

**RANTAYLEISKAAVOITUS JA  
KANSALAISEN VALTA**

LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU  
Ympäristötekniikan koulutusohjelma  
Miljöosuunnittelun suuntautumisvaihtoehto  
Opinnäytetyö  
Kevät 2006  
Pekka Moisanen

## ESIPUHE

Rantojen maankäyttö ja sen suunnittelu tuo kysymyksiä monesta eri suunnasta. Maanomistajan näkemys alueidensa käytölle on löytää juuri parhaat tavat alueen kehittämiseksi ja turvaamiselle tuleville sukupolville parhaimmalla tavalla. Viranomaisnäkemys on osaltaan laajamittaisempaa. Siinä pyritään löytämään alueiden käytölle selkeät kaikkia osapuolia tyydyttävät ratkaisut.

Opinnäytetyön tavoitteena oli luoda johdonmukainen katsaus lain eri menettelyihin rantojen maankäytön suunnittelussa, huomioiden osallisen vaikuttamisen mahdollisuudet ja keinot ratkaisuiden saavuttamiselle. Työn yhteydessä selvitin, onko tapausesimerkkikohteessa vuorovaikutteinen suunnittelu ja kansalaisen valta vastannut sitä, mitä kaavatyön käynnistämiseksi oli työlle määritelty. Tutkimus toi esille, että kaavatyön käynnistämiseksi asetettujen tavoitteiden kokonaisuus oli ylimitoitettu hankkeen laajuuteen ja eri tahojen vaikutteisiin nähden, tämän seurauksena osallisten vaikuttaminen ja mukana oleminen oli vain valitusprosessillisten kysymysten etsiminen. Tärkeä assosiaatio oli myös se, että viranomaistyöskentely toimi omien näkemysten ja opittujen toimintakulttuurien mukaisessa menettelyssä. Tämän mukaisen menettelyn synnyttämisen seurauksena oli vain hajanainen ja epäkohtiin suuntautuva kaavallinen työ – hyvän kaavatyön aikaan saamisen sijaan. Lohdullista työssä oli havaita, että osallisten kanssakäyminen ja suunnittelukokonaisuuden omaksuminen osapuolten välillä oli harhautunut löytämään vai eri tahojen kesken vallinneita ”sukulaisuus” riitoja ja tämän luomia mielikuvitusmalleja julkituoden ne yleisökirjoituksissa.

Merkittävät kiitokset työn onnistumiselle kuuluu työtä ohjanneelle lehtori Riitta Kontiokarille rohkaisevista ajatuksista kirjoittaa opinnäytetyössä näkyviin viranomaistyössä esille tulleita kysymyksiä sekä aiheeseen liittyviä pohdiskeluja. Työn onnistuminen oli osaltaan myös maanviljelijä Tapio Vaaran ansiota, jonka perusteella pystyin pohdiskelemaan rantojen käytön suunnitteluun liittyviä mitä moninaisimpia lähestymistapoja viranomaistyön ja kansalaisen (osallisen) merkityksestä kaavoitustyössä.

Lahden ammattikorkeakoulu  
Ympäristötekniikan koulutusohjelma

MOISANEN, PEKKA: Rantayleiskaavoitus ja kansalaisen valta

Miljöösunnittelun opinnäytetyö, 74 sivua, 8 liitettä

Ohjaaja: lehtori Riitta Kontiokari

Kevät 2006

## TIIVISTELMÄ

---

Tämä opinnäytetyö käsittelee rantayleiskaavoitusta ja siihen liittyvien keskeisten maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen mahdollisuuksia. Yhtenä kokonaisuutena on kansalaisen vaikuttamisen mahdollisuus elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa ja viranomaisen rooli kaavoitusta ohjaavana sekä näkemysten yhteensovittamisessa onnistuneen kaavoituksen aikaan saamiseksi.

Tarkoituksena on löytää sellainen aihekokonaisuus, joka luo johdonmukaisen kuvan maanomistajalle keinona vaikuttaa parhaaksi katsomalla tavalla oman maa-alueensa suunnitteluun. Rannat ovat merkittäviä vapaa-ajan kohteita, joiden käyttöön liittyy monia yhteiskunnallisia tavoitteita. Maaseudun kunnille rannat ovat merkittävä elinkeinostrateginen lähtökohta tulevaisuuden kehitystavoitteita asetettaessa.

Tavoitteiden lähtökohdat vaihtelevat voimakkaasti puhuttaessa maanomistajan näkemyksestä rantojen käyttöön yhteiskunnallisena tukipilarina tai keskusteltaessa hankkeeseen osallistuvien eri viranomaisten tahtotilanteesta yhteiskunnan tarpeisiin. Tarpeiden molemmin puoleinen tyydyttäminen on kunnallisen strategian tärkeimpiä päämääriä, löytää rantojen käytön yleiskaavatarkasteluun paras toteuttamiskeino niin, että lain asettamat maankäytön sisältövaatimukset tulee huomioiduksi ja vastaavasti maanomistajien yhdenvertaisuus kaavoituksessa onnistuu. Tämän työn onnistumiselle on vuosituhannen alussa otettu käyttöön suunnittelua ohjaavaksi, osallistumis- ja arviointisuunnitelma vuorovaikutteisena kaavaprosessina kansanvallan ohjauksessa.

Esimerkkikohteessa kaavatyön onnistuneen lopputuloksen aikaansaamiseksi on merkittävä vaikutus kaavahankkeen käynnistämiseen liittyvällä vuoropuhelulla. Tavoitteiden asettelu ja yhteisten näkemysten johdonmukainen sitominen kaavaprosessin alussa luo hankkeelle onnistumisen keinon. Tarkastelukohteessa osallisten välinen vuoropuhelu, ei vastannut niitä tavoitteita mitä työlle oli hankkeen alussa asetettu. Työn sisältöön oli vaikuttamassa osapuolten välisten ristiriitojen asennoitunut näkemys jo kaavan alkuvaiheessa. Loppupäätelmänä voidaan todeta, että hallinto-oikeuden päätös muodosti jonkin asteisen kaavan, jota kaikkien osapuolten on noudatettava.

Työn tavoitteena oli löytää osallisten väliseen vuoropuheluun yhdensuuntainen näkemys onnistuneen kaavaratkaisun saavuttamiseen. Toivon tämän työn osaltaan avaavan eri näkemyksiä osallisten väliseen vuoropuheluun kun rantojen käytön suunnittelua tehdään kiihtyvällä tahdilla.

Asiasanat: kansanvalta, maanomistaja, rantojen käyttö, rantayleiskaava, vaikuttaminen, vuorovaikutus

Lahti University of Applied Sciences

Faculty of Technology

MOISANEN, PEKKA: Comprehensive shore planning and civil democracy

Bachelor's thesis in environmental technology, 74 pages, 8 appendices

Instructor: lector Riitta Kontiokari

Spring 2006

## ABSTRACT

---

This thesis discusses comprehensive shore planning and the application of related land use and building construction legislation. One aspect of the issue is made up of the opportunities offered to citizens to participate in decision-making regarding their living environments, and of the role of the authorities in directing land planning and in taking into account all the different viewpoints to create a successful plan.

The aim is to create a picture for land owners of the best possible ways they have of influencing the planning activities affecting their land. Shores are significant leisure areas, and many social objectives are related to their use. For rural municipalities, shores form an important part of commercial strategy in setting development targets for the future.

The objectives for the use of these areas vary greatly between land owners' views of shores as a pillar of social development, and the strategic intent of participating authorities with regard to society's needs. One of the major objectives of municipal strategies is to find a way of satisfying both parties' needs. An optimal implementation needs to be found for comprehensive shore planning which observes the legal requirements regarding land use, and, at the same time, the equal opportunities of land owners in the planning process. An interactive participation and evaluation plan was adopted as a democratic planning process in 2000 to help ensure the success of this implementation.

In the sample locality, dialogue related to the initiation of the planning project has a significant impact on the success of the planning process. Opportunities for success can be achieved by setting targets and consistently tying together different viewpoints at the early stages of the project. In the sample locality, the dialogue and interaction between the parties did not reach the targets set for it at the beginning of the project. From the start, the content of the work was affected by the bias in each party's approach towards the conflicts in the planning process. It can be concluded that the verdict of the administrative court formed a model which all parties must comply with.

The objective of the study was to find mutually advantageous viewpoints which could direct the dialogue between the different parties towards creating a successful land use plan. I hope that this project has opened new perspectives into the dialogue and interaction between the parties, as shore use plans are drawn up at an ever-increasing pace.

Keywords: democracy, land owner, shore use, comprehensive shore plan, influence, interaction

## SISÄLTÖ

<b>1 JOHDANTO</b> .....	1
<b>2 MAAPOLITIIKKA</b> .....	3
2.1 Maaomaisuus muutoksessa .....	4
2.2 Strateginen suunnittelu kuntahallinnossa .....	5
<b>3 UUSI MAANKÄYTTÖ JA RAKENNUSLAKI</b> .....	8
3.1 Hallintokulttuurin muutos .....	9
3.2 Kaavaprosessi .....	10
3.3 Perusrakennusoikeus .....	13
3.4 Kaavoitettavan alueen omistus .....	14
3.5 Kaavan laajuus .....	15
3.6 Kaavoittamisen sisältö .....	15
3.7 Kaavoituksen keskeisyys .....	17
3.8 Vapautuksen osoittaminen ranta-alueille – vähäinen paine .....	17
3.9 Suunnittelua erilaisilla ranta-alueilla .....	18
3.10 Yleiskaava rantarakentamisenkaavana .....	19
3.10.1 Rantavyöhyke .....	20
3.10.2 Yleiskaava .....	21
<b>4 KAAVOITUKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT</b> .....	22
4.1 Kehittämialue .....	23
4.2 Suunnittelutarvealue .....	23
4.3 Kaavajärjestelmä .....	24
4.4 Ohjausvaikutus muuhun suunnitteluun .....	25
4.5 Viranomaisvaikutus .....	25
4.6 Rakentamisrajoitukset .....	26
4.7 Rakennuksen purkaminen .....	26
4.8 Suojelumääräykset .....	27
4.9 Toimenpiderajoitus .....	27
4.10 Tutkimus uuden lain toimivuudesta .....	28
<b>5 OSALLISTUMIS- JA ARVIOINTISUUNNITELMA</b> .....	29
5.1 Vuorovaikutus .....	33
5.2 Kaavoituksen vuorovaikutus .....	34
5.3 Vuorovaikutuksen edut .....	35
5.4 Vaikuttamisen keinot .....	36
5.5 Huomionarvoista vaikuttamisessa .....	37
5.6 Valintojen mahdollisuudet .....	37
5.6.1 Tutkimus osapuolten välisestä yhteistyöstä .....	38
5.6.2 Osallistumisen aktiviteetti .....	39
5.6.3 Vaikuttamisen mahdollisuus .....	40
5.7 Osallistumisen kritiikki .....	42
5.8 Omaehtoinen osallistuminen .....	42
5.9 Julkisuuden kuva .....	42

<b>6 ESTEELLISYYS</b> .....	44
6.1 Päätöksentekijä .....	45
6.2 Luottamushenkilö - virkamies .....	45
6.3 Esimerkkitapauksia.....	46
<b>7 VALITUKSET KAAVOITUKSESSA</b> .....	49
7.1 Kokemuksia lain soveltamisesta.....	53
7.2 Esimerkkitapauksia.....	55
<b>8 ESIMERKKIKUVAUS - KANSALAISEN NÄKEMYS</b> .....	57
8.1 Kuvaus alueesta .....	58
8.2 Alueen maisema .....	58
8.3 Kaavarakenne .....	58
8.4 Huoli kaavoituksen vaikutuksista .....	60
8.5 Ratkaisu korkeimmassa hallinto-oikeudessa .....	60
<b>9 OMA-ARVIO</b> .....	62
9.1 Työmäärä .....	64
9.2 Konfliktien ratkaisu .....	65
9.3 Yhteydenpito .....	66
<b>10 YHTEENVETO</b> .....	67
<b>LÄHTEET</b> .....	71
<b>LIITTEET</b> .....	74

# 1 JOHDANTO

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain muutos vuoden 2000 alusta oli merkittävä käännekohta rantojen käytön suunnittelulle. Pitkään omaksuttu kanta rantojen käytön järjestämisessä ja suunnittelutavassa loi lain muutoksena uuden kaavoituskulttuurin syntymisen. Viranomaisen ja vastaavan kaavahanketta ohjaavan konsultin sekä kunnallisessa organisaatiossa olevien valtuutettujen oli sopeuduttava uuden kulttuurin tulemiseen kertaheitolla. Kansalainen tuli vaatimaan kansanvallan nimissä oikeuksiensa esille tulemista ja tehtyihin ratkaisuihin merkittäviä perusteluita kaavoitusorganisaatiolta. Kaavojen laadinta tuli merkitsemään hankkeiden läpinäkyvyyttä koko prosessin ajan ja kaavoituksesta vastaavien työmäärien merkittävää kasvua.

Lain muutoksen jälkeen on paljon keskusteltu kansalaisen osallistumisen merkityksestä kaavaan sekä vuorovaikutuksen järjestämisestä kaavoituksen eri tilanteissa. Viimeisimmässä esityksessä on jopa tuotu esille kansalaisten valitustien mahdollisuuden kaventamista tietyissä tilanteissa.

Tämän opinnäytetyön yhtenä tavoitteena on avata kunnallisen organisaation ja osallisen väliseen vuoropuheluun yhteisen sävelen löytäminen. Osallinen vaikuttajana ja alueen maanomistajana on merkittävässä asemassa, kun yhteiskunnan asettamien tavoitteiden pohjalta laaditaan yksityisessä omistuksessa oleville rantamaa-alueille yleiskaavalla maankäyttöä sitovasti ohjaavaa toimintaa.

