaikutuksia direktiivillä suojeltuun kasviin. Mutta kun tiedustelemme, miten sen saamme selvitettyä, ei vastauksia ole tullut. AYK:n roolina on heidän näkemyksensä mukaan lähinnä arvioida laadittuja selvityksiä ja tehdä niiden perusteella kannanotto. Jälleen kerran etukäteen tulevaa ohjausta tuntuu olevan todella vaikea saada eikä AYK:ssa mahdollisesti oleva asiantuntemus ole kunnan käytettävissä."*

6.6 Kaavoitusprosessin yhteistyömuodot

6.6.1 Kehittämiskeskustelut

Vuosittain käytävät kehittämiskeskustelut koetaan tarpeellisiksi kaikissa kunnissa, mutta tarve keskusteluille on suurin pienissä kunnissa. Alle 10 000 asukkaan kuntien kaavoittajista 92,3% piti vuosittain käytävää kehittämiskeskustelua tarpeellisena (taulukko 7). Pienissä kunnissa koetaan myös muita useammin, että kehittämiskeskusteluissa paneudutaan kaavoituksen kannalta olennaisiin kysymyksiin ja että keskustelut johtavat isompia kuntia useammin käytännön toimenpiteisiin.

Taulukko 7. Minkäläinen yhteistyöväline kehittämiskeskustelu on kuntien kaavoituksen kehittämisessä?

	Täysin tai jonkin verran samaa mieltä			
	Kunnan koko alle 10 000 (N=14)	10 000 - 90 000 (N=13)	yli 90 000 (N=8)	Kaikki (N=35)
Kehittämiskeskustelu on tarpeen käydä joka vuosi	92,3 %	53,8 %	62,5 %	68,6 %
Kehittämiskeskustelussa paneudutaan kunnan kaavoituksen olennaisiin kysymyksiin	76,9 %	61,5 %	75,0 %	71,4 %
Kehittämiskeskustelu on johtanut/johtaa kunnassa käytännön toimenpiteisiin	76,9 %	30,8 %	28,6 %	50,0 %

Vastaajien kommenttien perusteella myös kehittämiskeskustelujen järjestäminen kärsii osapuolten resurssipulasta. *"AYK ei ole käynyt kuntakohtaisia kehittämiskeskusteluja, vaan ne on kuitattu yhteisellä koulutustilaisuudella ajankohtaisesta aiheesta. Koulutuspäivät ovat olleet hyviä, mutta mielestäni ne eivät korvaa kuntakohtaisia kehittämiskeskusteluja. Mielestäni ilman niitä ei saada kaavoituksen ohjausta siirtymään riittävästi etupainotteiseksi. Ilmeisesti kysymys on myös AYK:n osalta resurssipulasta."*

Osan vastaajista mukaan kehittämiskeskustelusta on jossain määrin muodostunut rituaali, jossa johdavat luottamusmiehet saavat tietoa ajankohtaisista asioista. Kehittämiskeskusteluiden koettiin jäävän usein pintapuolisiksi, ja siellä käsiteltyjen asioiden ei katsottu aina toteutuvan itse kaavaprosessissa. Vastaajien mukaan kaavoitusta koskevat tarpeelliset keskustelut eivät jää odottamaan MRL 8 § mukaista kehittämiskeskustelua, vaan yhteydenotot tapahtuvat tarpeen mukaan.

Yhdessä kommentissa ongelmaksi koettiin myös osallistujien kokoonpano: *"Kehittämiskeskusteluihin osallistuvat kunnan puolelta usein vain esimiesasemassa olevat, ei esimerkiksi maisemaarkkitehti tai ympäristöasiantuntijat"*.

6.6.2 Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

Neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ei koettu kovin merkittävänä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyön välineenä. Ainoastaan pienissä kunnissa yli 50 % vastaajista katsoi, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä neuvotellaan aina AYK:n kanssa. Keskiuurissa kunnissa vain hiukan alle neljännes vastaajista (23,1 %) ja suurissa kunnissa hiukan yli kolmannes (37,5 %) katsoi neuvottelujen toteutuvan säännöllisesti. Suurten kuntien vastaajista 25 % ja keskisuurten kuntien vastaajista 38,5 % katsoi, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmia muutetaan usein neuvottelujen perusteella. Pienten kuntien vastaajista tätä mieltä oli 46,2 %. Kyselyn perusteella pienet kunnat ovat näissä kysymyksissä kuuliaisempia AYK:n näkemyksille kuin suuremmat kunnat.

Kaavoitukseen osalliset käyttävät vain harvoin mahdollisuuttaan neuvottelun käynnistämiseen. Kaikista vastaajista vain 5,7 % katsoi, että osalliset käyttävät usein tätä mahdollisuutta. Vantaalla on kuitenkin tehty osallisten pyytämiä selvityksiä, vaikka niitä ei mainittaisi osallistumis- ja arviointisuunnitelmissa. Kaavaselostuksissa esitetään osallisten tavoitteet, mielipiteet ja näkemykset sekä vastataan niihin. Neuvotteluissa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta koettiin myös ongelmana, että merkittävätkään osalliset – joskus esimerkiksi valtion viranomaiset – eivät resurssipulan tai muun syyn johdosta aina ehdi neuvotteluihin eivätkä vastaa kirjeisiin, vaikka näiden edut olisivat kaavan laadinnassa keskeisesti kysymyksessä. Näitä intressejä ei valmistelussa kuitenkaan voida ohittaa.

6.6.3 Viranomaisneuvottelut

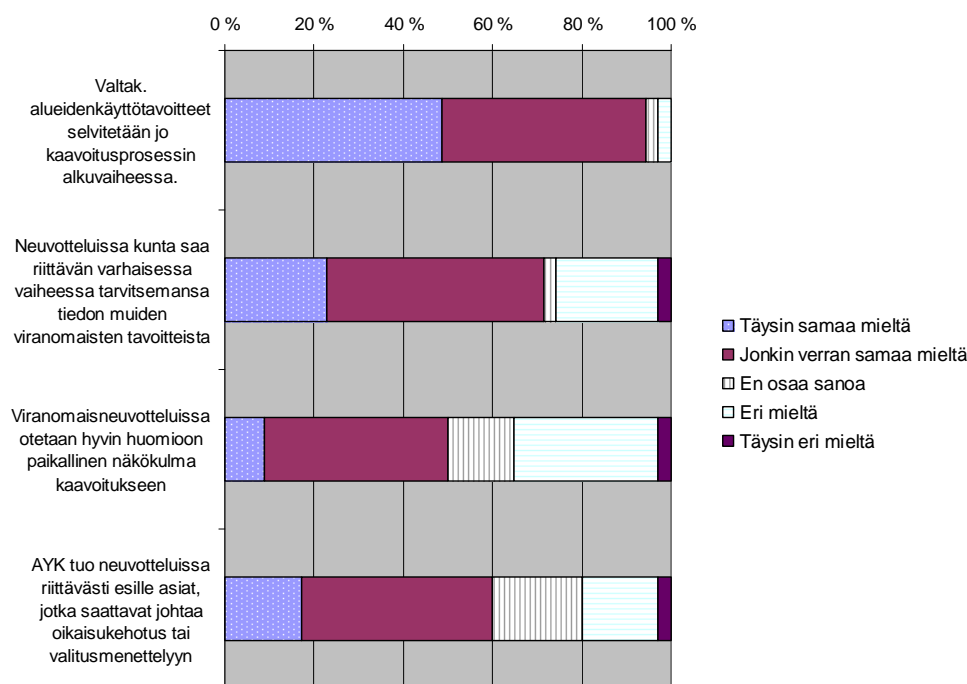
Viranomaisneuvottelut ovat kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen keskeinen yhteistyön muoto ja ympäristökeskuksen keskeinen vaikutuskanava kuntien kaavoitukseen. Sen vuoksi neuvottelun valmistelusta ja toteutuksesta riippuu eri viranomaisten näkökantojen huomioiminen ja tätä kautta myös kaavoituksen hyvä laatu.

Kaikista vastaajista yli 94,3 % oli kokonaan tai osittain samaa mieltä väitteen kanssa, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet selvitetään viranomaisneuvotteluissa jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa (kuvio 4). Kyselyn perusteella kuntien tiedon saanti neuvotteluissa toteutuu riittävän varhaisessa vaiheessa myös muiden viranomaisten tavoitteista. Tätä mieltä oli 71,4 % vastaajista.

Vastaajien mielestä paikallisen näkökulman kaavoitukseen huomioon ottamisessa on parantamisen varaa. Ainoastaan puolet vastaajista katsoi, että paikallinen näkökulma otetaan hyvin huomioon. Tarkasteltaessa kysymystä kuntakoon mukaan tyytyväisimpiä olivat suuret kunnat, joiden vastaajista yli neljä viidesosaa (85,7) oli väittämän kanssa samaa mieltä. Sen sijaan vain alle puolet ja vastaajista pienissä ja keskisuurissa kunnissa olivat väittämän kannalla (46,2 % ja 30,8 %).

Yli puolet kaikista vastaajista (60 %) katsoi, että AYK tuo neuvotteluissa riittävän varhaisessa vaiheessa esille asiat, jotka saattavat johtaa oikaisukehotus- tai valitusmenettelyyn. Kriittisimmin tähän kysymykseen suhtautuivat keskisuurten kuntien vastaajat. Heistä vain alle puolet (46,2 %) koki, että nämä asiat tuodaan esille riittävän varhaisessa vaiheessa.

Kuvio 4. Kunnan ja AYK:n yhteistyö viranomaisneuvottelussa (N=35)



6.6.4 Oikaisukehotuksen käyttäminen

Vastaajilta tiedusteltiin, miten usein alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet mahdollisuutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikaisukehotukseen kunnan kaavapäätöksestä. Alueelliset ympäristökeskukset olivat käyttäneet oikaisukehotusmahdollisuutta melko maltillisesti. Oikaisukehotuksia oli tehty 10 kunnan kaavapäätöksistä. Aineistossa yhden kunnan yleiskaava- tai asemakaavapäätöksistä oli tehty alimmillaan yksi ja enimmillään kymmenen oikaisukehotusta.

Taulukko 8. Alueellisten ympäristökeskusten tekemät oikaisukehotukset ja kuntien niiden perusteella tekemät kaavamuutokset

	Oikaisukehotukset	Kunnan kaavamuutokset	Kehotuksen saaneiden kuntien lukumäärä
Yleiskaava	8	4	6
Asemakaava	19	7	8
Yhteensä	27	11	10

Oikaisukehotus on alueelliselle ympäristökeskukselle astetta kovempi keino vaikuttaa kaavoitukseen kuin neuvottelut ja ohjaus kaavaprosessin aikana.

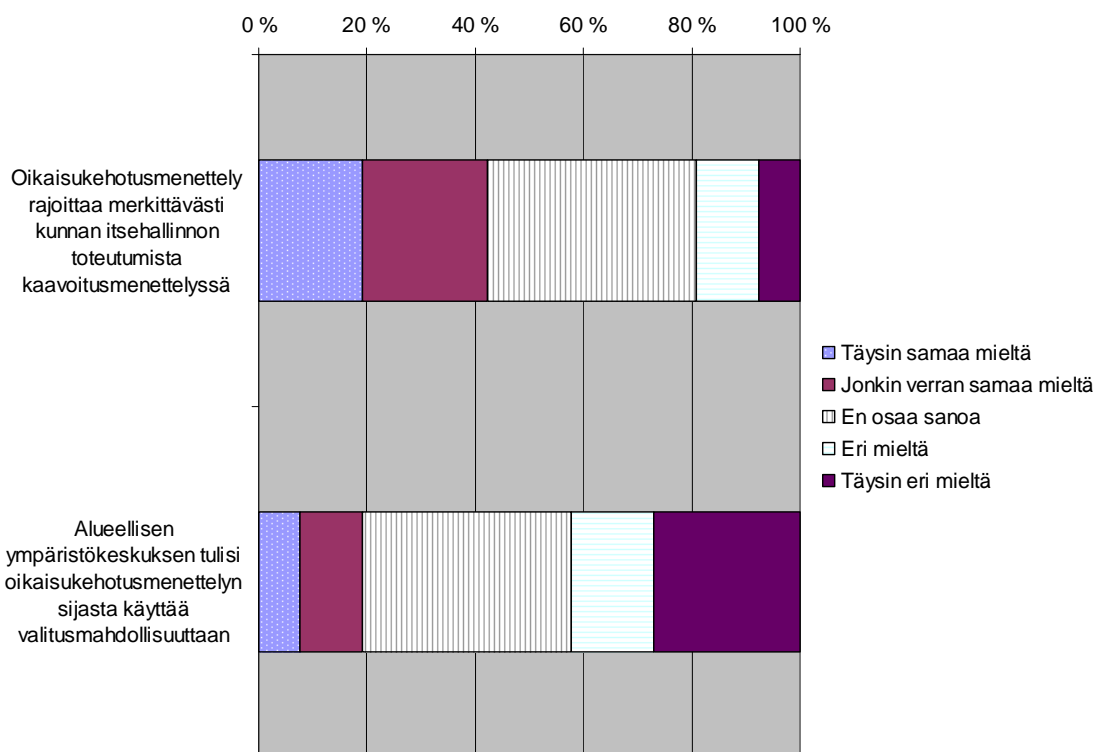
Vantaalla uudenmaan ympäristökeskus käytti oikaisukehotusta yleiskaavasta päätettäessä (Kv 17.12.2007), kun kaupunkisuunnittelulautakunta oli lisännyt asuntoalueita lentomelualueelle MRL 66 §:n viranomaisneuvottelun ja kaavan nähtävillä olon jälkeen. Kaupunginhallitus hyväksyi yleiskaavan lautakunnan tekemin lisäyksin, mutta valtuusto hyväksyi yleiskaavan ilman lisäyksiä yleiskaavatoimikunnan aiemmin hyväksymässä muodossa, koska UYK oli antanut oikaisukehotuksen. Mahdollisuus oikaisukehotuksen tekemiseen tekee UYK:stä vahvan toimijan.

Lahdessa asemakaavaa koskevassa oikaisukehotuksessa kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi luokitellun alueen yhtä tonttia koskevan asemakaavamuutos olisi pitänyt laajentaa koskemaan koko aluetta. Kaavanmuutos säilytettiin entisellään oikaisukehotuksesta huolimatta ja AYK hyväksyi selvityksen.

Vastaajia, joiden kuntien kaavapäätöksistä AYK oli tehnyt oikaisukehotuksen, oli yhteensä 10. Näistä vastaajista 80 % katsoi, että ympäristökeskuksen oikaisukehotukset olivat olleet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti perusteltuja. Samasta joukosta yli puolet (55,5 %) katsoi, että oikaisumenettelyyn joudutaan yleensä siksi, että AYK ei tuo kaavan suunnitteluprosessissa riittävän ajoissa esille näkökantojaan.