Työ lähti alun alkaen käyntiin jo vuoden 1999 alussa, yksityisen maanomistajan toivomuksesta, toimiessani avustajana häntä koskevassa kaavoituksessa. Hallinnollinen organisaatio käynnisti kaavahankkeen laadinnan vanhan rakennuslain aikaisella menettelyllä. Kaavoitus-hanke oli mitä keskeisimmin tarkoitettu saada valmiiksi ennen uuden lain syntymistä. Uuden lain voimaan tuleminen asetti kaavahankkeelle kaavoitusalueeseen kuuluvien osallisten mukaan ottamisen kaavoitustyöhön. Osallisille järjestettiin voimakkaan painostuksen saattelemana yleisötilaisuus, jossa kerrottiin kaavoitukseen liittyviä näkökohtia. Hankkeesta laadittiin kevennetty osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Työn keskeiseksi ongelmaksi kuitenkin nousi osallisten kuuntelun puuttuminen kaavaprosessin eri vaiheissa sekä kaavoitukseen liittyvien sitovien peruslähtökohtien puuttuminen kaavoitustyön pohjalta. Kaavahanketta väritti myös huomattava määrä sanomalehtitiedotteissa julkaistuja kaavahankkeen

osallisten lehtikirjoituksia, mikä oli merkinä siitä, että kaavahankkeen eteneminen toivotavalla tavalla oli mahdottomuus. Hankkeen käsittely oli myös osaltaan kulminoitunut kaavahankkeessa olevien mahdollisten jäävien henkilöiden osallistumiseen kaavoitustyöhön sekä tietyn suuntainen ”vallan keskittymä” oli myös kaavahankkeesta nähtävissä. Tästä oli seurauksena eri osapuolten kommunikoinnin loppuminen. Odotettiin vain, että kaavahanke hyväksyttäisiin valtuustossa ja siitä voisi valittaa hallinto-oikeuksiin. Valitusten tekemistä jo pidettiin itsestään selvyytenä molempien tahoilta. Siinä yhteydessä olisi voitu kaavoitushanke keskeyttää ja ottaa työn tekemiselle selkeä aikalisä, mutta tähän ei ollut enää kummaltakaan puolelta esityksen tekijää. Näin kaavahankkeen viimeisin käsittelypäätös tuli korkeimmasta hallinto-oikeudesta noin kuuden vuoden päästä siitä, kun hanke käynnistettiin. Päätös ei sisällöltään muuttunut vaan oli kaupunginvaltuuston päätöksen mukainen.

Tämä opinnäytetyö osaltaan kuvastaa sitä, mikä merkitys kaavahankkeessa on kaavoitustyöhön ryhtyvällä kaavoitusta sitovien päätösten asettamisessa. Edelleen, mitä merkitsee vuoropuhelu osallisten kesken hyvän kaavoitushankkeen onnistumisena.



## 2 MAAPOLITIIKKA



Kunnalla on vastuu maankäytön järjestämisestä. Tehokas maapolitiikka luo hyvät mahdollisuudet hyvälle elinympäristölle. Maapolitiikan ja kaavoituksen yhtenäisellä tavoitteella kunta ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä haluttuun suuntaan. Eheä yhdyskuntarakente antaa paremmat mahdollisuudet tuottaa asukkaille tarvitsemat palvelut. Sopivat maapolitiikan toimenpiteet on valittava paikallisten olosuhteiden mukaan.

## 2.1 Maaomaisuus muutoksessa

Yksityinen maanomistus on turvattu Suomen perustuslailla ja kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla. Maan pakkolunastaminen, käyttöoikeuksien poistaminen tai estäminen on sallittu vain yleistä tarvetta varten ja täyttä korvausta vastaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 99. §) määrittelee, että asianomainen ministeriö voi myöntää yleisen tarpeen vaatiessa kunnalle luvan alueen lunastukseen. Tällä hetkellä käydään kiistaa Pohjois-Suomessa maanomistukseen ja sen käyttöön liittyvistä päätöksistä Metsähallituksen ja Saamelaisjärjestöjen kanssa, kenelle kuuluu maa-alueisiin kohdistuvista päätöksistä päättäminen.

Askelteni piirtäessä polkujaan näkymättömälle kartalle huomasin innostukseni saaneen seurakseen oikeuttamattoman omistushalun. Kokemukseni yhdistyivät ainutlaatuisen muisti-/muistokontekstiin, jossa ympäristöni oli kokonaan minun. (von Bonsdorff 1996, 18.)

Maanomistus on kautta-aikojen herättänyt keskustelua omistuksen puolestapuhujien keskuudessa. Niin kuin körtti-isännässä, joka käveli metsässään papin kanssa. Vuolassanainen pappi kuvaili isännälle ympärillä olevan luonnon ihmeellisyyttä ja totesi sitten, että tästä nähdään, kuinka kaikki on Jumalan kasvattamaa ja näin ollen Hänen omaisuutta. Ukko kuunteli aikansa ja virkkoi sitten: *Voep hyvinnii olla kasvusto hänen, mutta muapohja on minun.* (Sakari 1979, 251.)

Maareformi oli aikamme suurin yhteiskunnallinen kysymys 1920-luvulla, kun torpparivapaus ja toisen maailmansodan jälkeinen maanhankinnan uudelleenjako toteutettiin. Tämän päivän vastaavanlaiseksi toiminnaksi voisi luonnehtia monikansallisen Natura 2000-verkoston syntymistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä, joka koskettaa maaseudun väestöstä suurta osaa. Maa on välttämätön tekijä kaikessa nykypäivän arvokeskusteluissa, eikä sitä voida korvata muulla hyödykkeellä. Maa on määrältään rajallista, mutta kestoltaan ikuista. Maa on paikkaan sidottu ja sellaisenaan altis ympäristön vaikutuksille.

Nämä vaikutukset voivat merkitä sekä kielteistä että myönteistä suhtautumista maapoliittisissa kysymyksissä. Vesistön rannalla oleva maa-alue lisää tunnetusti maan arvoa. Maan omistukseen liittyy usein tunnearvoja, koska sukupolvesta toiseen maat ovat kuuluneet samaan tilaan. Kuuluukin sanottavan, että *maata ei myydä, sitä vain ostetaan*.

Maan uskotaan säilyttävän hyvin arvonsa ja on sen vuoksi suosittu sijoituskohte. Sijoitushaluun perustuva kysyntä voi nostaa maan hintaa, ja siten halu suojautua inflaatiolta voi aiheuttaa inflaatiota. 1990-luku opetti, että maan hinta voi pudota tietyissä tilanteissa jyrkästi alaspäin. Kaavalla saavutettu arvon nousun pysyvyys voidaan kuitenkin katsoa olevan tulevaisuuteen sijoitettua pääomaa, josta itse maanomistajien on kaavasunnitteluissa voitava päättää. Tulevaisuuden strategiasunnitteluissa tullaan suunnittelukauden päättyessä tai aikaisemmassakin aikakehityksessä käymään keskustelua ns. kaksoiskuntalaisen vaikutuksesta maaseutu/loma-asuntokunnan maapoliittiseen kokonaisuuskehitykseen. Pääministeri Matti Vanhasen kesällä 2004 pitämässä puheessa tuli esille, että ihminen voisi olla kahden kunnan jäsen oikeuksineen ja velvollisuuksineen niin halutessaan. Tämä olisi osaltaan pienille Järvi-Suomen muuttotappiokunnille merkittävä taloudellinen etu, missä on pysyvään väestömäärään nähden merkittävä loma-asukkaiden määrä. Keskustelun käynnistäminen kuntaorganisaatioissa rantojen käytön merkityksestä kunnalle ja sen elinkeinorakenteen kehittymiselle on yleensä poliittisesti vaikea tilanne. Poliittiset päättäjät kokevat sen, että keskustelun avaus rantojen käytöstä ja niiden hyödyntämisestä yksityisten maanomistajien mailla voi herättää voimakasta arvostelua kuntalaisten keskuudessa. Tämä keskustelutilaisuuden käynnistäminen valtuutettujen kesken voidaan järjestää valtuutetuille suunnattuna tietoisena rantojen käytön suunnittelun sisällöstä ja ennen kaikkea sen merkityksestä kunnan monipuolisen elinkeinorakenteen kehittymiselle tulevaisuudessa. (Liite 1.)

## **2.2 Strateginen suunnittelu kuntahallinnossa**

Maa on ratkaisevan tärkeässä asemassa kaikessa yhdyskuntasuunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun koordinointi kuuluu kunnille, niin myös kunnallisella maapolitiikalla on suuri merkitys. Maapolitiikka on pitkälti kunnallisen poliittisen päätöksentekijöiden ohjauksessa oleva. Kunnallinen päätöksenteko ei ole vapaata harkintaa, vaan paljolti lakisääteisyteen perustuva. Usein kuulee väitettävän, että juridista vastuuta ei ole kunnallisilla päätöksen tekijöillä. Tätä keskustelua ohjaamaan on 1.1.2000 voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki sekä rakennusasetus (1999/132, 1999/895), joka korvaa vuoden 1958 rakennus-

lain ja -asetuksen sekä siihen tehdyt lukuisat muutokset siirtymäsäännösten mukaan. Lain tavoitteena on parantaa alueiden käytön suunnittelua eri toimintojen sijoittumista ympäristön ohjauksessa kestävän kehityseriaatteiden mukaan.

Kunnalla on käytettävissä monipuolinen valikoima maapoliittisia keinoja. Keskeisin näistä on raakamaan ostaminen. Hankkimalla raakamaata omistukseensa yleiskaavallisten selvitysten osoittamilta kasvusuunnilta kunta voi varmistaa alueiden tulevan kustannustehokkaasti käyttöön. Tämän lisäksi etuosto-oikeuden käyttämällä kunta voi maata myytäessä varmistaa keskeisten alueiden omistuksen ja mahdollisuuden ohjata yhdyskuntarakentamista. (YM = Ympäristöministeriö 2005, 123 – 124.)

Rantojen hyödyntäminen koko kunnan kehittämisenä edellyttää tietoista pohdiskelua rantojen merkityksestä kunnan toiminnalle ja vetovoimaisuudelle. Kunnan rantojen käytön suunnittelu on hyvin erilainen, kun puhutaan kasvukunnasta, mökkikunnasta tai matkailukunnasta. (Vainio 2004, 4 – 5.)

Keskeisimpiä kuntahallinto-organisaation päätöksiä on päättää maapolitiikan ja yleiskaavoituksen strategisesta suunnittelusta. Näiden tavoitteet määritellään kuntasuunnitelmassa. Kunnallista maankäytön suunnittelua ohjataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaavoilla. Kunnan tulee vuosittain julkaistavassa kaavoituskatsauksessa (MRL 7. §) esittää lyhyesti maapoliittisen strategian painopistealueet sekä keskeiset kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteutukseen. Kunnan omistukseen tarvittavan raakamaan hankinta hoidetaan yleisesti vapaaehtoisuuteen pohjautuvien kauppojen maanomistajien kanssa. Muita mahdollisuuksia ovat mm. maankäytösopimukset, kehittämis- ja korvaus- ja etuosto-oikeuden käyttö ja kehittämisaluenemittelyt. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998, 64) on korostettu eri sopimusmuotojen osalla noudattamisessa vuorovaikutteisuutta tiedottamisessa, jolloin ei heikennetä maankäyttöön liittyvää julkisuutta eikä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia.

Maankäytösopimuksilla (MRL 11. §) kunnat ovat pyrkineet leikkaamaan kaavoittamisen tuomaa arvon nousua maanomistajille. Eduskuntakäsittelyssä ei maankäytösopimusten lainkohdan tulkinnalle haluttu antaa tällaista merkityssisältöä. (Ekroos & Majamaa 1999, 75.)

Kuntien maapolitiikalla on kiinteä liityntä moraalifilosofiaan. Tässä yhteydessä joudutaan myös harkitsemaan, mikä on oikein tai väärin. Näitä pohdintoja tekevät sekä poliittiset päättäjät että viranomaiset. Kun päättäjät edustavat kuntalaisia, tulisi heidän päätöksissään heijastua myös yhteisössä vallitsevat eettiset arvot. (Virtanen 2000, 18.)

### **3 UUSI MAANKÄYTTÖ JA RAKENNUSLAKI**



Aikaisempi rakennuslaki (370/1958) oli säädetty tilanteessa, jossa rakentamisen painopiste oli uudisrakentamisessa ja elettiin voimakasta jälleen- ja uudisrakentamisen aikaa. Perinteinen kuntien maapolitiikan hoito oli perustunut kunnalliseen maanhankintaan sekä näiden alueiden kaavoittamiseen ja edelleen kaavoissa rakentamiseen varattujen alueiden myymiseen tai vuokraamiseen toteuttajille. Rakennuslain aikaisista yleiskaavoista valtaosa eli 1600 kappaletta ovat niin sanottuja I asteen oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja. Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen määrä on vuosien 1980- ja 1990-luvuilla tasaisesti kasvanut siten, että nykyään niitä on noin 400 kappaletta. Pääosa näistä kaavoista on kuitenkin osayleiskaavoja. Maankäyttö- ja rakennuslain merkittäviä muutoksia rakennuslain aikaiseen järjestelmään verrattuna on kunnan aseman vahvistaminen maankäytöstä päättävänä viranomaisena. Tähän liittyy luopuminen kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Uutta on myös kuntalaisten ympäristöään koskevaan päätöksentekoon osallistuminen ja vuorovaikutuksen säännökset kaavatyöskentelyssä. Keskeisin uudistus on myös haja-asutuksen ja taaja-asutuksen välisen jaottelun poistaminen lainsäädännöstä. Ilman vahvistettua kaavaa koskevan taaja-asutuksen muodostamiskiellon on korvannut suunnittelutarvetta koskeva MRL 16§:n säännös. Merkittävin ero tässä on ranta-alueelle tapahtuvassa rakentamisessa, jonka mukaan rakentamisen tulee tapahtua alueelle laadittavan kaavan mukaan. Tästä poikkeamisvalta on edelleen MRL 171.2§:ssä pysytetty valtion viranomaisen tehtävänä. Näin rantojen käytön rakentaminen on ohjattu kaavallisella suunnittelulla ratayleiskaavojen laadintaan. (Ekroos & Majamaa 1999, 31 – 38.)

### **3.1 Hallintokulttuurin muutos**

#### 1960 - 1970-lukujen hiljaisuus

Rantojen käytön suunnittelu oli 1960-luvulla hyvin pienimuotoista. Ranta-alueille rakennettiin hyvin vähän loma-asutokäyttöön tulevia rakennuksia. Rantojen omistajat pitivät ranta-alueitansa tasa-arvoisina maa- ja metsätalousalueina - ne olivat vain perämetsiä. Ympäristöministeriön taholta suunniteltiin 1960-luvun lopulla uutta käsitystä ranta-alueiden käytöstä ja sen suunnittelusta. Lainsäädäntönä voimaan tuli rantojen käytön suunnittelua koskeva rantakaavalaki (19.9.1969/626). Laissa asetettiin yksityiskohtaiset määräykset loma-asutuksen ja muun alueen käytön järjestämiselle, jolla ei ollut voimassa asema- tai rakennuskaavaa. Kaavan laatimisen ja toteuttamisen velvoittavaksi tekijäksi asetettiin pääsääntöisesti maanomistaja, vaikka vahvistaminen kuului kunnan ja valtion viranomaisen

asiaan. Ympäristöministeriön toimeksiannosta valmisteltiin 1970-luvulla lääninhallituksissa kuntien alueilla rantakaavan tarpeellisuusalueita. Nämä tarpeellisuusalueet asettivat ranta-alueiden rakentamisen kaavoitusvelvoitteen piiriin.