Kaikista kyselyyn vastaajista vain 42,3 % katsoi, että oikaisukehotusmenettely rajoittaa merkittävästi kunnan itsehallinnon toteutumista kaavoitusmenettelyssä (kuvio 5). Jos kuntien kaavapäätöksistä ei ollut valitettu, ei vastaaja yleensä ottanut tähän kysymykseen ollenkaan kantaa. Valtaosa (81,9 %) niiden kuntien vastaajista, joissa oikaisukehotusmenettelyä oli käytetty, katsoi menettelyn rajoittavan kuntien itsehallintoa. Vain pieni osa (19,2 %) vastaajista oli sitä mieltä, että AYK:n tulisi oikaisukehotusmenettelyn sijaan mieluummin käyttää valitusmahdollisuuttaan.

Kuvio 5. Oikaisukehotusmenettely ja kuntien itsehallinnon toteutuminen kaavoituksessa (N=35)



6.6.5 Valitusoikeuden käyttäminen

Alueellinen ympäristökeskus oli kyselyn vastausten perusteella käyttänyt valitusoikeuttaan vain neljän kunnan (Vantaa, Ikaalinen, Pori ja Rovaniemi) kaavapäätöksistä. Kyselyssä pyydettiin vastaajia paitsi merkitsemään lomakkeelle valitusten perusteet, myös kuvailemaan valitukseen johtanutta kaavaprosessia. Kaikista kunnista sanallista kuvailua ei kuitenkaan saatu.

Valituksista yksi koski yleiskaavaa ja 14 asemakaavaa. Erityisen paljon alueellinen ympäristökeskus oli käyttänyt valitusoikeuttaan Rovaniemen kaavapäätöksistä. Rovaniemen asemakaavapäätöksistä oli tehty kahdeksan valitusta. Myös yleiskaavaa koskeva valitus koski Rovaniemen kaavapäätöstä.

Missään kunnassa valitukseen johtanut asia ei ollut tullut esille neuvotteluissa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Kahdessa tapauksessa (Ikaalinen ja Rovaniemi) valitukseen johtanutta asiaa oli käsitelty viranomaisneuvotteluissa. Rovaniemellä ja Vantaalla AYK oli tehnyt oikaisukehotuksen kunnan kaavapäätöksestä, mutta kunta oli pysyttänyt kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen

entisellään. Rovaniemen kaavoitusta koskevissa valituksissa oli myös tapauksia, joissa oikaisukehoitusmenettelyä ei ollut käytetty ennen valitusta.

Vantaan asemakaavapäätöstä koskevassa AYK:n valituksessa keskeinen peruste valitukselle oli asemakaavan sisältövaatimukset. Ikaalisissa peruste oli yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun sekä myös oikeusvaikutteisen yleiskaavan puuttuminen asemakaavassa.

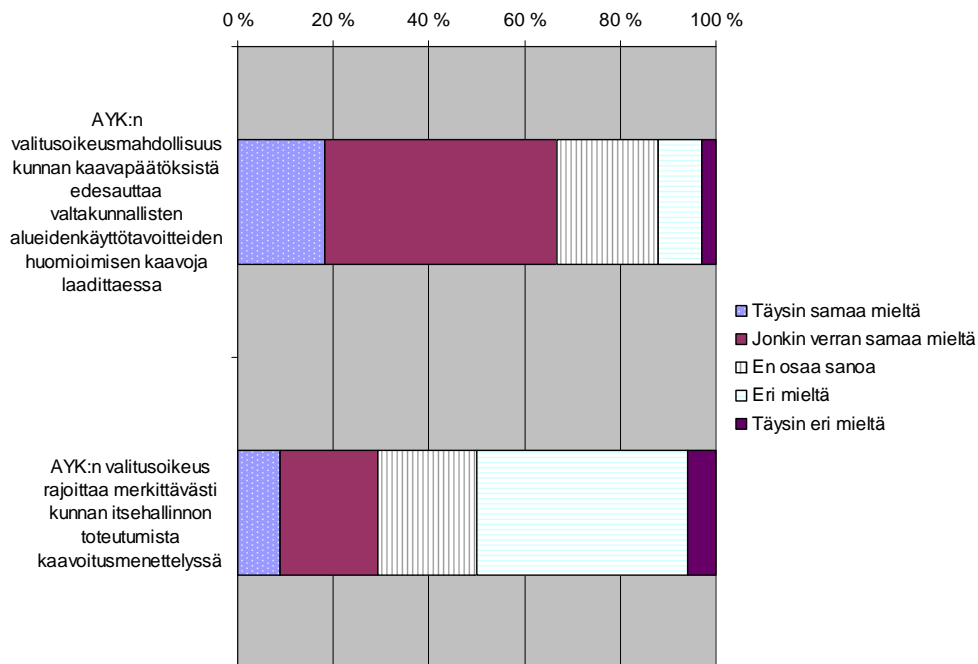
Porin asemakaavaa koskevassa valituksessa perusteluina olivat yleiskaavan sekä asemakaavan sisältövaatimukset. Muutaman pientalotontin asuinkortteli, katua ja puistoa suunniteltiin osittain seutukaavan virkistysalueelle. Asiasta oli neuvoteltu normaalisti viranomaisneuvotteluissa. Valituksen perusteena oli, että seutukaava ei ole ollut riittävästi ohjeena kaavoituksessa. Ratkaisu ei täyttänyt AYK:n mukaan yleiskaavan sisältövaatimuksia maiseman ja luonnonarvojen vaalimisesta eikä asemakaavan niitä sisältövaatimuksia, jotka koskevat luonnonympäristön vaalimista sekä niihin liittyviä erityisiä arvoja.

Rovaniemen kaavoitusta koskevissa valituksissa keskeisiä perusteita olivat yleiskaavan sisältövaatimukset, vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa, yleiskaavan vaikutukset muuhun suunnitteluun sekä asemakaavan sisältövaatimukset.

6.6.6 Valitusoikeus ja kunnallinen itsehallinto kaavoituksessa

Vastaajista 66,7 % katsoi, että AYK:n valitusoikeus kaavapäätöksistä edesauttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisen kaavoja laadittaessa (kuviokuva 6). Vastaajien kuntakoon mukaisessa tarkastelussa ainoastaan keskisuurten kuntien vastaajista alle puolet (46,2 %) oli tätä mieltä.

Kuvio 6. Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus ja kuntien itsehallinnon toteutuminen (N=35)



Vain alle kolmasosa (29,4 %) kaikista vastaajista katsoi, että AYK:n valitusoikeus kuntien kaavapäätöksistä rajoittaa merkittävästi kunnallisen itsehallinnon toteutumista kaavoitusmenettelyssä. Puolet (50 %) vastaajista oli eri mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa.

Kriittisimmin AYK:n valitusoikeuteen suhtautuivat niiden kuntien vastaajat, joiden kuntien kaavapäätöksistä AYK oli käyttänyt valitusoikeuttaan. Näistä kuudesta vastaajasta neljä oli sitä mieltä, että valitusoikeus rajoittaa ainakin jossain määrin kuntien itsehallinnon toteutumista kaavoituksessa. *"Kunnat yrittävät kiltisti noudattaa ympäristökeskusten ylivaltaa kaavoitusasioissa ja tehdä kaikki mahdolliset selvitykset ja vaikutusten arvioinnit, jotta välttyttäisiin oikaisukehotus- valituskierrokselta, koska kunnalle on tärkeämpää saada kaavoja valmiiksi ja siten päästä kehittämään kaupunkia."*

7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan yhteistoimintaa koskeva sääntely

Rakennuslakitoimikunnan mietinnössä todetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen keskeisimmät periaatteet aikaisempaan rakennuslakiin verrattuna liittyvät kunnallisen kaavoitusta koskevan päätösvalan laajentumiseen, valtion ympäristöviranomaisten roolin ja muutoksenhakutien muuttumiseen sekä kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen kehittymiseen.²⁴⁷ Mainitut periaatteet liittyvät kaikki kiinteästi toisiinsa ja vaikuttavat kunnan asemaan kaavoituksesta päättävänä tasona.

Kuntien kaavoitusta koskeva päätösvalta on lisääntynyt, koska kaavapäätösten alistamisvelvollisuus valtion viranomaisille vahvistettavaksi poistui maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen myötä. Kaavajärjestelmän ratkaisut ovat nyt kunnallista päätöksentekoa, jossa noudatetaan kunnallishallinnon päätöksentekojärjestelmää ja maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen säädettyä kaavoitusprosessia.

Lisääntynyt kaavoista päättämismä valta on tuonut kunnille vastaavasti lisää vastuuta ja kasvattanut tehtäviä entisestään, jotka liittyvät mm. laajentuneisiin vaikutusten selvittämistarpeisiin (MRL 9 § ja MRA 1 §) ja kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyyn (MRL 8 luku). Ristiriitojen sietäminen ja hallinta korostuvat kuntien kaavoitustyössä nyt entistä enemmän, sillä kuntien on löydettävä keinot, miten sovittaa eri osapuolten intressit yhteen. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa nykyisin kuntien kaavoitukselle korkeat tavoitteet. Hyvä ympäristö ja laajasti käsitetty kestävä kehitys eivät ole yksinkertaisia asioita. Kaavoituksella on kuitenkin suuri merkitys sekä kestävä kehityksen saavuttamiselle että kuntalaisten jokapäiväiselle hyvinvoinnille.

Alueellisen ympäristökeskuksen asema kaavoitusprosessissa painottuu nyt neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen ja edellyttää aikaisempaa tiiviimpää vuorovaikutusta kuntien kanssa kaavoitusprosessissa. Lain 18.2 §:ssä on määritelty myös ympäristökeskuksen valvontatehtävä. Tehtävä on

²⁴⁷ KM 1997:16, 47.

luonteeltaan kuntien kaavoitustoimeen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Vaikka kunnan kaavapäätöksiä ei enää alisteta, niin alueellisen ympäristökeskuksen asema kunnan kaavoitusmenettelyssä on nähtävissä edelleen hyvin vahvana. Kaavaneuvotteluissa tulee määritellä jo alkuvaiheessa yhteisesti mm. valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (MRL 22 §) liittyvät kysymykset, joita osapuolten käsityksien mukaan kaavoituksen yhteydessä on otettava huomioon. Ympäristökeskuksen on MRL 18.2 §:n mukaisesti erityisesti valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon nämä tavoitteet. Alueellisella ympäristökeskuksella on lisäksi valitusoikeus kuntien kaavapäätöksistä (MRL 191 §) sekä mahdollisuus oikaisukehotukseen (MRL 195 §) kunnan kaavoitusprosessissa. Voidaan todeta, että alueelliselle ympäristökeskukselle on jäänyt edelleen hyvin monipuoliset puuttumisoikeudet kunnan kaavoituksen tarpeen ja etenkin valtakunnallisten intressien niin vaatiessa.

Kunnan yleinen alueiden käytön suunnittelutehtäviä koskeva 20 § ja lain yksityiskohtaiset säännökset tarkoittavat, että kunnalla on ensisijainen vastuu lain tavoitteiden toteuttamisesta. Kunnalle kuuluvat yleis- ja asemakaavan laatimisen velvoitteet on määritelty MRL 36 §:ssä ja 51 §:ssä. Puhutaan yleisesti, myös maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluasiakirjoissa, kunnan kaavoitusmonopolista, mutta kunnalla ei nytkään ole oikeutta laatia minkälaisia kaavoja tahansa, vaan sitä rajoittavat rakennuslainsäädännön aineelliset, harkintaa rajoittavat säännökset, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakunnallisten suunnitelmien ohjausvaikutus.

Kunnalla on myös lain mukaan kaavoitusvelvollisuus, joka rajoittaa kunnan kaavoituksellista tarveharkintaa, sillä kunnalle voi maankäytön kehittyessä myös syntyä lakisääteinen velvollisuus kaavan laatimiseen koskien myös kaavan muuttamista ja ajantasaistamista. Ympäristöministeriö voi MRL 177 §:n mukaisesti asettaa viime kädessä kaavoitusvelvoitteen täyttämiseksi kunnalle uhkasakon. Tähän toimenpiteeseen ministeriö ei varmaan lain puitteissa ryhdy, mutta uhka on kuitenkin olemassa joka tapauksessa. Samoin MRL 178 §:ssä on säädetty ympäristöministeriön mahdollisuudesta antaa kunnalle määräyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi.

Alueellisen ympäristökeskuksen valitusmahdollisuus ja mahdollisuus tehdä oikaisukehotus kunnan kaavapäätöksistä korostavat selvästi ympäristökeskuksen asemaa kunnan kaavoitusmenettelyssä. Vaikka ympäristökeskuksen tuleekin valvoa MRL 5 §:n ja erityisesti MRL 22 §:n ylikunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden toteutumista, ympäristökeskuksen lainsäädännössä määritellyt puuttumiskeinot ovat niin laajat, että ne ulottuvat myös muuhun kunnan kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Tästä johtuen alueellista ympäristökeskusta ei voida pitää tasavertaisena osapuolena kunnan kanssa kaavoja koskevissa neuvotteluissa. Sillä on vaarana, että ympäristökeskuksen näkökannat

tulevat huomioiduksi muita kaavoituksen osallisia paremmin myös sellaisissa kysymyksissä, jotka kunnan tulisi voida päättää itse.

Maankäyttö- ja rakennuslain valmisteluasiakirjoissa tuotiin esille, että vahvistusmenettelystä siirrytään ensisijaisesti neuvonta- ja asiantuntija-apua tarjoavaan suunnittelukulttuuriin. Tarkoituksena oli keventää valtion valvontaa kuntatason kaavoituksessa ja korostaa kunnan omaa vastuuta ympäristöstään. Lain valmistelussa ympäristökeskukselle säädettiin kuitenkin kaksinkertainen mahdollisuus saada oikaistua vääräksi katsomansa kunnan kaavapäätös. Ympäristökeskukselle laissa suotua mahdollisuutta käyttää oikaisukehotusmenettelyä kaavapäätöksen muuttamiseen perusteltiin menettelyn nopeudella suhteessa aikaa vievään valitusmenettelyyn. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö jo viranomaisneuvotteluissa tulisi varmistua siitä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavan sisältövaatimukset tulee otettua huomioon kaavaa laadittaessa. Kunta voi omassa uudessa kaavaratkaisussaan jättää oikaisukehotuksen huomiotta, mutta kaavaratkaisu altistuu tällöin joka tapauksessa valitusprosessille, mikäli alueellinen ympäristökeskus edelleen pitää kiinni omasta kannastaan.

Ympäristökeskuksella on MRL 191 §:n mukaan valitusoikeus kunnan kaavapäätöksistä. Valitusoikeus alueellisella ympäristökeskuksella olisi jo hallintolainkäyttölain 6.2 §:n mukaan. Voidaan katsoa, että lainsäätäjällä on halunnut erityisesti vahvistaa alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta säätämällä siitä erikseen maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tosin ympäristökeskukset ovat Wähän ja Malinin tutkimusten mukaan käyttäneet valitusoikeuttaan hyvin harkiten ja kohtuullisesti. Hyväksytyjen ympäristökeskusten valitusten suuri osuus on osoitus siitä, että ympäristökeskukset ovat aiheellisesti puuttuneet kuntien virheellisiin kaavapäätöksiin.