### 1980 – 1990-lukujen kaoottisuus

1980-luvulla lopulla ympäristöministeriön ohjeistuksella valmisteltiin rantojen suojeleohjelma-alueet. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtakunnallisesta rantojen suojeleohjelmasta päätettäessä 20.12.1990 oli ennustettavissa alkusysäys rantojen laaja-alaiseen suojeleohjelmaa. Suojelun piiriinhan asetettiin käytännössä kaikki meri- ja järviluontomme ranta-alueet, joilla oli valtakunnallisesti arvoa luonnonsuojelussa. Ohjelma määritteli ranta-alueet pidettäväksi luonnonmukaisina ja rakentamattomina. Maaomaisuuden vaihto-ohjelma päätettiin toteuttaa ensisijaisesti luonnonsuojelulain mukaisina vapaaehtoiskauppoina. Erityismainintana tästä ohjelmasta oli huomattava se, että toteuttamiseen ryhdyttiin vain maanomistajan aloitteesta tai mikäli alueelle ryhdyttiin rakennushankkeisiin tai muihin suojelua vaarantaviin toimiin. Rakennusluvan myöntäminen tälle alueelle oli rauhoittamiseen ryhtymisen yksi perusta. Kunnille annettiin mahdollisuus laatia alueille yleiskaavoja vaarantamatta ohjelmassa olevia alueita. Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä vuonna 1993 kirjattiin rakennuslain 1. §:ään maininta kestävän kehityksen periaatteesta. Tämän tarkoituksena oli kaavoittamisen yhteydessä kiinnittää eri viranomaisten huomiota alueen kaavoittamiseen luonnonarvoja ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla. Tämän vuosikymmenen muutoskokonaisuus kiteytettynä voisi tarkoittaa, että nykyiset tarpeet tyydytetään viemällä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeita.

## **3.2 Kaavaprosessi**

Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee kaavoitusprosessin läpinäkyväksi osallistumis- ja vuorovaikutteisen suunnittelun säätämällä tavalla. Kun osallistumisen edellytys on riittävä tiedon saanti, niin kaavoja valmistelevalla on tässä menettelyssä aktiivinen tiedotamisvelvollisuus. Tällä julkisuusajattelulla nimenomaisesti tähdätään uuden suunnittelukulttuurin muotoutumiseen. (Ekroos & Majamaa 1999, 287 – 292.)



## MRL:N MUKAINEN YLEISKAAVAN KAAVOITUSMENETTELY

### KAAVAN VALMISTELU

- lähtökohdat (MRL 35 §, 36 §)
- tavoitteet (MRL 1 §, MRL 5 §, MRL 39 §, MRL 73 §)
- vaihtoehdot
- vaikutusten selvittäminen (MRL 9 §, MRA 1 §)
- vaihtoehdon valinta (MRL 62 §)
- kaavaehdotuksen laatiminen

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §)

Vireilletulosta ilmoittaminen (MRL 63 §)

Osallistuminen ja vuoro-vaikutus osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti

Tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen järjestetään ja siitä tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti. (MRA 30 §)

Viranomaisneuvottelu (MRL 66 §, MRA 18 §)

Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä (MRL 64 §)

### KAVAEHDOTUKSEN KÄSITTELY

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville (MRL 65 §, MRA 19 §, MRA 32 §)

Kunnan perusteltu vastaus muistutukseen sitä pyytäneille (MRL 65 §)

Viranomaisten ja yhteisöjen lausunnot (MRA 20 §)

Viranomaisneuvottelu (MRL 66 §)

### KAAVAN HYVÄKSYMINEN JA MUUTOKSENHAKU

Kunta hyväksyy kaavan (MRL 37 §)

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen. Valitusoikeus kunnan jäsenillä ja asianosaisilla (Kuntal 92 §). Valitusoikeus alueellisella ympäristökeskuksella, muilla viranomaisilla toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä rekisteröidyillä yhdistyksillä. (MRL 191 §)

Viranomaisen oikaisukehoitus (MRL 195 §)

KUVIO 1. Kaaviokuva yleiskaavan mukaisesta kaavaprosessista (Suomen kuntaliitto 2001, 41) (liite 2)

Kaavakäsittelyn loppuvaiheilla tehtäessä kaavaan olennaisia muutoksia kuulemisen jälkeen, tulee kaavaehdotus asettaa uudelleen nähtäville (Ekroos & Majamaa 1999, 299 – 303).

Kaavaehdotuksen nähtävillä oloaikana voidaan osallisille lähettää erillinen tiedote, jossa kerrotaan mahdollisten muistutusten merkityksestä kaavan lopulliseen käsittelyyn ja tuodaan myös julki kunnan perusteluiden merkitykset muistutukseen. Kaavaprosessiin liittyy merkittävä määrä lainsäädäntöön sidottuja asiakokonaisuuksia, jotka ohjaavat kaavatyön sisältöä aina kunnan/kaupungin valtuuston kaavan hyväksymiseen ja mahdolliseen muutoksen hakukäsittelyyn. (Liite 3.)

**Esimerkki 1.** Kuopion HAO 7.1.2005/4102. Rantaosayleiskaava kumottiin kuulemisvirheen vuoksi. HAO katsoi kaavan muuttamisen olleen olennaisen, kun Y:n mökin välittömään vaikutuspiiriin näköetäisyydelle 150 – 250 m:n päähän toiseen saareen oli sijoitettu neljä uutta rakennuspaikkaa.

Rakennusvalvonnan neuvottelupäivillä Hämeenlinnassa 18.5.1994 professori Pekka V. Virtanen on todennut, että yksi luonteva syy julkisen vallan puuttumiselle maankäyttöön on myös maankäytön pitkäjänteisyys ja siihen usein liittyvä maankäytön muutosten peruuttamattomuus. Yksityisen maanomistajan näkemys, esimerkiksi taloudellisissa laskelmissa, on usein varsin lyhyt ja saattaa johtaa koko yhteiskunnan kannalta epätyytyttävään ratkaisuun, esimerkiksi maisemallisen arvokkaan harjun myymiseen sorakuutioina. Julkisen vallan tulee kantaa huolta yhteiskunnan voimavaroista yleisimmin ja tasapuolisimmin. Kaavoituksessa tulee myös ottaa huomioon ne, jotka eivät omista maata. Hyvä suunnittelu voi olla halpaa. Huono suunnittelu ja suunnittelemattomuus ovat aina kalliita. Parempi säästää suunnittelulla kuin suunnittelusta.

Kaavoitus on aina hyvin vaativa työ. Erityisen raskaaksi se muodostuu, kun joudutaan kaavoittamaan monien yksityisten maanomistajien hallussa olevaa maa-aluetta. Jokainen omistajahan haluaisi saada kaavoituksen tuomaa arvon nousua mahdollisimman paljon ja aina saman verran kuin toisetkin. Tästä seuraa se, että kaavahanke johtaa useisiin neuvotteluihin ja suunnitelmien muutoksiin. Pahimmassa tapauksessa voi olla seurauksena laadittavan kaavan laadullinen heikkeneminen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maanomistusolot on otettava huomioon niin, ettei kaavan kokonaisuus kärsi. (Virtanen 1993, 3 – 4.)

Rantojensuojeluohjelman alueeseen kuuluu nykyään kaikkiaan 127 kohdetta, joista 29 edustaa meriluontoa ja 98 järviluontoa. Niiden pinta-ala on noin 146 000 hehtaaria. Luonnonsuojelualueiksi tästä on jo perustettu 80 prosenttia (YM 2006). Rantoihin suuntautuvasta rakentamisesta on viimeisen kymmenen vuoden aikana keskusteltu eri viranomaistahojen tapaamisissa. On pelätty mm. rantojen menetyksiä ulkomaalaisomistukseen, rantojen käytön tiivistymistä jonka seurauksena vapaan rannan osuus merkittävästi pienenee. Tänä pelkoskenaariossa keskustellaan lähinnä rannoille rakennettujen loma-asuntojen muuttumisesta vakituisiksi kakkosasunnoiksi ja tästä aiheutuvien seurauksien syntymistä järjestämättömän jätehuollon merkittäviin vesistöllisiin kuormitusseurauksiin. On kuitenkin nähtävissä näissä keskusteluissa se, että tavoitteellinen asenne tähän koko rantojen käytön prosessilliseen hoitamiseen eri viranomaisten hyvässä yhteistyössä näyttää onnistumisen merkkejä. Lainsäädännössä tapahtunut merkittävä uudistus rantojenkäytön rakentamisessa osaltaan jo luo tietyt pelisäännöt rantaan tukeutuvaan rantarakentamiseen.

### **3.3 Perusrakennusoikeus**

Vanhan lain mukaan ranta-alue suunnittelussa maanomistajalle kuului ns. perusrakennusoikeus, jonka mukaan ranta-alueelle voi toteuttaa rakennuspaikkoja tietyn kappalemäärän rantaviivakilometrille ja loput ranta-alueesta oli jätettävä vapaaksi ns. jokamiehenoikeuden alueeksi, jolla rakentamista ei sallittu. Tänä päivänä rantojen suunnittelu on ratkaistava muulla keinoin kuin suoraan rakennusluvalla. Rantarakentaminen on nykyään määritelty suunnittelutarvealueena.

Lain mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (Ekroos & Majamaa 1999, 322 – 336).

Oikeustieteen tohtori Olavi Syrjänen kirjoittaa vuonna 1999 ilmestyneessä väitöskirjassaan, että rantojen suunnittelun sääntely ei tue maanomistajapiirien ajatusta omaisuuden suojaan kuuluvasta perusrakennusoikeudesta (Syrjänen 1999, 138).

Näin tulkiten perusrakennusoikeutta ranta-alueella ei ole ennen kuin se on kaavalla tutkittu ja osoitettu. Näin ollen ranta-alueiden maanarvo on nolla, kun arvoa mitataan rakennusoikeudellisella määrällä. Yhteiskunnalle on ollut perusrakennusoikeudesta haja-asutusalueella pelkästään haittaa, mikä aiheuttaa epäedullisen yhdyskuntarakenteen kehittymisen. Rakentaminen rannoille lisää mm. liikennettä ja tätä kautta ympäristöhaittoja, kun rakentamisessa ei keskitytä olemassa olevan maaseutumaisen verkoston tiivistämisen rakentamiseen. Kaavoitus ja maapolitiikka ovat tämän päivän suunnittelussa kytkettävä yhdeksi kokonaisuudeksi. Kaavoitus vaikuttaa maan arvoon eli siihen minkälaisia tarpeita kaavalla alueelle osoitetaan, ja hinta puolestaan määrittelee maalle sen arvon rakennusmaana, suoje- lukäytössä tai pelkkänä metsämaana.

Maankäytön suunnitteluun kuuluvassa kaavaprosessissa joudutaan usein sovittamaan yh- teen keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja pyrkimyksiä. Yleiskaava on selkeä ja tavoitteelli- nen työkalu kunnalle luomaan perustan maapolitiikalle, yksityiskohtaiselle maankäytön suunnittelulle ja tästä tavoitteelliselle rakentamiselle. Viisas kunta huolehtii suunnittelu- valmiuksistaan oman kilpailukykyensä turvaamiseksi. Suunnitelmat tuovat johdonmukai- suutta ja jämakkyyttä kunnalliseen päätöksentekohierarkiaan. *Tyhjältä pöydältä* tehdyt päätökset johtavat harvoin hankkeen riidattomaan tai taloudelliseen lopputulokseen. Kuntalaiset kantavat viimekädessä suunnittelelemattomuuden tai heikon suunnittelun seuraukset kiinteistöveron ja veroäyrin korotuksina.

### **3.4 Kaavoitettavan alueen omistus**

Kaavoitukseen ryhdyttäessä on vastattava kysymykseen, pyritäänkö uudiskaavoituksen kohteeksi ottamaan yksityisten omistamaa, aluerakentajien omistamaa tai kunnan omista- maa maata vai hyväksytäänkö ns. sekalinja. Valinnalla on vaikutus kaavan helppouteen sekä kansalaisten tasapuoliseen kohteluun maankäytön suunnittelua tehtäessä. Kaavoituk- sessa törmätään usein kuuloväittämään, että maanomistajalla on täydellinen valta menetellä omaisuutensa kanssa niin kuin itse haluaa. Lainsäädäntömme antaa maanomistusoikeudelle vahvan suojan, mutta sen käytöstä eri tarkoituksiin säädellään vastaavasti kaavalla.

Toisenlainenkin näkemys on esitetty lähes 32 vuoden takaa, että maanomistuksellinen suo- jasysteemi nykyisellään muodostaa jarrun laajamittaiselle ja tarkoituksenmukaiselle yh-

teiskunnan kehittymiselle, jonka johdosta valtiosääntöä olisi muutettava näiltä osin kaavoitusta helpottavampaan suuntaan (Merikoski 1974, 82 – 84).

### **3.5 Kaavan laajuus**

Kaavoitettavaksi tulevan alueen laajuustarkastelussa on päätettävä siitä, ovatko alueet merkittäviä kunnan rakenteen kannalta.

#### Aluekokonaisuuden on vastattava kysymykseen

- Saavutetaanko suunnittelulla asetetut tavoitteet?
- Puretaanko kaavalla jo syntyneet pattitilanteet esimerkiksi alueen rakentamiskielto?
- Tuoko kaava mahdollisesti luonnonolosuhteisiin liittyviä kieltoja, rajoitteita tai uusia suojelukokonaisuuksia?

Tarkastelulistassa on kuitenkin aina kysymys siitä, mikä aluerakennetarkasteluun sijoittuu ja onko alueella muista tahoista jo riippuvaisia paineita kaavoituksen käynnistämiseksi.

### **3.6 Kaavoittamisen sisältö**

Maankäyttö- ja rakennuslaki on hengeltään yhteistoimintaa ja kehittämistä suosivaa. Lain sisällössä katsotaan myös, että maanomistajien lisäksi kaikki muut, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, on tavalla tai toisella kytkettävä mukaan kaavoitusprosessiin (MRL 62. §) Eija Mäkinen on todennut, että

Vuorovaikutteinen suunnittelu soveltuu nykyaikaiseen yhteiskuntaan ja tukee hyvin paikallista edustuksellista demokratiaa. Se sopii hyvin yhteen uusimman ympäristöoikeudellisen ajattelun kanssa, jossa korostetaan päätöksen teon avoimuutta, ihmisten osallistumista, ympäristötiedon julkisuutta ja vaikutusten arviointia. (Mäkinen 1998, 19 – 27.)

### Kaavaprosessin sisältönä on mm.

- kestävän yhdyskuntakehityksen edistäminen ja rakentaminen
- parantaminen alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä kokonaisuudessa
- edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle
- avoimen, vuorovaikutteisen ja laatua korostavan suunnittelun tukeminen
- vaikutusmahdollisuuden turvaaminen jokaiselle hänen elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa
- kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen
- korostaminen kuntien päätöksen teossa
- valtion hallinnon valvonnan keventäminen, kaavojen alistusmenettelystä luopuminen
- alueiden käytön suunnittelulla vahvistaa avointa ja vuorovaikutteista toimintatapaa
- osallistumis- ja arviointisuunnitelman laadinta
- muutoksenhaku kaavapäätöksistä hallintotuomioistuimille
- kehittämis- ja suunnittelutarvealueiden määrittely
- suunnitteluprosessin kehittäminen vuorovaikutteisemmaksi eri kaavatasoilla.