Lainvalmisteluasiakirjoista on todettavissa, että vuorovaikutteisuuden korostamisen tarkoituksena on ollut muuntaa valtion vähentynyt valvonta kuntalaisten ja osallisten lisääntyviksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiksi. Kun valtio ei enää yhtä laajasti valvoisi kaavapäätösten oikeellisuutta ja laatua, vastuuta kaavapäätöksenteon laatutason säilyttämiseksi ja turvaamiseksi on lain myötä tarkoitettu siirtää kuntalaisille ja osallisille vuorovaikuttamisen ja osallistumisen kautta. Osallistumisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun keskeisin tehtävä olisi vaikuttaa siihen, että kunta aina asettaa kaavoituksen laatutasovaatimuksen selvästi minimivaatimustasoa korkeammalle. Lainsäätäjälle on kuitenkin lainvalmistelun yhteydessä näyttänyt heräävän epäily, ettei tällainen osallisten valvonta olisi riittävän tehokasta, kun alueelliselle ympäristökeskukselle on säädetty näin vahva valitusoikeus.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on kirjattu vaatimus, jonka mukaan kunnalla tulee olla käytettävissä tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus (MRL 20.1 §). Riittävien voimavarojen valvonta on MRL 18 §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen erityinen tehtävä. Laissa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin kunnan voimavarojen määrää tai laatua eikä tapaa, jolla kunta huolehtii riittävästä voimavaroista ja asiantuntemuksesta kaavoitustehtävissä. Hallituksen esityksen perusteissa on todettu vain, että jokaisen kunnan on itse tai yhdessä toisen kunnan kanssa pidettävä huolta voimavarojen riittävydestä. Aluearkkitehtitoimintaan osallistuminen on ollut pienissä kunnissa yksi keino saada kunnan käyttöön kaavoitusasiantuntemusta. Käytännössä kuitenkin monet pienet kunnat toimivat puutteellisten henkilöstövoimavarojen puitteissa yrittäen vastata rakennuslainsäädännön uusiin haasteisiin.

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että kunnan itsehallinnollinen asema ei ole lisääntynyt ja vahvistunut siinä määrin kuin lainsäätäjät on alun perin maankäyttö- ja rakennuslakia säätessään tarkoittanut, vaikka kunnan päätösvalta ja vastuu ovat kaavoituksessa laajentuneet.

Lainsäätäjät on myös todennut tilanteen ja maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty lukuisia muutoksia, joilla on merkitystä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyön parantamiseksi kunnan kaavoitusmenettelyssä. Lainmuutoksella 1.3.2007 tulivat voimaan seuraavat kunnan kaavoituksen nopeuttamiseen ja joustavoittamiseen tarkoitetut muutokset:

- kaksinkertaisen valittamisen rajoittaminen niin, ettei asemakaavan yhteydessä saanut tehdä jatkovalitusta KHO:een perusteella, joka oli ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa
- viranomaisneuvottelujen pitämisen kynnyksen nostaminen, ajankohdan joustavoittaminen sekä harkinnanvaraisuuden lisääminen yleiskaavoissa
- vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavanmuutoksissa valitusoikeuden rajaaminen lähiympäristöön
- valmistelunaikaisen kuulemisen ajankohdan ja menettelyjen helpottaminen vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavanmuutoksissa
- kaavan voimaantulomääräyksen antamismahdollisuus myös alueilla, joille oikaisukehoitus ei kohdistu sekä
- viranomaisille annettiin velvollisuus esittää käsityksensä kaavaa koskevasta selvitys- ja tutkimustarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa
- hallinto- oikeuksia veloitettiin ilmoittamaan kunnalle yhteiskunnallisesti merkittäviin asemakaavoihin kohdistuvien valitusten ratkaisemisaika.

Muutoksia on mahdollisesti tulossa lisää maankäyttö- ja rakennuslakiin, sillä selvitysmies Tarasti on laatinut joulukuussa 2007 ehdotuksen kaavoituksen sujuvoittamiseksi ja tonttitarjonnan lisäämiseksi. Merkittävimpänä muutoksena maankäyttö- ja rakennuslakiin Tarasti ehdottaa, että pääkaupunkiseudulle laadittaisiin yhteinen yleiskaava, jonka laativat Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit. Säännös velvoittaisi yleiskaavan laatimiseen, mutta laatimiselle ei säädettäisi määräaika. Yhteinen yleiskaava olisi luonnollinen jatko alueella jo tehdyille maankäyttöä ja liikennettä koskeville asiakirjoille ja strategioille. Maankäytön yhteensovittamisen myötä pääkaupunkiseudulla olisi Tarastin mukaan perusteita ohentaa valtion valvontaa maankäyttökysymyksissä. Hän viittaa alueen kaupunkien kaavahallinnon resursseihin ja seudun asemaan valtakunnan keskuksena. Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan tultua voimaan valtion valvontaa ja eräitä Uudenmaan ympäristökeskuksen tehtäviä voitaisiin pääkaupunkiseudulla vähentää maankäyttö- ja rakennuslain 8, 171 ja 195–196 §:ssä.²⁴⁸ Mielestäni ehdotuksen mukainen mahdollinen maankäyttö- ja rakennuslain muutos asettaa kunnat epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa valtion viranomaisiin.

Mikä on kuntien kaavoituksen kohtalo tulevaisuudessa, kun asuntonministeri uhkaa ottaa kaavoituksen valtion haltuun, jos tontteja ei muuten tule tarpeeksi tarjolle? Mikä muuttuisi, jos valtio ottaisi kaavoituksen haltuunsa? Ajatuksena valtion kaavoitusmonopoli vaikuttaa epäuskottavalta. Kunta- ja palvelurakennemuutos tulee ottaa myös huomioon, kun pohditaan kuntien asemaa kaavoituksessa tulevaisuudessa. Mikäli kuntarakenne uudistuu toivotulla tavalla siten, että kuntien taloudellinen ja itsehallinnollinen asema vahvistuu, kunnat ovat jatkossa nykyistä vahvempia toimijoita myös kaavoituksessa.

²⁴⁸ Tarasti 2007, Ympäristöministeriön raportteja 27/2007.

7.2 Johtopäätöksiä käytännön yhteistyöstä

Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kaavoitukseen liittyvää yhteistyötä on tarkasteltu 2000 -luvulla useissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevissa Suomen Kuntaliiton ja Ympäristöministeriön selvityksissä. Tutkimuksessa on sivuttu mm. Suomen kuntaliiton selvitystä vuodelta 2005: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa sekä Ympäristöministeriön selvityksiä vuodelta 2005: Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina ja Maankäyttö ja rakennuslain toimivuus. Selvityksiä on tarkasteltu tutkielman 5. luvussa. Vaikka tutkielmaan liittyvään kyselyyn vastauksia saatiin vain 35, vastaukset olivat joissakin kysymyksissä niin yhdenmukaisia, että niistä voi vetää yleisemminkin suuntaviivoja kuntien viranhaltijoiden suhtautumisesta kaavoituksen kysymyksiin ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Kyselyn tuloksia tarkastellaan johtopäätöksissä myös vertaamalla niitä aikaisempiin selvityksiin, missä määrin nyt saadut vastaukset tukevat tai kyseenalaistavat aikaisempia selvityksiä tai täydentävät niiden tuloksia.

Kuntien viranhaltijat katsovat kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyön vaikuttavan myönteisesti alueiden käytön tavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti yhteistyön koetaan vaikuttavan positiivisesti elinympäristöä koskevien vaatimusten huomioimiseen, vaikutusten arviointiin sekä kaavoitukseen liittyvään vuorovaikutukseen. Yhteistyön ei sen sijaan koeta vaikuttavan yhtä positiivisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden tai palvelujen saatavuuden huomioimiseen. Alueellisen ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin tehtäviin kuuluu kuntien ohjaus ja neuvonta myös näissä kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Alueellisen ympäristökeskuksen neuvovaa ja ohjaavaa roolia näissä kysymyksissä ei mielletä kovin vahvaksi.