### Merkille pantavaa laissa on, että

- korostetaan kansalaisten ja ennen kaikkea maa-alueen omistajien mahdollisuutta osallistua kaavatyöhön
- tarjotaan keinoja, joilla voidaan tukea eri kehittämistoimenpiteitä ja -hankkeita
- huomioidaan yhteiskunnan asettamien muutosten nopeus ja niiden vaikea ennustettavuus, jolloin suunnitelmia ja niiden toteuttamista tulee arvioida systemaattisemmin
- arvioinnin tulee perustua laajaan ympäristökäsitykseen ja pystyä arvioimaan olemassa olevien suunnitelmien ajanmukaisuutta, jatkuvana seurantana (Ekroos & Majamaa 1999).

KHO:n presidentti Pekka Hallberg on valtakunnallisten kotiseutupäivien pääjuhlassa Juussa 12.8.2001 todennut, että

Maankäytön suunnittelu ei ole vain asiantuntijoiden kysymys. Päinvastoin liiallinen teoreettisuus on kuin erikoisasiantuntija, joka onnistuu ajautumaan virheettömästi kohti suurta erehdystä. Kokonaisnäkemysten puute johtaa usein riskisijoituksiin ja epäterveisiin ratkaisuihin.

### **3.7 Kaavoituksen keskeisyys**

Olemme lähes 150 vuotta laulaneet, että *ei vettä rantaa rakkaampaa*.

Tilaston mukaan Suomen 314 000 kilometrin mittaisesta rantaviivasta noin 20 prosenttia on kaavoituksen piirissä. Tällä hetkellä on voimassa noin 4500 ranta-asemakaavaa ja lähes nelisensataa rantayleiskaavaa. Rantayleiskaavoihin sisältyy rantaviivaa noin 46 000 kilometriä. Rannoille on rakennettu noin 470 000 vapaa-ajan asuntoa. (Vainio 2004a, 4 – 5.)

Kaavoitus kannattaa aloittaa sieltä, missä sitä eniten tarvitaan. Suunnittelun tarve on yleensä suurin alueilla, joille suuntautuu rakentamisen paineita. Rannoille rakentamisen paineet on viime aikoina nähty lisääntyvinä poikkeusoikeuskäsittelyillä ja kielteisillä rakennusluoppapäätöksillä. Kun nähdään, että alueiden rakennettavuus on näiden perusteiden mukaan sulkeutunut, keinoksi jää vain alueellinen kaavoitus. Rantayleiskaavoitus on tähän käyttöön soveltuvim työkalu. Tällä voidaan tutkia laajamittaisempikin alue ja saavuttaa hyvä yhtenäinen kokonaisuus yhdellä kertaa. Kunnan maapolitiikan kehittämistavoitteeksi on asetettu rantojen hyödyntäminen, joten suunnittelun käynnistäminen strategisella tasolla on perustelluin ratkaisu. Vuosittaisessa kaavoituskatsauksessa voidaan tähän strategiseen tarkasteluun ja sen laatimiseen asettaa toiminnalliset tavoitteet ja toteuttamisen aikataulu. Tämän työn jälkeen on johdonmukaisesti selkeämpi käynnistää luottamusmieselimissä varsinaisen kaavoitustyön aloittaminen. Toisaalta, jos ranta-alueille ei ole suoranaista painetta, rakennusjärjestyksen määräyksellä voidaan hakea vapautusta rantojen käytön suunnittelutarpeesta.

### **3.8 Vapautuksen osoittaminen ranta-alueille – vähäinen paine**

Lain edellyttämällä menettelyllä kunta, kuultuaan alueellista ympäristökeskusta, osoittaa kunnallisessa rakennusjärjestyksessä ne alueet, joilla rantojen suunnittelutarpeen säädetty rajoitus ei ole voimassa (Ekroos & Majamaa 1999, 322).

Padasjoen kunnassa tämä vapautus on toteutettu rakennusjärjestyksellä 20.5.2002. Ranta-alueelle on määritelty, että rakennuspaikan tulee olla pinta-alaltaan vähintään 3000 m<sup>2</sup> ja rantaviivan pituuden 50 metriä. Ennen kuin alueella voidaan rakennuslupa myöntää, tulee kohteen täyttää seuraavat edellytykset:

- Maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tilan rakennusoikeus määritellään kantatilaperiaatteella. Kantatila on rakennuslain rantakaava säännösten voimaantulon 19.9.1969 mukainen tila. Käytettynä rakennusoikeutena otetaan huomioon ne tilat tai määräalat, jotka kantatilasta on muodostettu tai myyty sekä olemassa olevat loma-asuntoyksiköt ja voimassa olevat rakennusluvut.
- Ei ylitetä mitoituksena kahta lomarakennusyksikköä/rantaviivakilometri.
- Tilalla/järvialueella ei ole tapahtunut poikkeusoikeudellista tarkastelua.
- Järven ranta-alueella ei ole ranta-asemakaavoitettua aluetta niin, että alueella ei ole myöskään vahvistetussa seutu- tai maakuntakaavassa aluevarausmerkintöjä, lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen liittyviä M- ja MT-merkintöjä.
- Täyttää vesistön pinta-alan 2 vesihehtaaria/rakennuspaikka.

### **3.9 Suunnittelua erilaisilla ranta-alueilla**

Kunnan rantojen käytön rooli on muuttunut uuden lainsäädännön kautta. Perinteinen rantojen käyttö oli sitä, että maanomistajille osoitettiin tasapuolisesti rakennusoikeudellinen määrä ja tietyt rantaosuudet pyrittiin säilyttämään vapaana luonnon arvojen ja yleisen virkistykseen tarpeisiin. Rantojen käytön hyödyntäminen on tänään jokaisen kuntalaisen perusedellytyksiä. Kunnissa pohditaan rantojen käytön merkitystä kunnalle ja vetovoimaisuudelle. Alueelliset maakuntaliitot ovat jakaneet omissa suunnitelmissaan kuntien kehitysrakenteita, juuri rantojen käytön hyödyntämisen mukaan. Puhutaan mökkikunnista, kasvukunnista ja matkailukunnista. Rantojen käytön merkitys kunnan kehittymiselle ja vetovoimaisuudelle on merkittävin strateginen kokonaisuus. Kunnan pitkäjänteinen kehittäminen edellyttää vision, tavoitteiden ja strategian laadinnan. Yleiskaavoitus soveltuu hyvin tähän strategisen suunnittelun apuvälineeksi, koska monet kehittämistavoitteet koskevat joko suoraan maankäyttöä tai rakentamista. Mitä keskeisimmän merkityksen kunnan ranto-



jen rooli vapa-ajan asutuksen kehittämisenä saa, sitä tärkeämpää on sovittaa yhteen rantoihin liittyviä intressejä.

Ennen varsinaiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan ryhtymistä on mahdollista suunnitella maankäyttöä strategisella yleispiirteisellä maankäytön suunnittelulla. Yleispiirteinen maankäytön suunnittelu voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Se voi olla kunnan visio ja strategiaa havainnollistava vapaamuotoinen maankäytön suunnitelma. Se voi myös olla ranta-alueella pelkkä rakentamista ohjaava yleiskaavan esivaihe, yleispiirteinen tarkastelu. Jos tavoitteena on rantojen hyödyntäminen kunnan kehittämisessä, suunnittelu kannattaa aloittaa strategisella tarkastelulla. Vastaavasti, jos rannoille rakennetaan vähän, voidaan selviytyä ilman kaavaa ja rakentamisen mahdollisuudet ratkaista poikkeusmenettelyllä. Edelleen voidaan rantojen käytön suunnittelutarpeesta luopua niillä rannoilla, joihin kohdistuu vain vähän rakentamisen paineita eikä alueella ole muutoinkaan ympäristöön vaikuttavia tekijöitä. Tämä määräys voidaan kunnan rakennusjärjestyksellä saattaa voimaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan, kuultuaan alueellista ympäristökeskusta.

Kaavoituksen tavoitteet vaihtelevat kunnan tilanteen mukaan. Kunnan rantojen käyttöä voidaan kaavoituksella tehostaa maaseudun elinvoimaisuutta tukemaan. Päinvastaisessa tilanteessa, suunnittelun avulla voidaan välttää hallitsemattomasta rakentamisesta aiheutuvat yhdyskuntarakenteelliset ongelmat mm. puhdas vesi, jätevesi, tiestö ja palvelurakenteen turvaaminen.

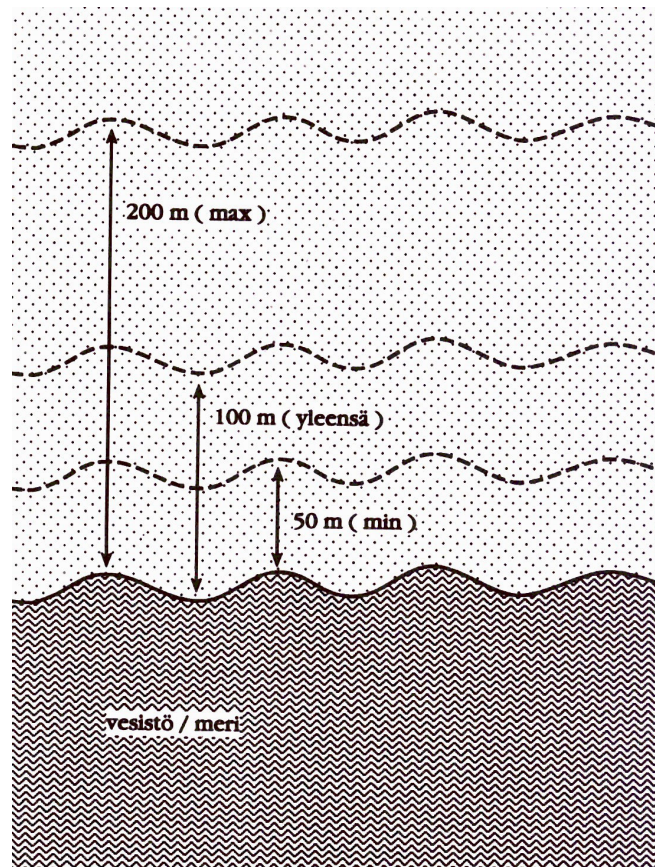
### **3.10 Yleiskaava rantarakentamisenkaavana**

Maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL 72. §) säädellään vesistön rantavyöhykkeeseen kuuluvasta rakentamisesta. Laissa kielletään rakentaminen rannalle ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erikseen määrätty yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tämä kiello koskee vain uutta muodostettavaa rakennuspaikkaa. Tämän mukaan on kunnat velvoitettu kaavoittamaan rantansa oikeusvaikutteisilla yleiskaavoilla – kaavapakko.

### 3.10.1 Rantavyöhyke

Rantavyöhykkeen syvyys on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty. Rantavyöhyke vastaa sitä aluetta, jolle aiemminkin katsottiin rantarakentamista koskevien rajoitusten ulottuvan. Rantavyöhykkeen käsitettä on tulkittava säännösten tarkoitusperästä lähtien. Tarkoituksena on varmistaa muutosten vaikutukset rannan läheisyydessä olevalla vyöhykkeellä, joka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi ja johon edelleen kohdistuu rakentamisen paineita. (Ekroos & Majamaa 1999, 322 – 327.)

Ranta-alue ulottuu periaatteessa niin etäälle, kuin vesistön läheisyydellä on vaikutusta rakennustoiminnan suuntautumisella alueeseen. Yleiskaavoissa esimerkiksi Padasjoen kunnassa käytetyin ranta-alueen syvyys on noin 350 metriä.



KUVIO 2. Rantavyöhykkeen määritelmä (Ekroos & Majamaa 1999, 324)

Ranta-asemakaavan sijaista voidaan ranta-alueen maankäytön suunnittelu toteuttaa oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Yleiskaavan tulee olla sellainen, että sillä osoitetaan alueen rakentamisen määrä sekä jakautuminen alueen maanomistajien kesken. Siinä myös tulee

vastaavasti osoittaa sitovasti rakentamiseen tulevat alueet ja ne alueet, joilla rakentaminen ei tule kyseeseen. Näiltä viimeksi mainituilta ranta-alueilta on yleiskaavatyön yhteydessä siirretty rakennusoikeudellinen määrä maanomistajan muille rannan osille. Erityisiin sisältövaatimuksiin kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota. Suunniteltu rakentaminen ja tähän liittyvä muu maankäyttö tulee sopeuttaa rantamaisemaan ja sen ympäristöön. Edelleen luonnonsuojelun maiseman arvot, virkistysentarpeet ja luonnon moninaispiirteet tulee huomioon ottaa. (Ekroos & Majamaa 1999, 326 – 330.)

### **3.10.2 Yleiskaava**

Yleiskaava voidaan laatia sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan joustavaksi erilaisten tilanteiden mukaisesti. Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua, viranomaisten toimenpiteitä ja sillä on myös yksityisiin maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Yleiskaava on maakunnallisen tavoitteiden välittäjä ja tulkitsija kunnan suunnittelussa. Huomioitavaa tässä on, että maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella, mutta on tällöinkin ohjeena muutettaessa yleiskaavaa. (Ekroos & Majamaa 1999, 164 – 167, 338 – 339.)

Yleiskaava ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintojen yhteensovittamista. Sisältörakenteeltaan yleiskaavassa esitetään tavoitellut kehityksen periaatteet, osoitetaan yleispiirteisesti tarpeelliset aluekokonaisuudet eri toimintojen kehittämiseksi. Yleiskaava on näin kunnan tahdon ilmaisija ja toteuttamisen väline. Se voidaan laatia myös rakentamista ja maankäyttöä suoraan ohjaavaksi sovitettuna ympäristön tarpeisiin. Yleiskaava on sekä kunnan strategisen suunnittelun eräs väline että asemakaavoituksen ohjaaja. Se on ennen kaikkea kunnan tahdon ilmaisija ja sen toteuttamisen väline. (Salmi 2001)

#### **4 KAAVOITUKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT**



Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta alueella. Edelleen kunnille on lain kautta säädetty huolehtimisvelvollisuutena ylläpitää rakentamista ohjaava rakennusjärjestys, tarpeellisten yleis- ja asemakaavojen laatimisvelvoite ja näiden kaavojen ajankäytön arviointi (Ekroos & Majamaa 1999, 111 – 113).