Oikaisukehotusmahdollisuus ja valitusoikeus tekevät alueellisesta ympäristökeskuksesta vahvan toimijan jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa. Silti alueellinen ympäristökeskus näyttääynty kuntien viranhaltijoille jokseenkin tasaveroisena toimijana kaavoitusprosessin aikana. Yhteistyö koetaan kuitenkin jonkin verran eri tavalla erikokoisissa kunnissa. Suurissa kunnissa yhteistyöhön suhtaudutaan itsevarmemmin ja tasa-arvoisemmasta näkökulmasta kuin pienissä kunnissa, koska suuremmilla kunnilla on myös omasta takaa runsaasti käytössä kaavoitukseen liittyvää ammattitaitoa ja osaamista. Pienet kunnat ovat suuria kuntia enemmän riippuvaisia alueellisen ympäristökeskuksen ohjauksesta ja neuvonnasta, eikä neuvonantajan näkökantoja kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä ole tällöin helppoa ohittaa.

Alueellisen ympäristökeskusten resurssien rajallisuus käy ilmi mm. maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kehittämiskeskustelujen hoitamisessa. Aikaisemmin mainituissa maankäyttö- ja raken-

nuslain toimivuutta tarkastelevissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota kehittämiskeskustelujen toimivuuden parantamiseen. Kuntien kaavoituksen viranhaltijat eivät edelleenkään koe kehittämiskeskustelujen kaikilta osin vastaavan niille asetettuja odotuksia. Niissä katsotaan toisinaan käsiteltävän kaavoitukseen liittyviä asioita melko pintapuolisesti, vaikkakin toisaalta ne ovat esimerkiksi kunnan luottamushenkilöille merkittävä tiedon saannin lähde. Kehittämiskeskusteluihin liittyvät käytännöt myös vaihtelevat eri alueilla; kaikilla kunnilla ei kyselyn mukaan ole mahdollisuutta osallistua kehittämiskeskusteluun ollenkaan, vaan keskustelu on korvattu yhteisellä koulutustilaisuudella ajankohtaisesta aiheesta.

Neuvottelut osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta eivät myöskään ole merkittävä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyön väline kaavoituksessa. Kunnat käyvät neuvotteluja osallistumis- ja arviointisuunnitelmien riittävydestä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa vain harvoin. Myöskään osalliset eivät juuri käytä mahdollisuuttaan neuvottelujen käynnistämiseen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmia ei myöskään muuteta kovin usein neuvottelujen perusteella.

Alueellisen ympäristökeskuksen keskeinen vaikuttamiskeino kaavoituksessa ovat viranomaisneuvottelut. Aikaisemmin tehtyjen selvitysten perusteella viranomaisneuvottelut täyttävät pääosin hyvin niille lainsäädännössä määritellyt tehtävät ja neuvottelut tuovat lisäarvoa alueiden käytön suunnitteluun. Viranomaisneuvottelujen merkitys kaavoitusprosessissa on myös lisääntynyt viime vuosina. Alueellinen ympäristökeskus nähdään kunnan kaavoituksen viranhaltijoiden näkökulmasta viranomaisneuvotteluissa ensi sijassa oman alueensa sektoriviranomaisena ja asiantuntijana kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä, ei niinkään kaavoitukseen liittyvien ristiriitojen sovittelijana.

Viranomaisneuvotteluissa valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet selvitetään jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa. Myös muiden viranomaisten tavoitteet selvitetään varhaisessa vaiheessa melko hyvin. Kehittämistarvetta näyttää olevan paikallisen näkökulman huomioimisessa. Tutkielmaan liittyvän kyselyn mukaan paikallinen näkökulma otetaan huomioon sitä paremmin, mitä vahvempi osapuoli kunnallinen viranomainen on neuvotteluissa. Pienten ja keskisuurten kuntien vastaajat kokivat paikallisen näkökulman otetun huomioon viranomaisneuvottelussa huomattavasti huonommin kuin suurten kuntien vastaajat.

Vaikka vuorovaikutteinen suunnittelu vie resursseja kuntien kaavoituksessa, kaavoitukseen varatut henkilöstöresurssit eivät ole viime vuosina juurikaan lisääntyneet. Henkilöresurssit ovat päinvastoin vähentyneet vuoden 1990 tasosta vuoteen 2001 noin 10 prosentilla, ja ovat vasta tämän jälkeen kääntyneet aivan hienoiseen nousuun. Kuntien kaavoituksen viranhaltijat katsovat, että kunnilla ei

ole riittävästi resursseja uuden lain mukaisten menettelyjen toteuttamiseen. Erityisesti pienissä kunnissa resurssit maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavoitustehtävien hoitamiseen ovat rajalliset. Kuntien omien voimavarojen puutetta on pyritty korvaamaan konsulttien käytön lisäämisellä.

Pienet kunnat käyttävät konsultteja jopa niin paljon, että kysymyksessä voidaan katsoa olevan kaavan laadinnan asteittainen ulkoistaminen. Kun pienissä kunnissa on vain rajallinen määrä kaavoituksen osaamista, konsulttien hankintamenettely sekä näiden työn ohjaus ja valvonta on haastava tehtävä. Kaavoitustehtävän toteuttaminen ja ohjaus vaatii tällöin tiivistä vuorovaikutusta alueellisten ympäristökeskusten asiantuntijoiden kanssa. Kaavoitukseen liittyvä alueellisen ympäristökeskuksen neuvonnan ja ohjauksen tarve on kokonaisvaltaista.

Konsulttien vahva asema voidaan nähdä myös riskinä osallistumismenettelyn päämäärille ja kunnan itsehallinnon toteutumiselle lain laatijan tarkoittamalla tavalla. Jos kunnasta ei löydy riittävästi alueidenkäytön suunnittelun asiantuntemusta ja osaamista, kunnan ohjaava rooli kaavaprosessissa heikkenee. Aluearkkitehtitoimintaan osallistumisen houkuttelevuutta tulisi lisätä, koska pienille kunnille toiminta on keino säilyttää kaavoituksen ohjaus lain tarkoittamalla tavalla omissa käsissä. Aluearkkitehti tuo mukanaan kunnalle tarpeellista asiantuntemusta alueiden käytön suunnittelusta kaavoitusprosessin yhteistyöhön.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yhteistyö kaavoituksessa mahdollistaa kunnan tavoitteiden toteutumisen eri alueiden rakentamiseen, mutta toteuttaa myös valtion ylikunnallisten intressien ja tavoitteiden mm. turvalliseen ja terveelliseen ympäristöön huomioon ottamisen. Lain toteutuminen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla edellyttää, että kunnat ja alueellinen ympäristökeskus ovat tasavertaisia neuvottelukumppaneita kaavoituksen yhteistyöprosessin eri vaiheissa. Keskustelusta tulee tasapuolista silloin, kun kummallakin yhteistyökumppanilla on riittävästi asiantuntemusta.

Aikaisemman rakennuslain mukaisen kaavojen alistusmenettelyn poistaminen on lisännyt kuntien päätösvaltaa ja vastuuta kaavoituksessa. Toisaalta alueellisen ympäristökeskuksen ennakko-ohjaus ja valvonta sekä monipuoliset puuttumiskeinot tekevät siitä vahvan toimijan kaavoituksen yhteistyössä ja heikentävät kunnan itsenäistä asemaa kaavoja koskevassa päätöksenteossa.