#### **4.1 Kehittämialue**

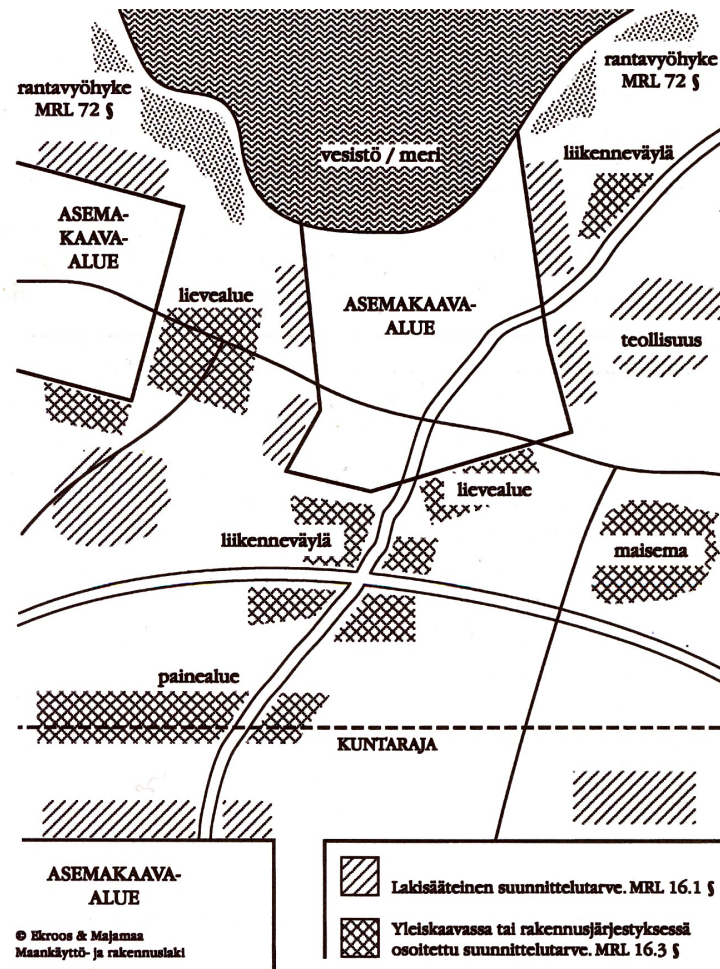
Kunta voi määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä rajatun alueen kehittämialueeksi. Alue, jolla erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimet ovat tarpeen alueen uudistamisen, suojelemisen, elinympäristön parantamisen, käyttötarkoituksen muuttamisen tai yleiseen etuun liittyvän tarpeen vuoksi. Päätös alueen nimeämisestä voidaan tehdä yleiskaavan laatimista tai muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. (Ekroos 1999, 427 – 431.)

#### **4.2 Suunnittelutarvealue**

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tästä tulee yleiskaavassa erityisesti määrätä. Määräys voi myös koskea vakituisen asunnon rakentamista. Edellytyksenä on, että yleiskaava tehdään sillä tarkkuudella, että rakennuslupien ratkaiseminen ilman asemakaavaa on mahdollista. Rakennuspaikkojen määrä ja sijainti tulee osoittaa kiinteistökohtaisesti sekä rakennusoikeus. Tämän lisäksi kaavassa voi olla rakennustapaan ja jätevesien käsittelyyn koskevia määräyksiä. Yleiskaava voidaan myös laatia oikeusvaikutuksettomana. Maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan alueella. Huomattavaa on myös se, että jos alueella on voimassa maakuntakaava, niin se on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa. (Ekroos & Majamaa 1999, 164 – 167, 322 – 327, 338.)

Suunnittelutarvealue tarkoittaa aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on aihetta ryhtyä erityisiin toimiin, kuten teiden, vesijohdon, viemärin tai vapaa-alueiden järjestämiseen. Yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä voidaan osoittaa suunnittelutarve-

alueeksi alue, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jonne erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Määräys on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Asemakaavan laadinta poistaa myös suunnittelutarpeen alueelta. (Ekroos & Majamaa 1999, 95 – 101.)



**KUVIO 3.** Suunnittelutarvealueiksi nimetyt alueet jotka edellyttävät asemakaavallista tarkastelua (Ekroos & Majamaa 1999, 101)

### 4.3 Kaavajärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä tavoitteena on tehtäväjaoiltaan mahdollisimman selkeän kaavajärjestelmän aikaansaaminen. Eri kaavojen (maakunta-, yleis- ja asemakaava) sisältövaatimukset on määritelty selkeästi erilaisiksi kunkin kaavamuodon tehtävien perusteella. Kaavajärjestelmää on yksinkertaistettu yksityiskohtaisten kaavoituksen tasolla. Entisiä asema-, rakennus- ja rantakaavoja korvaavan asemakaavan hyväksyy kunta. Kunnan

päätöstä ei saateta enää valtion viranomaisen vahvistettavaksi, vaan vahvistusmenettely on korvattu alueellisen ympäristökeskuksen oikaisukehotus- ja valitusoikeudella. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävät painottuvat kaavoituksen jälkivalvonnan sijasta ennakkohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen. Tarvittaessa ja erityisesti valtakunnallisesti merkittävien ratkaisujen ollessa kyseessä, ympäristökeskuksen puuttuminen kunnan hyväksymään kaavaan on mahdollista uudenlaisen oikaisumenettelyn tai valituksen kautta. Uudessa menettelyssä kunnilta odotetaan entistä enemmän voimavaroja, asiantuntemusta ja pätevyyttä kaavoituksen hoitamiseen.

#### **4.4 Ohjausvaikutus muuhun suunnitteluun**

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemman hyväksytyt yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Yleiskaava tulee ottaa huomioon asemakaavaa laadittaessa. Koska yleiskaava on asemakaavaa yleispiirteisempi, tarkoituksenmukainen joustavuus on mahdollista. Esimerkiksi yksityiskohtaisempien luonto- tai kulttuuriympäristöselvitysten perusteella, maankäyttö voi edelleen tarkentua asemakaavaa laadittaessa. Asemakaavan tulee kuitenkin tukea yleiskaavan tavoitteita. (Ekroos & Majamaa 1999, 207 – 209.)

#### **4.5 Viranomaisvaikutus**

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päätettäessä niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Siis velvoite koskee kaikkia valtion ja kunnan viranomaisia, joilla on alueiden käyttöön liittyviä suunnittelu- tai toteuttamistehtäviä. Velvoite tarkoittaa toimimista tavalla, joka on yleiskaavan kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia yleiskaavan toteuttamiseen. Viranomaisen oman hallinnonalan suunnittelun, järjestämisen ja toteuttamisen lisäksi on katsottava, että ei yleiskaavan toteutumista vaikeuteta myöskään ulospäin suuntautuvassa toiminnassa esimerkiksi rakennuslupien yhteydessä. (Ekroos & Majamaa 1999, 208 – 209.)

## 4.6 Rakentamisrajoitukset

### Ehdollinen rakentamisrajoitus

Lupaa rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai valtio lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. (Ekroos & Majamaa 1999, 210 – 211.)

### Ehdoton rakentamisrajoitus

Yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (rakentamisrajoitus). Tämä ehdoton rakentamisrajoitus edellyttää, että rakentamien on täysin kielletty tai sitä on muuten rajoitettu kaavassa. Jos maanomistaja ei voi käyttää hyväkseen maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla ja alue on yleiskaavassa osoitettu käytettäväksi muuhun kuin yksityiseen rakennustoimintaan, kunnalla on velvollisuus lunastaa alue tai suorittaa haitasta korvaus. Yleiskaavan kaavamääräysosioon voidaan antaa määräys siitä, että maanomistajan rakentamiseen tarkoitettu alue on siirretty maanomistajan muille alueilla. Tällöin vältetään kohtuuttomuus asian käsittelystä. Kun alueen rakentamisrajoituksesta määrätään, kaavamääräyksestä tulee selvyyden vuoksi näkyä, että rajoitus on annettu lain nojalla. (Ekroos & Majamaa 1999, 212 – 213.)

### Määräaikainen rakentamisrajoitus

Yleiskaavamääräyksellä voidaan antaa kielto, käyttää rakennustoimintaan tarkoitettua aluetta enintään viiden vuoden ajan muuhun tarkoitukseen kuin maatalouden ja muiden siihen verrattavien elinkeinojen tarpeita varten. Määräyksen tulee perustua kaavan toteuttamisen riittävään suunnitteluun. (Ekroos & Majamaa 1999, 213 – 214.)

## 4.7 Rakennuksen purkaminen

Rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella. Lupa on myös tarpeen yleiskaava-alueella, jos purkaminen yleiskaavamääräyksellä on saatettu luvanvaraiseksi. Purkamisen luvanvaraisuus ei koske vähäisen rakennuksen purkamista, ellei ra-



kennusta ole pidettävä historiallisesti merkittävänä tai rakennustaiteellisesti arvokkaana. (Ekroos & Majamaa 1999, 489 – 490.)

#### **4.8 Suojelumääräykset**

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Toisin kuin ehdollinen rakentamisrajoitus, suojelumääräykset eivät ole luonteeltaan ehdollisia. Koska yleiskaavan suojelumääräyksiin ei liity lunastus- ja korvausvelvollisuutta, niiden tulee olla maanomistajille kohtuullisia. Määräyksiä voidaan kohtuullistaa, esimerkiksi lievillä ja ajallisesti tai alueellisesti rajallisilla rajoituksilla. Oleellista tässä on, että määräykset vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin. Suojelumääräysten tulee olla yleiskaavan tavoitteiden mukaisia, esimerkiksi siten, että ne tukevat alueen pääkäyttötarkoituksen tavoitteita. Toisaalta on nähty, että suojelu voi asettaa reunaehtoja käyttötarkoitukselle, jolloin pääkäyttötarkoituksen tulee tukea suojelutavoitetta. Suojelumääräyksillä voidaan myös rajoittaa metsän käsittelyä ja muuta maisemaa tai luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa. (Ekroos & Majamaa 1999, 202 – 206, 407 – 409.)

#### **4.9 Toimenpiderajoitus**

Yleiskaavamääräyksellä voidaan maisemaa muuttava toimenpide määrätä luvanvaraiseksi. Tämä toimenpide edellyttää, että kunta myöntää alueelle maisematyöluvan. Lupaa ei voida myöntää, jos toimenpide vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Toimenpiderajoitus voidaan myös määrätä yleiskaavan laatimista varten. Maa-aineslain mukaan, jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään eikä maanomistaja voi tämän vuoksi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, kunta tai valtio on velvollinen lunastamaan alueen omistajan sitä vaatiessa. (Ekroos & Majamaa 1999, 214, 491 – 492, 526 – 527.)

#### 4.10 Tutkimus uuden lain toimivuudesta

Runsaat viisi vuotta käytössä olleen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta tehdyn selvityksen mukaan, kaavajärjestelmän on todettu tarjoavan toimivat välineet erilaisiin suunnittelutilanteisiin. Eri kaavamuotojen työnjako ja tehtävät ovat selkeytyneet uudistettujen sisältövaatimuksen pohjalta. (Haapanala & Laitio 2005, 6 – 9.)

Eduskunta korosti maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä kansalaisten osallistumisen korostamista kaavoituksen eri vaiheissa. Ympäristöministeriön seurannan mukaan kehitys näyttää kulkevan eduskunnan toivomaan suuntaan. Kansalaisten tiedonsaanti ja mahdollisuudet osallistua kaavoitukseen ovat parantuneet merkittävästi. Toisaalta seuranta osoittaa, että vaikutusmahdollisuudet koetaan riittämättömiksi. Osallistujien pitäisi luottaa siihen, että osallistumalla voi vaikuttaa kaavoitukseen. Vahvat vaikuttajat ohittavat viranomaisten tarjoamat osallistumiskanavat, ja vaikuttavat suoraan poliittisiin päätösten tekijöihin. Ympäristöministeriö on vuonna 2005 kyselyllä seurannut kansalaisjärjestöjen tyytyväisyyttä kaavan valmistumiseen, osallisten kokemuksista vaikuttamisenmahdollisuutena. (Tulkki 2005, 10 – 11.)

**TAULUKKO 1.** Kansalaisjärjestöjen kokemukset omista vaikutusmahdollisuuksista (Tulkki 2005, 10 – 11)

	<b>Ei lainkaan</b>	<b>Niukasti</b>	<b>Riittävästi</b>	<b>Ei vastausta</b>
<b>Saatiin tietoa kaavasta</b>	2	17	73	8
<b>Näkemyksiä huomioitiin kaavan valmistelussa</b>	8	41	38	13
<b>Näkemyksiä kuunneltiin</b>	13	46	25	16
<b>Vaikutettiin yhdistyksen kannalta merkittäviin asioihin</b>	8	37	38	17
	<b>Ei lainkaan</b>	<b>Jokseenkin tyytyväisiä</b>	<b>Täysin tyytyväisiä</b>	<b>Ei vastausta</b>
<b>Tyytyväisyys lopulliseen kaavaratkaisuun</b>	18	51	11	20

Tyytymättömyys liittyy vaikuttamiseen. Jokseenkin tai täysin tyytyväisiä lopulliseen kaavaratkaisuun oli yli 60 prosenttia vastaajista, ei lainkaan tyytyväisiä viidennes (18 %). Kyselyyn osallistuneiden määrä oli 2900 yhdistystä. (Tulkki 2005, 10 – 11.)

## 5 OSALLISTUMIS- JA ARVIOINTISUUNNITELMA



Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on kunnan sitoumus yhteistyöstä osallisille. Näin se on virallinen asiakirja, joka määrittelee kaavan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin liittyvät vuorovaikutuksen periaatteet ja tavat. Laissa mainitaan, että kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia tarkoitukseen soveltuva suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä ja kaavan vaikutusten arvioinnista (MRL 63. §). Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa toivotaan osallisille kerrottavan jo työtä käynnistettäessä millaisia muutoksia ympäristöön aiottu kaava saattaa aiheuttaa, mitä ympäristöstä katoaa ja mitä tulee tilalle. Suunnitelman sisältö rakentuu aina suunnitteluhankkeen mukaiseksi ja siihen sisältyy kaavoitusprosessin eri menetelmävaiheet. ( Liite 4.)

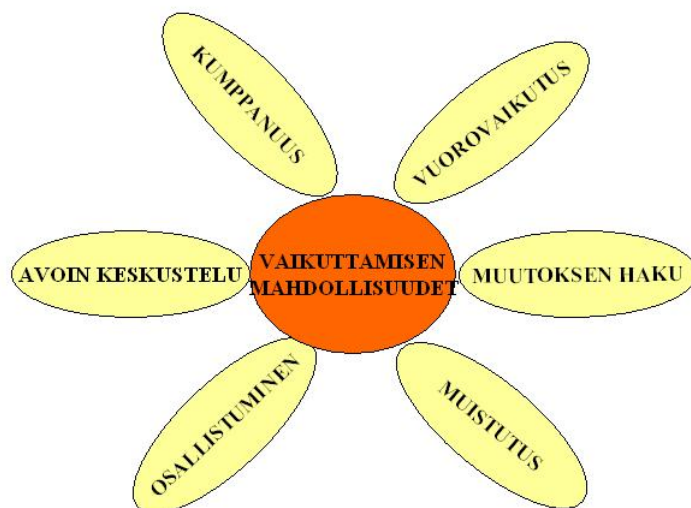
#### Sisältö rakenne:

- suunnitelman nimi ja suunnittelualue
- suunnittelutehtävän määrittely ja tavoitteet
- vaikutusalue
- osalliset
- tiedottaminen
- osallistuminen
- viranomaisyhteistyö
- selvitettävät vaikutukset
- vaikutusten arvioinnin menetelmät
- mahdolliset vaihtoehdot ja niiden vertailutarkastelu
- kaavoituksen kulku, aikataulu ja päätökset
- yhteystiedot
- palautteen antomahdollisuus.