Vaikka alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet puuttumiskeinojaan (oikaisukehotusta ja valitusta) harkitusti, kunnat joutuvat jo ennakolta ottamaan erityisen tarkasti huomioon ympäristökeskuksen näkemykset. Kunnat eivät halua, että kaavaprosessi oikaisukehotusten ja valitusten takia pitkittyy, ja sen takia ovat valmiimpia kompromisseihin ympäristökeskuksen esille tuomissa kysymyksissä ja vaatimuksissa. Kunnat yrittävät noudattaa ympäristökeskusten toiveita kaavoitusasioissa ja tehdä kaikki sen vaatimat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit. Kunnalle on tärkeämpää saada kaavoja valmiiksi ja siten päästä kehittämään aluettaan.

LIITE**Graduun liittyvä kysely****tiedonkeruulomake****18.2.2008**

Kunta	Asukasluku 1.1.2008
Vastaajan nimi	Vastaajan asema organisaatiossa
Vastaajan sähköpostiosoite	Alueellinen ympäristökeskus
LOMAKKEEN PALAUTUS 7.3.2008 MENNESSÄ sähköpostilla armi.vaden@helsinki.fi	

Johdatus graduni tutkimusongelmaan:

Kunnallisoikeuden pro gradu- tutkielmassani tutkin, onko kuntien maankäyttöä ja kaavoitusta koskeva päätösvalta lisääntynyt maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla, kun valtion jälkivalvonnan sijaan on siirrytty ennakko-ohjaukseen?

1. Millainen on alueellisen ympäristökeskuksen rooli ja keinot kaavoituksessa, sekä mihin ne perustuvat?
2. Tukeeko nykyinen järjestelmä enemmän valtion viranomaisten päämääriä vai kuntien itsehallintoa?
3. Ovatko kunnat ja alueelliset ympäristökeskukset nähtävissä tasavertaisina neuvottelukomppaneina prosessissa?
4. Onko kunnille luotu riittävät puitteet / valmiudet toimia uudessa tilanteessa

Mielenkiintoni kohdistuu tutkimuksessani alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan roolien suhteeseen kaavoitusprosessissa. Tutkin ympäristökeskuksen ja kunnan suhdetta asema- ja yleiskaavoitusprosesseissa. Tarkastelen aihetta kunnan näkökulmasta.

A) Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyn vastuusuhteita koskevien tavoitteiden toteutuminen

Kysymys A1 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Edistääkö kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyö maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisten alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden toteutumista?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Erittäin paljon (5) Jonkin verran (4) En osaa sanoa (3) Ei vaikutusta (2) Tilanne on huonontunut (1)

- | | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 Lain tavoitteiden toteutuminen kokonaisuudessaan | | | | | |
| 2 Vaikutusten arvioinnin paraneminen | | | | | |
| 3 Vuorovaikutuksen lisääminen kaavoituksessa | | | | | |
| 4 Elinympäristöä koskevien vaatimusten huomioiminen | | | | | |
| 5 Yhdyskuntarakenteen toimivuus ja taloudellisuus | | | | | |
| 6 Palvelujen saatavuus | | | | | |

Kommentti:

Kysymys A2 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Miten arvioitte maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tuomien uusien käytäntöjen vaikuttaneen eri viranomaisten sekä osallisten vaikuttamismahdollisuuksiin kaavoitusprosessissa verrattuna aikaisemman rakennuslain mukaiseen tilanteeseen?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

- | | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
|--|---|---|---|---|---|
| 7 Kunnan itsenäinen asema on korostunut | | | | | |
| 8 Konsulttien merkitys kaavoituksessa on lisääntynyt | | | | | |
| 9 Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat parantuneet | | | | | |
| 10 Osallisten vaikuttamismahdollisuudet ovat lisääntyneet | | | | | |
| 11 Alueellisen ympäristökeskuksen ohjaus on korostunut | | | | | |
| 12 Oikaisukehotus- ja muutoksenhakumahdollisuus korostaa alueellisen ympäristökeskuksen asemaa jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa | | | | | |

Kommentti:

B) Alueellisen ympäristökeskuksen (AYK) ja kunnan roolit kaavoitusmenettelyssä
Kysymys B1 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Miten hyvin alueellisen ympäristökeskuksen (AYK) edistävä ja ohjaava rooli toteutuu kunnan kaavoitusmenettelyssä?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

	5	4	3	2	1
13 Kunta ja AYK ovat tasaveroisia neuvottelukumppaneita					
14 AYK antaa tarpeellista ja hyvää neuvonta- ja asiantuntija-apua kunnalle sekä ympäristöön että maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen liittyen					
15 AYK esittää kunnalle vaatimuksia, jotka eivät kunnan mielestä perustu lakiin					
16 AYK ottaa kantaa asioihin, jotka kunnan pitäisi voida hoitaa / päättää itse					
17 AYK vaatii kunnalta kaavatyön yhteydessä selvityksiä, jotka kunnan mielestä eivät ole tarpeellisia.					
18 AYK tiedottaa kuntaa maankäyttö- ja rakennuslakiin ja ympäristöön liittyvistä ajankohtaisista asioista					
19 Kunnalla ja AYK:lla on usein erilaisia näkemyksiä kaavan vaikutusten arviointia varten tarvittavien vaikutus selvitysten riittävyydestä					
20 AYK tuo esiin kunnan kaavoitusprosessiin vaikuttavat näkökantansa riittävän varhaisessa vaiheessa					

Kommentti (Esim. kysymykset 15, 16 ja 17 mahdollisia esimerkkejä):

Kysymys B2 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Missä vaiheessa kaavoitusprosessia alueellinen ympäristökeskus erityisesti vaikuttaa kuntanne kaavoitukseen?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

	5	4	3	2	1
21 Kehittämiskeskustelun / kehittämiskeskustelujen kautta					
22 Ohjauksen ja neuvonnan kautta					
23 Osallistumis- ja arviointimenettelyn kautta					
24 Viranomaisneuvotteluissa					
25 Oikaisukehotusmenettelyn kautta					
26 Kaavapäätöksistä tekemiensä valitusten kautta					

Kysymys B3 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Minkälaisessa roolissa AYK mielestänne toimii viranomaisneuvotteluissa?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

	5	4	3	2	1
27 Sovittelijana ristiriitatilanteissa					
28 Oman alansa sektoriviranomaisen roolissa					
29 Asiantuntijan roolissa					

Kysymys B4

Mikä on kunnan kaavoitushenkilöstön määrä yhteensä sekä virkanimikkeittäin ?

Lukumäärä

- 30 Kaavoitushenkilöstön lukumäärä yhteensä:
31 Luettele virkanimikkeittäin:

Kysymys B5 (rastittakaa oikea vaihtoehto)

Aluearkkitehtitoiminnan toteutuminen

	Kyllä	Ei
32 Onko kuntanne solminut sopimuksen aluearkkitehti toiminnasta?		
33 Mitkä ovat sopimukseen liittyneet muut kunnat?		

Kysymys B6 (rastittakaa oikea vaihtoehto)

Miten kaavoitustehtävät on järjestetty kunnassanne maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen (kunnanvaltuuston päätösvallan delegointi johtosäännöllä)?