Hyvä osallistumis- ja arviointisuunnitelma antaa selkeän käsityksen kaavan tarkoituksesta ja sen sisällöstä. Se kertoo osallisille, miten voidaan osallistua ja mistä saa tietoa kaavoittamisesta. Siitä käy ilmi suunnitelman eteneminen, miten osallistuminen liittyy vaikutusten arviointiin ja miten vaikutetaan päätöksen tekoon. Suunnitelmassa on myös tarkkaan rajattu, mitä kaava koskee ja sen vaikutusalueen läheisyystekijät. Suunnitelma laaditaan avoimen joustavaksi ja se tarkentuu työn edistyessä lopullisen kaavan hyväksymiskäsittelyyn asti. Viranomaistyössä hankkeesta voidaan erottaa työn hallinnolliseen etenemiseen vaikuttavat keskeiset prosessivaiheet.

### Eri osaprosessivaiheet:

- muodollinen asiakirjaprosessi
- suunnitelmien ominaisuuksien kannalta ratkaiseva sisältöprosessi
- luova ongelmanratkaisuprosessi
- tiedotus- ja tiedon välitysprosessi
- käsittelyprosessi
- hallinnollinen oikaisuvaatimus- ja valitusprosessi
- kaavan täytäntöönpanoprosessi.



**KUVIO 4.** Vaikuttamisen mahdollisuudet kaavoituksessa

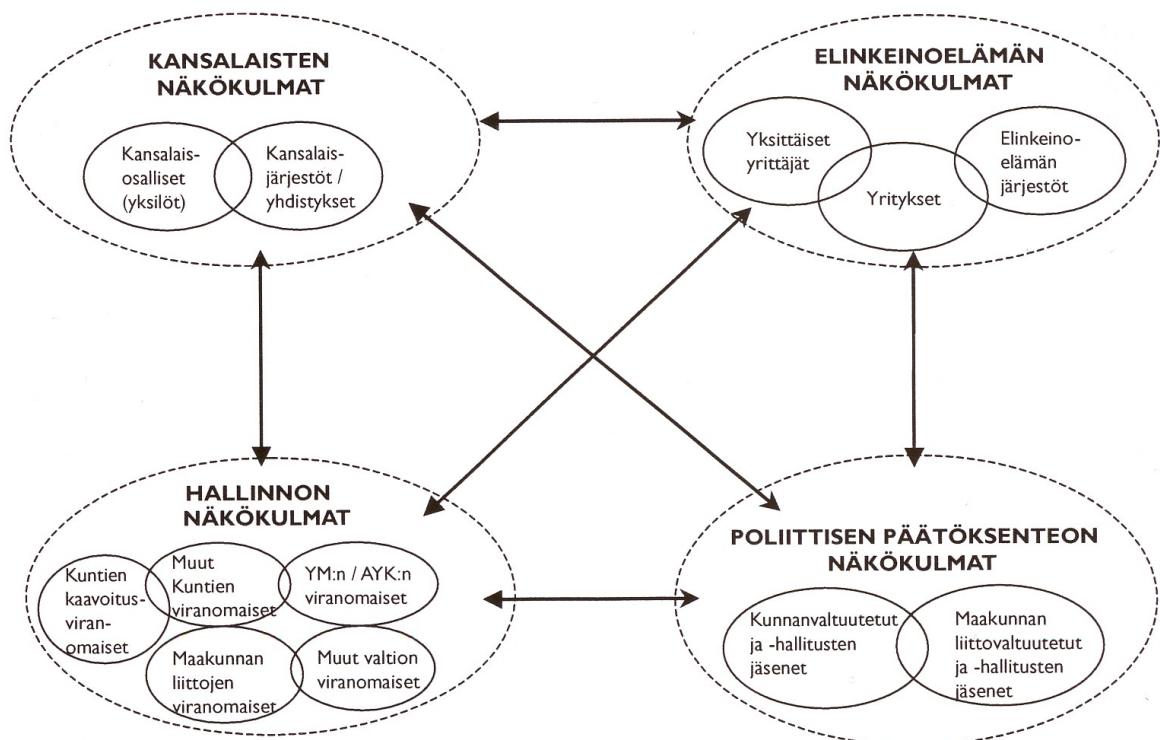
Kunnallisen demokratian kehittyminen ja muutokset ovat jatkuvassa liikkeessä. Käräjäkiviltä – suorasta demokratiasta – nykypäivän osallistuvaan kunnalliseen demokratiaan on pitkä matka.

Aiemmin me olis ensin tehty asioita ja menty sitten kyseleén. Nyt kysellään ensin ja sitten tehdään. Toimintakulttuurissa on järjestys vaihtunut (Tulkki 2000, 14).

Kansalaisosallistumisen vaikutusta yhteiskuntaan on tutkittu paljon vuorovaikutuksen näkökulmasta, jossa ongelman asettelu on perinteisesti ollut, kuinka kansalaiset saadaan osallistumaan suunnitteluun ja päätöksen tekoon mahdollisimman järkevällä tavalla (YM 1998, 15 - 29).

Kaavoitusta ohjaavana teesinä voidaan sanoa, että elinympäristöä koskevat kysymykset, kuten kaavoitus, vaatii kuntalaisten kuuntelua sekä vahvaa demokratiaa. Tältä pohjalta päätökset ovat helpommin hyväksyttävissä, kun kuntalaiset itse osallistuvat päätöksentekoon ja heidän kanssaan tehdään yhteistyötä parhaiden vaihtoehtojen löytämiseksi. Kaavatyön keskeinen käynnistämisen vaihe on kaavahankkeen vireille tulosta ilmoittaminen. Tämä voidaan hoitaa hankkeeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi, jos osallisten määrä ei ole huomattavan suuri, niin silloin henkilökohtaisen kirjeen lähettäminen on paljon huomiota herättävämpää kuin virallinen kuulutus lehti-ilmoituksena. Laissa on osallisten osallistuminen kytketty koko prosessin vaiheisiin aina päätöksentekoon asti. Kaava alueen maanomistajat ja -haltijat ovat aina osallisia. Vastaavasti kaava-alueen ulkopuolisten osallisuus määräytyy kaavan vaikutusten kautta. Vaikutusten laajuus on aina sovitava kaavatyön käynnistämisen yhteydessä.

Kaavaprosessin kokonaisuuteen vaikuttavien toimijoiden joukko voi olla hyvinkin merkittävä suurissa ja usean kunnan välisissä kaavatyöhankkeissa. Keskeisimmät vaikuttavat tahot on kuvattu alla olevassa kaaviokuvassa ja niiden keskinäiset vaikuttavuudet toisiinsa nähden. Prosessin keskeisyys on kuitenkin itse kaavahanke, jonka ympärille osallistujat verkottumisena rakentuvat.



**KUVIO 5.** Eri toimijoiden välinen vuorovaikutus (YM 2003, 16)

Perustuslaki (PL) määrittelee osallisen osallistumisen ja vaikuttamisen yhteiskunnan kehitykseen ja elinympäristön kehittämiseen. Lain sääntely korostaa yksilön asemaa ja asiakaslähtöistä ajattelutapaa julkisen vallan käytössä. Eli mahdollisuus on osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksen tekoon. Osallistuminen kasvattaa ihmisiä ottamaan vastuuta. Jotta kuntalainen olisi aktiiviteettinen osallistuja, hän tarvitsee varmuuden siitä, että hänen mielipiteensä otetaan huomioon. (Sutela 2000, 1 – 5.)

### Suora kansanvalta:

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §).

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksen tekoon (Suomen perustuslaki 731/1999, 14 §).

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksen tekoon (Suomen perustuslaki 731/1999, 20 §).

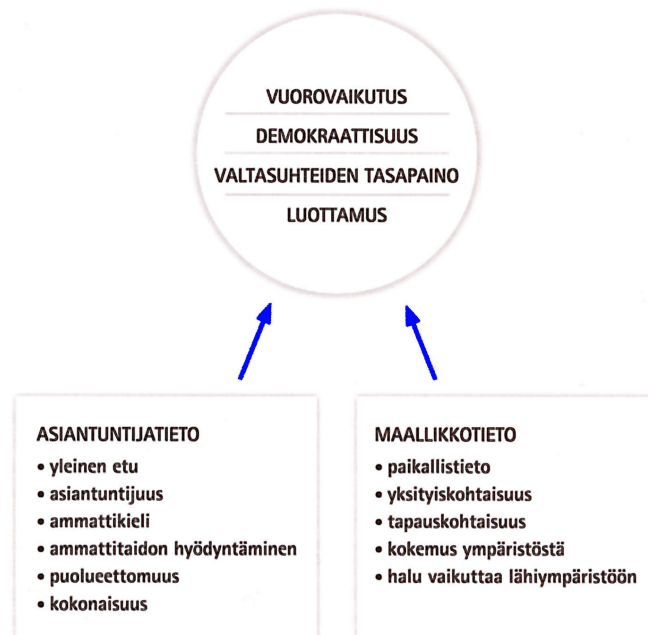
Kuntahallinto-organisaatio on lain kautta asetettu merkittävään asemaan päätettäessä yhteiskuntaa (kuntalaista) koskevista asioista.

## **5.1 Vuorovaikutus**

Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa on määritelty maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä. Tämän mukaan kaavamenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa alueen maanomistajille ja niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa vaikuttaa. Edelleen eri viranomaisilla ja yhteisöillä on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiaan. (Ekroos & Majamaa 1999, 287 – 292.)

Lain tavoitteena on saada aktiivinen tiedottaminen alkamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kaavan käynnistämisestä. Vuorovaikutuksen laajuus ja menettelytapa on sovitettava jokaisen kaavoitustyön luonteeseen soveltuvaksi.

Vaikutamme suunnitteluun henkilökohtaisilla valinnoilla ja elämän tavallamme, seuraamalla mitä kaavasunnittelussa tapahtuu, osallistumalla keskusteluun ja koskevaan päätöksen tekoon. Omien tavoitteiden toteutuminen riippuu siitä, löytyykö tärkeänä pitämilleen asioille tukea muilta osallisilta ja päätöksen tekijöiltä – kysymys on myös vallan kulminoimisesta päätöksen tekoon. Yksilön mukana olo voi merkitä kiinnekohtaa paikkaan – elää ja asua – päättämällä elämästään jatkuvuutena sukupolvien työn jatkajana ja kehittäjänä.



**KUVIO 6.** Asiantuntija- ja maallikkotiedon yhteensovittamisen tavoite (Syrjänen 2005, 65)

## 5.2 Kaavoituksen vuorovaikutus

Elinympäristöään koskevissa kaavoitusasioissa on ihmisten kiinnostus merkittävästi kasvanut. Yksi uuden lain keskeisimmistä tavoitteista on maankäytön suunnitteluprosessin kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Aidon vuorovaikutuksen aikaansaaminen edellyttää kaikkien osapuolten välillä tapahtuvaa avointa tiedonvaihtoa, yhteisen kielen ja tiedollisen tason hakemista sekä kaavasunnitelmien ymmärtävyyden parantamista. Käytännössä kaavoitustyön vuorovaikutteisuutta lisätään osallistumis- ja arviointisuunnitelmalta. Suunnitelmassa selvitetään heti kaavoituksen alkuvaiheessa ne tahot, jotka valmisteluun on kytkettävä, sekä sopivimmat tahot aidon vuorovaikutuksen aikaansaamiseksi. Vuorovaikutus voidaan siten järjestää kuhunkin kaavoitushankkeeseen sopivalla tavalla. Lakiin sisältyy uusi käsite, osalliset. Osallisilla tarkoitetaan maanomistajia ja kaikkia niitä, joiden



asumiseen työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä niitä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Kunnan tehtävänä on ilmoittaa kaavoituksen vireille tulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta riittävän ajoissa. Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia kaavoituskatsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. (Ekroos & Majamaa 1999, 285 – 292.)

### 5.3 Vuorovaikutuksen edut

Vuorovaikutteinen ajattelu on avannut monet meistä keskustelemaan oman elinympäristömme parantamisesta ja sen kehittämiseen vaikuttavista työmenetelmistä. Vuorovaikutus on mielipiteiden kartoittamista. Tämän kautta suunnitteluun saadaan myös paikallista näkemystä ja historian tietoa. Osallisilla on yleensä siitä paikasta sellaista tietoa, jota kaavoittajalla ei välttämättä ole. Vuorovaikutteisuuskulttuuri on muuttanut viranomaisten näkemystä ja suhtautumista kaava-asioiden käsittelyssä – asiakasläheisemmäksi. Vanhan kertomuksen mukaan vuodelta 1692:

Mene hiljaa hälyn ja kiireen keskelle ja muista, mikä rauha kätkeytyy hiljaisuuteen. Niin pitkälle kuin itsestäsi luopumatta on mahdollista, pysy hyvässä väleissä kaikkien ihmisten kanssa. Puhu oma totuutesi rauhallisesti ja selkeästi ja kuuntele muita, myös tyhmiä ja tietämättömiä, heilläkin on tarinansa kerrottavana. Vältä äänekkäitä ja hyökkääviä henkilöitä. He ovat piina sielulle.

Uusi suunnittelukäytäntö on myös osaltaan pakottanut eri viranomaistahot myös osaltaan tulemaan ulos kuorestaan ja kertomaan osallisille omien tavoitteiden (pyhien ajatusten) sisällön ja niiden merkityksen onnistuneeseen kaavatyöskentelyyn. Kaavoittajia ei voida syyttää mahdollisista huonoista päätöksistä, jos päätökset on tehty tarpeeksi avoimessa päätöksentekomenettelyssä.

Vuorovaikutteinen suunnittelu on myös monelta taholta toivottu suunnittelumenettely avoimuuden lisääntymiseksi (MRL 6. §). Vuorovaikutteisuuden piiriin kuuluu hallituksen esityksen mukaan muun muassa avoin tiedottaminen, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen sekä suunnitelmien riittävä havainnollisuus kaavoitusmenettelyssä. (Ekroos & Majamaa 1999, 63 – 64.)

Vuorovaikutus on kuin eräänlainen kaavoituksen käsikirjaluonnos. Siitä käy ilmi juonen perusrakenne, näyttelijät sekä kuvauspalaverit, mutta yksityiskohtien muokkaus tapahtuu vasta kuvausten edetessä. Viranomaistahoilla olevien aineistojen ja seurantajärjestelmän vuorovaikutteinen keskustelu on suunnittelun avaaaja. Esimerkkinä voi kuvata paikallisten viranomaisten laatimaa ympäristöolosuhteita kuvaavaa indikaattoria valkoselkätikan pesimäalueista, liito-oravan elinolosuhteista, uhanalaisten kasvien esiintymisestä alueella. Vuorovaikutukselle voidaan saada julkista tukea tai vastusta ja suunnitelmapirosessi voidaan muokata näiden perusteiden pohjalta.