	Kyllä	Ei
34 Kunnanvaltuuston päätösvaltaa ei ole delegoitu miltään osin.		
35 Päätösvaltaa on delegoitu muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännöllä kunnanhallitukselle		
36a Päätösvaltaa on delegoitu edellä mainittujen kaavojen osalta johtosäännöllä lautakunnalle (jos on delegoitu, kirjaa mille lautakunnalle, kysymys 36b)		
36b Lautakunta, jolle päätösvaltaa on delegoitu: tekninen lautakunta		

Kysymys B7 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)**Mikä on kuntanne kaavoitushenkilöstön riittävyys?****Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)**

- 37 Resursseja lain uusien menettelyjen toteutukseen on riittävästi
- 38 Kaavoitusmenettelyssä joudutaan enenevässä määrin käyttämään ulkopuolisia konsultteja
- 39 Kaavasunnittelu hoidetaan kokonaan ulkopuolisten konsulttien toimesta
- 40 Vuorovaikutteinen suunnittelu aiheuttaa resurssien puutetta kaavoituksessa
- Suunnittelussa joudutaan käyttämään AYK:n asiantuntija-apua
- 41 oman kunnan riittämättömien resurssien johdosta

5	4	3	2	1

Kommentti: Missä kaavoitusmenettelyn tehtävissä kunnassa erityisesti joudutaan turvautumaan ulkopuolisiin konsultteihin?

C) Kaavoitusprosessi**Kysymys C1 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)****Minkälainen yhteistyöväline kehittämiskeskustelu on kuntien kaavoituksen kehittämisessä ?****Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)**

- 42 Kehittämiskeskustelu on tarpeen käydä joka vuosi.
- Kehittämiskeskustelussa paneudutaan kunnan kaavoituksen olennaisiin kysymyksiin
- 43 Kehittämiskeskustelu on johtanut/johtaa kunnassa käytännön toimenpiteisiin
- 44

5	4	3	2	1

Minkälaisiin kaavoitusta koskeviin asioihin kehittämiskeskusteluissa mm. paneudutaan? Mitkä ovat suurimmat ongelmat kehittämiskeskusteluiden toteutumisessa?

Kysymys C2 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Miten neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (MRL 64 §) toteutuu yhteistyössä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

- 45 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä on neuvoteltu/neuvotellaan aina alueellisen ympäristökeskuksen kanssa.
- 46 Osallistumis- ja arviointisuunnitelmia on muutettu/ muutetaan usein neuvottelujen perusteella.
- 47 Kaavoitukseen osalliset ovat käyttäneet/ käyttävät usein mahdollisuuttaan neuvottelun käynnistämiseen.

5	4	3	2	1

Kysymys C3 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)

Miten viranomaisneuvottelut toteutuvat yhteistyössä kunnan ja AYK:n kanssa?

Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)

- 48 Valtakunnalliset, seudulliset ja muut merkittävät alueidenkäyttötavoitteet selvitetään viranomaisneuvotteluissa jo kaavoitusprosessin alkuvaiheessa.
- 49 Neuvotteluissa kunta saa riittävän varhaisessa vaiheessa tarvitsemansa tiedon muiden valtion viranomaisten tavoitteista
- 50 Viranomaisneuvotteluissa otetaan hyvin huomioon paikallinen näkökulma kaavoitukseen.
- 51 AYK tuo neuvotteluissa riittävästi esille asiat jotka saattavat johdattaa AYK:n oikaisukehotus- tai valitusmenettelyyn.

5	4	3	2	1

D) Alueellisen ympäristökeskuksen oikaisukehotuksen ja valitusoikeuden käyttäminen kaavapäätöksestä

Kysymys D1

Onko alueellinen ympäristökeskus tehnyt oikaisukehotuksia kunnan kaavapäätöksistä vuosina 2000 - 2007?

Kpl

- 52 Yleiskaavat, oikaisukehotuksia yhteensä
- 53 Asemakaavat, oikaisukehotuksia yhteensä
- 54 Jos AYK on tehnyt oikaisukehotuksia, mitkä ovat olleet perusteet?

Kysymys D2 Päätösten muuttuminen oikaisukehotusten johdosta**Kuinka monessa tapauksessa kunta on muuttanut kaavapäätöstään oikaisukehotuksen johdosta vuosina 2000 - 2007?**

Kpl

- 55 Yleiskaavat, muutettuja päätöksiä yhteensä
 56 Asemakaavat, muutettuja päätöksiä yhteensä

Kysymys D3 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)**Oikaisukehotuksen käytön tarkoituksenmukaisuus****Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)**

	5	4	3	2	1
57 Ympäristökeskuksen oikaisukehotukset ovat olleet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti perusteltuja					
58 Oikaisukehotusmenettelyn käyttämiseen joudutaan yleensä siksi, että AYK ei ole riittävän ajoissa tuonut esille näkökantojaan kaavan suunnitteluprosessissa					
59 Oikaisukehotusmenettely rajoittaa merkittävästi kunnan itsehallinnon toteutumista kaavoitusmenettelyssä					
60 Ympäristökeskuksen tulisi oikaisukehotusmenettelyn sijaan käyttää valitusmahdollisuuttaan					

Kysymys D4**Onko AYK käyttänyt valitusoikeuttaan kunnan kaavapäätöksistä maankäyttö ja rakennuslain säätämisen jälkeen?**

Kpl

- 61 Yleiskaavat, valituksia yhteensä
 62 Asemakaava, valituksia yhteensä

Kysymys D5 (rastittakaa oikea vaihtoehto)**Jos AYK on käyttänyt valitusoikeuttaan kunnan kaavapäätöksessä, miten valitukseen johtanutta asiaa on käsitelty etukäteen kunnan ja AYK:n välisissä keskusteluissa ja neuvotteluissa?**

	Kyllä	Ei
63 Asia on tullut esille neuvotteluissa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta		
64 Asiaa on käsitelty viranomaisneuvotteluissa		
65 AYK on tehnyt oikaisukehotuksen kunnan kaavapäätöksestä, mutta kunta on pysyttänyt kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään		
66 Ympäristökeskus on muutoin etukäteen puuttunut valitukseen johtaneeseen asiaan		

Kysymys D6 (rastittakaa oikea vaihtoehto)**Mitkä ovat olleet keskeiset perusteet AYK:n kunnan kaavapäätöksistä tekemissä valituksissa?**

		Kyllä	Ei
67	Tavoitteiden toteuttaminen ja huomioon ottaminen (MRL 24 §)		
68	Asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 54 §)		
69	Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (MRL 9 §)		
70	Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun (MRL 42 §)		
71	Yleiskaavan sisältövaatimukset (MRL 39 §)		
72	Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun (MRL 32 §)		
73	Vuorovaikutuksen järjestäminen (MRL 8 luku, mm. 63 §)		
Muu, mikä?			

Kysymys D7 (rastittakaa mielestänne sopiva vaihtoehto)**AYK:n valitusoikeus ja kunnallinen itsehallinto****Arvioikaa asteikolla 5 - 1: Täysin samaa mieltä (5) Jonkin verran samaa mieltä (4) En osaa sanoa (3) Eri mieltä (2) Täysin eri mieltä (1)**

		5	4	3	2	1
74	AYK:n valitusoikeusmahdollisuus kunnan kaavapäätöksistä edesauttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisen kaavoja laadittaessa					
75	AYK:n valitusoikeus rajoittaa merkittävästi kunnan itsehallinnon toteutumista kaavoitusmenettelyssä					

E) Esimerkki AYK:n ja kunnan yhteistyöstä koskien valituksenalaista kaavapäätöstä**Kysymys D8****Kertokaa mahdollisuuksien mukaan yhdestä valituksenalaisesta kaavapäätöksestä**

Minkälainen kaava on/on ollut kysymyksessä?

Miten AYK on etukäteen puuttunut kaava-asiaan?

Mikä on ollut AYK:n peruste valitukselle?

Miten yhteistyö AYK:n kanssa on kunnan näkökulmasta toteutunut valitukseen johtaneessa kaava-asiaassa?

Muuta kommentoitavaa koskien AYK:n ja kunnan yhteistyötä kaavoituksessa:**Kiitos vastauksestanne!!!**