#### **5.4 Vaikuttamisen keinot**

Kansalaisten oikeuksista vaikuttaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun on turvattu perustuslaissa. Suomen hallitusmuodon 14a §:n mukaan:

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

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa on keskeisimpänä tavoitteena lakiin kirjattu oma lukunsa osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällöllisistä perusteista kaavasunnitteluun. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on kaavan laatimiseen liittyvä asiakirja siitä, kuinka kaavoitus tullaan järjestämään. MRL 63 §:ssä määritellään osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jonka mukaan kaavaa laadittaessa tulee kaavapirosessin alkaessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma

Kun suunnittelu muuttuu osallistuvaan suuntaan, muuttuvat myös siihen liittyvät mielikuvat, missä erilaiset toimijat kohtaavat - maanomistajat, viranomaiset synnyttäen vuorovaikutteisesta keskustelua. Vuorovaikutteisessa suunnittelussa tulee kansalaisen – osallisen toimia. Kaavoittajan tehtävänä on löytää keinot millä tavalla kaavoitustyöstä saadaan kaksisuuntainen tai monitahoinen pirosessi osallisten kesken.

## 5.5 Huomionarvoista vaikuttamisessa

Osallistumisen onnistumisen kannalta osallisten näkemysten välittyminen päätöksen tekijöille on ensisijaisen tärkeä. Olla osallisena kaavoitukseen liittyvien asioiden käsittelyssä on yksi vaikuttamisen mahdollisuus. (YM 2002, 24 – 25.)

### Vaikuttamisen keinoina on esimerkiksi

- ◆ Tuoda rohkeasti esille ajatukset oikeana aikana ja paikassa – voi löytää niille tukea yllättäviltäkin tahoilta.
- ◆ Toimia tilanteen mukaan – osallistua tiedotustilaisuuksiin, toimia yhteistyöryhmässä, laatia kirjelmiä, hakea muutosta päätöksiin – kaihtamatta julkisuutta, jos avoin tiedote vie asiaa eteenpäin, lehdistö.
- ◆ Selvittää asiataustaa – henkilökohtaiset yhteyden otot suunnittelijaan tai viranomaiseen. Viranomainen on velvollinen neuvomaan jo hallintolain perusteellakin.
- ◆ Vaikuttaa tärkeisiin päätöksiin ja sisällöllisiin valintoihin, joita kaavahankkeessa joudutaan tekemään.
- ◆ Tehdä yhteistyötä – asema on vahvempi, kun mukana on samoja tavoitteita ajavia yhteistyökumppaneita.
- ◆ Käyttää hyväksi omaa paikallistuntemusta – tunnet oman elinympäristösi hyvät ja huonot tekijät sekä arkiset ongelmat – se puuttuu suunnittelijoilta ja päätöksen tekijöiltä. Vastavasti kuuntele asiantuntijoita – heillä on mahdollista tietoa joka sinulta puuttuu.
- ◆ Käyttää oikeuksia perusoikeuden suomalla mahdollisuudella – tietoa suunnittelusta, käsiteltävänä olevista asioista – hakea muutosta päätöksiin.
- ◆ Perustella näkemys – avoimuus synnyttää luottamuksen ja keskustelun - kuuntelemalla myös toisten näkemystä. (YM 1998, 8 – 23.)

## 5.6 Valintojen mahdollisuudet

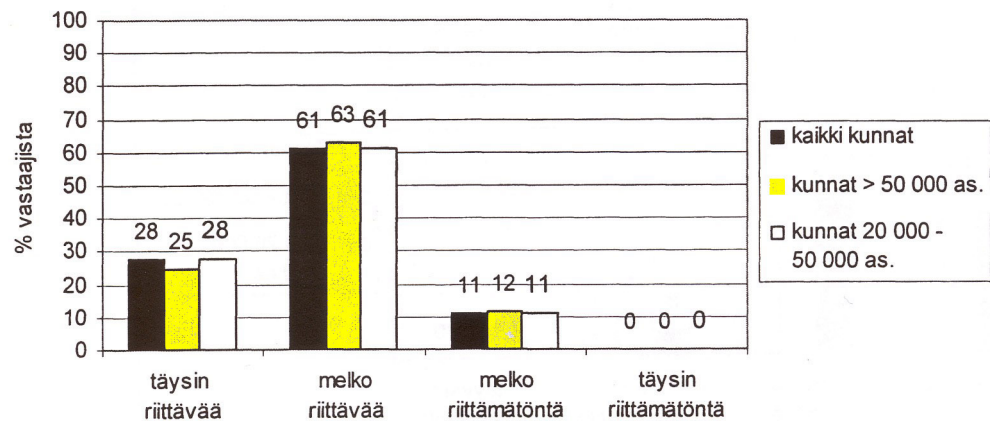
Suunnitteluun kannattaa vaikuttaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kun virallinen lakiin perustuva osallisten kuuleminen järjestetään, on monet tärkeät valinnat jo tehty. Mahdollisuus osallistua suunnittelun aikana tehtäviin valintoihin riippuu siitä, miten pystytään osallistumaan suunnitteluun. Suunnittelussa on aina heikkoja ja vahvoja ryhmiä. Vi-

ranomaisilla ja asiantuntijoilla on vastuu niistä, jotka eivät voi tai halua osallistua kaava-suunnitteluun. Hyvä suunnittelu tukee heikkoja osapuolia. Tärkeää on myös saada vahvat osalliset – ajavat omia etujaan – istumaan muiden osallisten kanssa samaan pöytään. Ristiriitoja ratkotaan parhaiten vuorovaikutteisen suunnittelun keinoin. Suunnittelu tähtää yleensä aina johonkin lopputulokseen – hyväksytyyn kaavaan. Suunnittelusisältö on koko sen prosessin aikana elävä tapahtumaketju, vaihtoehtojen tarkastelua, uudelleen arviointia ja mahdollisuuksien kartoittamiseksi sekä lopullisten valintojen sitomista päätöksenteon pohjaksi. Osallisen mahdollisuus on vaikuttaa lopputuloksen ratkaisuun aina hyväksymiskäsittelyyn saakka. Tämän jälkeen valintojen eroavaisuuksista päätetään hallinto-oikeusvalituksilla.

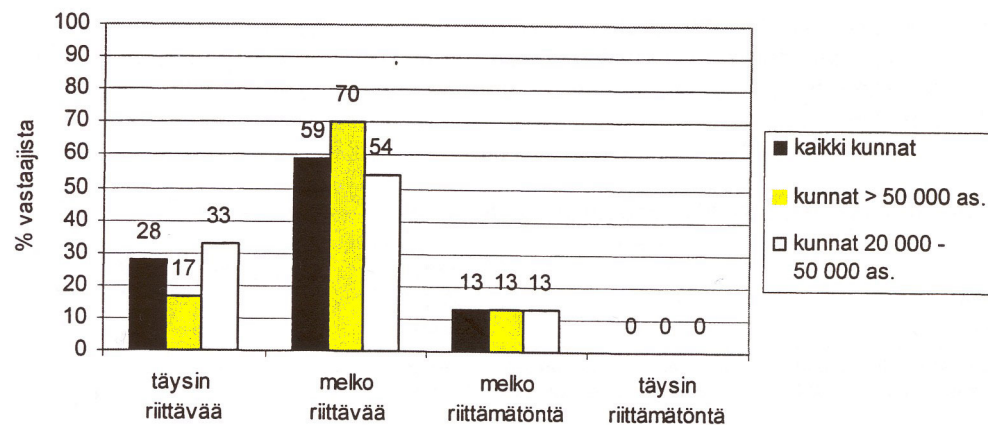
### **5.6.1 Tutkimus osapuolten välisestä yhteistyöstä**

Suomen kuntaliiton suorittaman kyselyn perusteella kartoitettiin eri osapuolten näkemystä suunnittelun toimivuudesta. Kyselyaineisto suunnattiin kaikkiin yli 20 000 asukkaan kuntiin. Vertailu on suoritettu kahden kuntakoon perusteella, suuret kunnat yli 50 000 asukasta ja keskisuuret kunnat. Tutkimustulosten perusteella nähdään se, että asukkaiden näkökulmasta nähtynä, muutosta on tapahtunut. Asioiden tiedottaminen on parantunut, asukkaisiin otetaan herkemmin yhteyttä ja erilaisia kutsuja tilaisuuksiin lähetetään. Samalla on myös koko prosessi tullut läpinäkyväksi. Suunnittelijat ovat osaltaan myös todenneet, että suunnittelukulttuurissa on tapahtunut selkeä muutos. Toimintaperusteet ovat muuttuneet, tiedottaminen on lisääntynyt sekä uusia tiedotus- ja vaikutuskanavia on tullut lisää. Suunnitteluun on tullut avoimuuden kulttuuri, johon yhä useammat tulevat mukaan. Vanhassa menettelyssä mukana olivat vain ne, jotka kokivat olevansa puoliammattilaisia suunnittelussa tai henkilökohtaisen intressin kautta kiinnostuneet. (Arola 2002, 7 - 15.)

## 5.6.2 Osallistumisen aktiviteetti



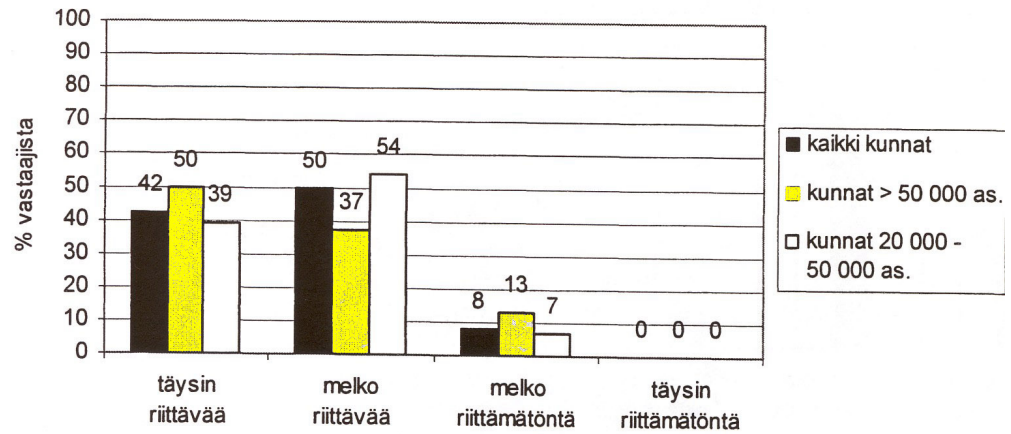
**KUVIO 7.** Osallistumisen vaikutuksen riittävyys valmisteluun kaavoittajien mukaan (Arola 2002, 17)



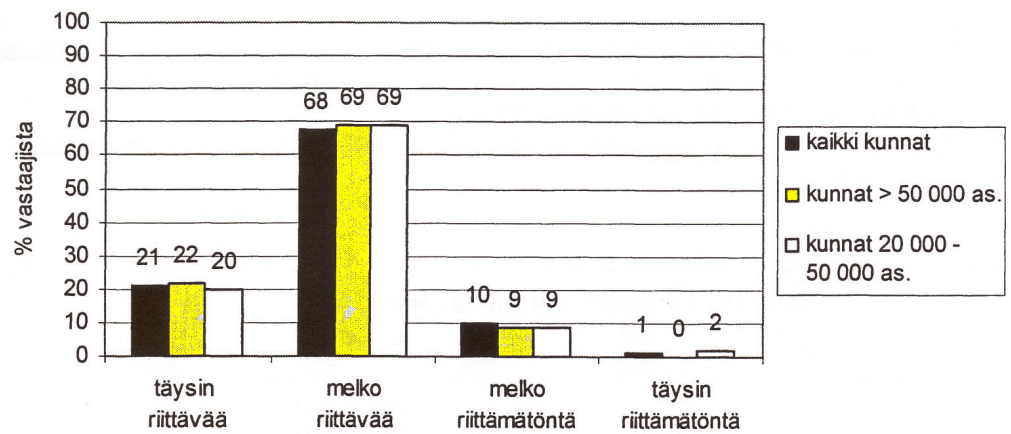
**KUVIO 8.** Osallistumisen vaikutuksen riittävyys valmisteluun luottamushenkilöiden mukaan (Arola 2002, 17)

Aineiston perusteella on havaittavissa, että vuorovaikutteisessa suunnittelussa suunnittelijoiden ja luottamushenkilöiden välillä vallitsee tasapainotilanne, molemmat ovat tyytyväisiä suunnitteluun. Kuviosta seitsemän on edelleen nähtävissä se, että 89 % kaikista kaavoittajista katsoo osallistumisen vaikuttavan valmisteluun merkittävästi. Kuviosta kahdeksan on nähtävissä se, että suurten ja keskisuurten kuntien välillä ei ole mainittavaa eroa, eli suunnittelijat ovat hyvin yksimielisiä suunnittelun tasosta. Molemmissa kuntaryhmissä kuitenkin täsmälleen sama osuus luottamushenkilöistä (87 %) pitää osallistumista valmisteluun hyvänä.

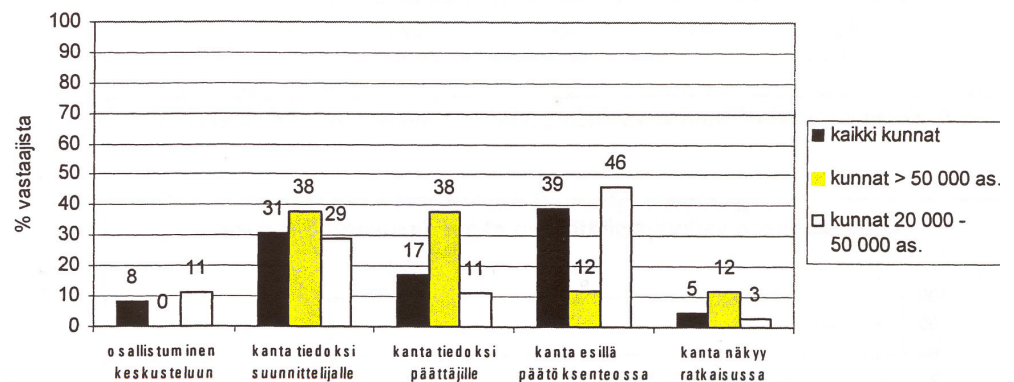
### 5.6.3 Vaikuttamisen mahdollisuus



**KUVIO 9.** Osallistumisen vaikutuksen riittävyys päätöksentekoon kaavoittajan näemyksenä (Arola 2002, 19)

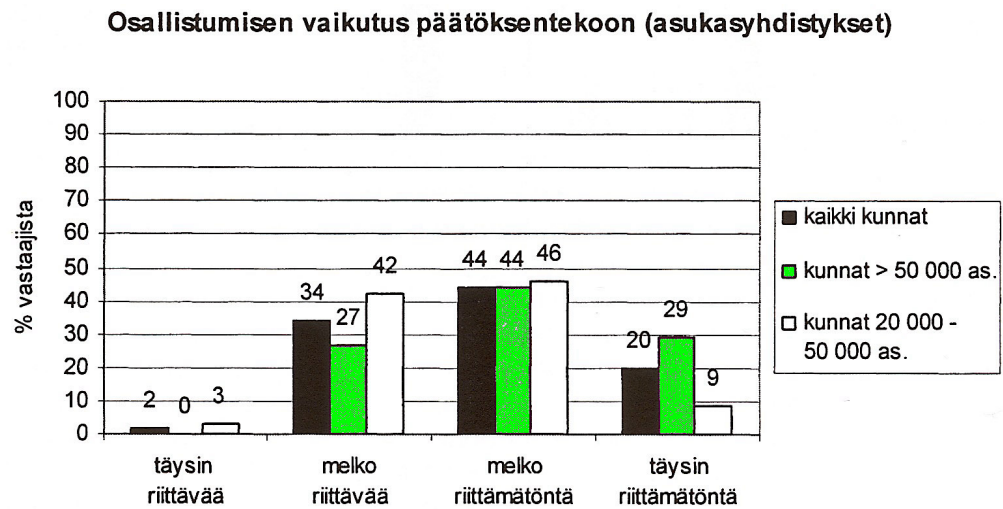


**KUVIO 10.** Osallistumisen vaikutuksen riittävyys päätöksentekoon luottamushenkilöiden mukaan (Arola 2002, 19)



**KUVIO 11.** Kuntalaisten vaikuttamisen riittävyys suunnitteluun kaavoittajan mukaan (Arola 2002, 20)

Kaavoittajat näkevät päätöksenteon kokonaisuuteen nähden riittävänä, vastaavasti luottamushenkilöt pitävät päätöksen teon olevan korkeatasoista.



**KUVIO 12.** Osallistumisen vaikutuksen riittävyys valmisteluun asukasyhdistyksen mukaan (Arola 2002, 19)

Tarkastelusta on edelleen nähtävissä se, että kaavoittaja ja päättäjät saavat riittävän tiedon päätöksenteon pohjalle. Edelleen selviää myös päättäjien taholta se, että kuntalainen on hyvin informoinut kaavoittajaa sekä luottamushenkilöitä – kanta esillä päätöksen teossa. Mielenkiintoista tässä tutkimusaineistossa on kuviossa 11. se, että kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuuden näkyminen päätöksen teossa on vain 3 % kaavoittajan näkemyksestä. Edelleen kaavoittajat näkevät sen, että osallistuminen keskusteluun on suurissa kunnissa olematonta. Huolimatta uuden lain voimakkaasta osallistumisen korostamisesta, se ei anna kuntalaisille varsinaisesti enempää valtaa suunnittelussa, verrattuna konsultin ja luottamushenkilön valtakeskittymään. Tästä voidaan päätellä, että valta suunnittelussa on siten suunnittelijoiden ja luottamushenkilöiden käsissä – varsinaisella osallistujalla on vähän valtaa. Mikäli uuden maankäyttö- ja rakennuslailla on pyritty tätä valta-asemaa rikkomaan, on mielenkiintoinen kysymys, onko näin jossain määrin tapahtunut tai tapahtumassa tai voiko laki sellaista muutosta vahvistaa. (Arola 2002, 7 - 41.)

## 5.7 Osallistumisen kritiikki

Perusennakkoluulo on, että suunnittelijan ammattitaidon merkitys vähenee, kun asioista ruvetaan tekemään maallikoiden näkemykset huomioon ottavia. Kansalaisten osallistumisesta puhuttaessa on usein kyse siitä, kuinka laajaa osallistumista halutaan, ei niinkään siitä, voidaanko kansalaisten osallistumista sallia. Kansalaisten laajaa ja suoraa osallistumista vastaan käytetyt argumentit voidaan jakaa neljään ryhmään.

- Yhteiskunnassa ei ole merkittäviä ristiriitoja, joten osallistumista ei yksinkertaisesti tarvita.
- Kansalaiset eivät halua osallistua.
- Kansalaiset ovat itsekkäitä tai asiantuntemattomia.
- Osallistuminen hidastaa ja mutkistaa päätöksentekoa. (YM 1998, 29 – 39.)

## 5.8 Omaehtoinen osallistuminen

Omaehtoisella osallistumisella on luonteenomaista, että kansalaiset toimivat aloitteentekijöinä, joille he itse määrittelevät omat ongelmansa ja toimintansa tavoitteet. Myös menettelytavat ovat kansalaisten itsensä valittavissa. Omaehtoista osallistumista tyypillisimmillään edustavat erilaiset toimintatempaukset, lobbaus eli henkilökohtaiset yhteydenotot viranomaisiin sekä kansalaisten aloitteesta syntyneet vasta- ja vaihtoehtosuunnitelmat. Omaehtoinen osallistuminen ei kuitenkaan ole mitenkään yksiselitteistä. Suurin osa julkisuuteen nousseesta omaehtoisesta toiminnasta on syntynyt eräänlaisena vastareaktionä julkisen vallan toimille. Omaehtoinenkin osallistuminen käyttää hyväkseen jo olemassa olevia yhteiskunnallisia rakenteita ja instituutioita. Lisäksi omaehtoista osallistumista voidaan tukea myös julkisin varoin. (Ajomaa, Kantola, Simojoki 1993, 13.)

## 5.9 Julkisuuden kuva

Suunnittelun vaiheissa törmätään usein ristiriitatilanteisiin, että ei tulta ilman savua - kaikkea ei voida hyväksyä – jolloin osapuolten näkemykset eduista ja haitoista ovat erilaisia. Näitä ristiriitoja ratkotaan parhaiten kahden keskeisissä neuvotteluissa saman pöydän ää-



rellä. Yhdessä keskustelemalla voidaan selvittää väärinkäsityksiä ja hälventää aiheettomia ennakkoasenteita, jotka voivat helposti johtaa monivaiheisiin valituksiin. Keskustelu julkisuudessa antaa ja luo suunnittelulle vaihtoehtojen mahdollisuuden. Tämä keino edesauttaa tuomaan julki asiaan liittyvät toisista näkökohdista olevat vaihtoehdot. Toiminta julkisuudessa voi tukea ja täydentää suunnitteluyhteistyötä, mutta se voi myös murentaa luottamusta sekä luottamustyön edellytyksiä suunnittelutyötä johtavassa päässä.

## 6 ESTEELLISYYS



## 6.1 Päätöksentekijä

Päätösvaltaa käyttävät kunnissa kunnan toimielimet. Toimielimen tehtävänä on pysyä päätöksissään mahdollisimman ulkopuolisena kaavakokonaisuuksista päätettäessä. Ongelmana on yleensä luottamushenkilön vaikuttaminen myös kaavasuunnitteluun omaksi katsomallaan tavalla. Jääviys osallistua kaavakokonaisuudesta päättämiseen on myös luottamushenkilöä koskeva. Toimiminen kahdella jakkaralla ei ole suunnittelun puolueettomuuden mukaista.

## 6.2 Luottamushenkilö - virkamies

Kunnallisten luottamushenkilöiden esteellisyyttä koskevat säännökset määrittävät kunta-laissa. Sen mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Vastaavasti, kun hän on mukana esimerkiksi kaavoitustoimikunnassa, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. (Kuntalaki 365/1995, 52 §.)

Hallintolain perusteet koskevat luottamus ja virkamiehiä mm.

- jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen
- jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tai hänen tarkoitetulle läheiselleen
- luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. (Hallintolaki 434/2003, 28 §.)

Hallintolain tarkoittamia läheisiä ovat

- lähisukulainen ja lähisukulaiseen > läheinen
- läheiset jaettu kolmeen ryhmään:
  1. perhepiiri ja muuten erityisen läheinen henkilö
  2. kaukaisemmat sukulaiset ja entinen puoliso
  3. puolison lähisukulaiset (perhepiiri)

- osallisuus ja edustusjäävissä (1 – 2 kohdat) otetaan huomioon kaikki läheiset
- intressi- ja yhteisöjäävissä (3 ja 5 kohdat) huomioon vain perhepiiri
- palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävissä (4 kohta) ei oteta läheisiä huomioon

### 6.3 Esimerkkitapauksia

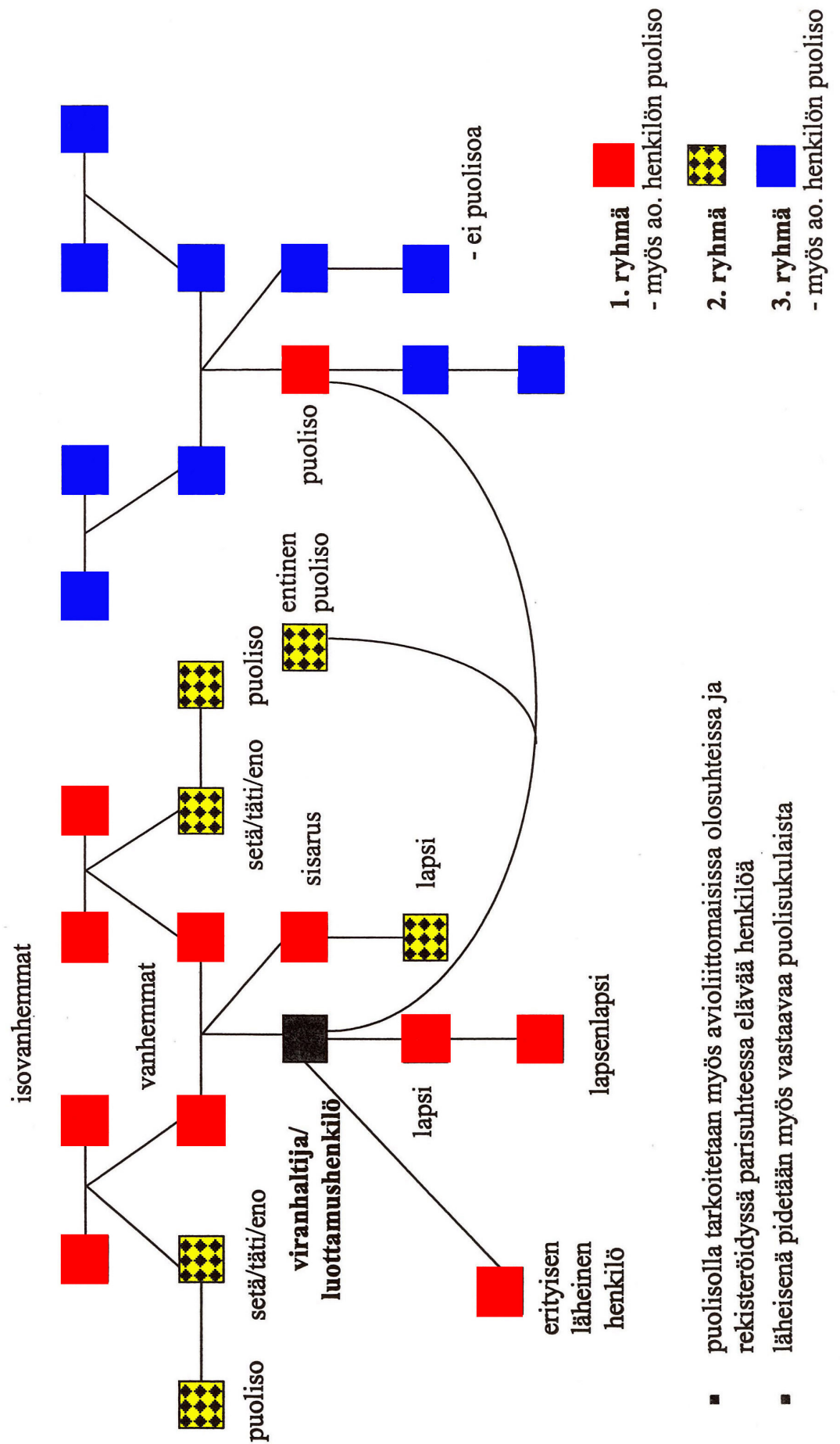
**Esimerkki 2.** Turun ja Porin LO 27.2.1987 200/I. Huomattavia maa-alueita omistavaa kaupunginvaltuuston jäsentä ei pidetty esteellisenä ottamaan osaa osayleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen. Päätöksen käsittelyyn ei muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

**Esimerkki 3.** KHO 31.8.2004/2131. Kunnanvaltuutetun setä oli yhteisen vesialueen osakas. Sedällä oli vähäinen osuus yhteisalueeseen. Asemakaavan hyväksymispäätös ei koskenut henkilökohtaisesti setää, näin ollen ei ollut lähisukulaisuuden perusteella esteellinen päättämään asemakaavan hyväksymisestä kunnanvaltuustossa.

**Esimerkki 4.** HAO 10.2.2004/45. Rantaosayleiskaavan hyväksymistä koskevassa valituksessa henkilö oli suunnittelutoimikunnan ja kirkkoneuvoston jäsen eli päättämässä kaavan käsittelystä. Seurakunta omisti kaavoitettavalla alueella merkittävän ranta-alueen, josta henkilö oli ollut päättämässä kirkkoneuvostossa. Henkilö oli myös ottanut osaa kaavoituspäätökseen, jossa seurakunnalle osoitettiin merkittävä rakennusoikeus. Seurakunnalla oli ollut odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä. Henkilön puolueettomuus vaarantui ja hallintolainkäyttölain perusteella oli esteellinen käsittelemään asiaa jonka perusteella kaava kumottiin.

**Esimerkki 5.** KHO 1985 II 141. Työsopimussuhteessa kaupunkiin ollut aluearkkitehti oli esteellinen toimimaan kunnassa asemakaavan laatimista johtavana ja valvovana henkilönä, kun hänellä oli ollut maata omistavalta säätiöltä toimeksiantoja. Kysymys oli lähinnä kiinteään sidonnaisuuteen perustuvasta puolueettomuudesta, vaarantumisesta, kun arkkitehdillä oli toisessa kunnassa pitkäaikainen kaavoitusta koskeva toimeksianto ja muitakin toimeksiantoja säätiöltä. Säätiö omisti myös neljänneksen kaupungissa kaavoitettavasta alueesta. Arkkitehdin katsottiin olevan sellaisessa suhteessa säätiöön, että luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantui.

Esteellisyyttä koskevat säännökset ja oikeustapaukset osoittavat, että päätöksenteon puolueettomuuteen on suhtauduttava vakavasti. Esteellisyys johtaa päätöksen kumoamiseen. Esteellisen henkilön osallistuminen päätöksen tekoon on myös virkarikos, josta voidaan tuomita sakkorangaistukseen. ( Syrjänen 2005, 116.)

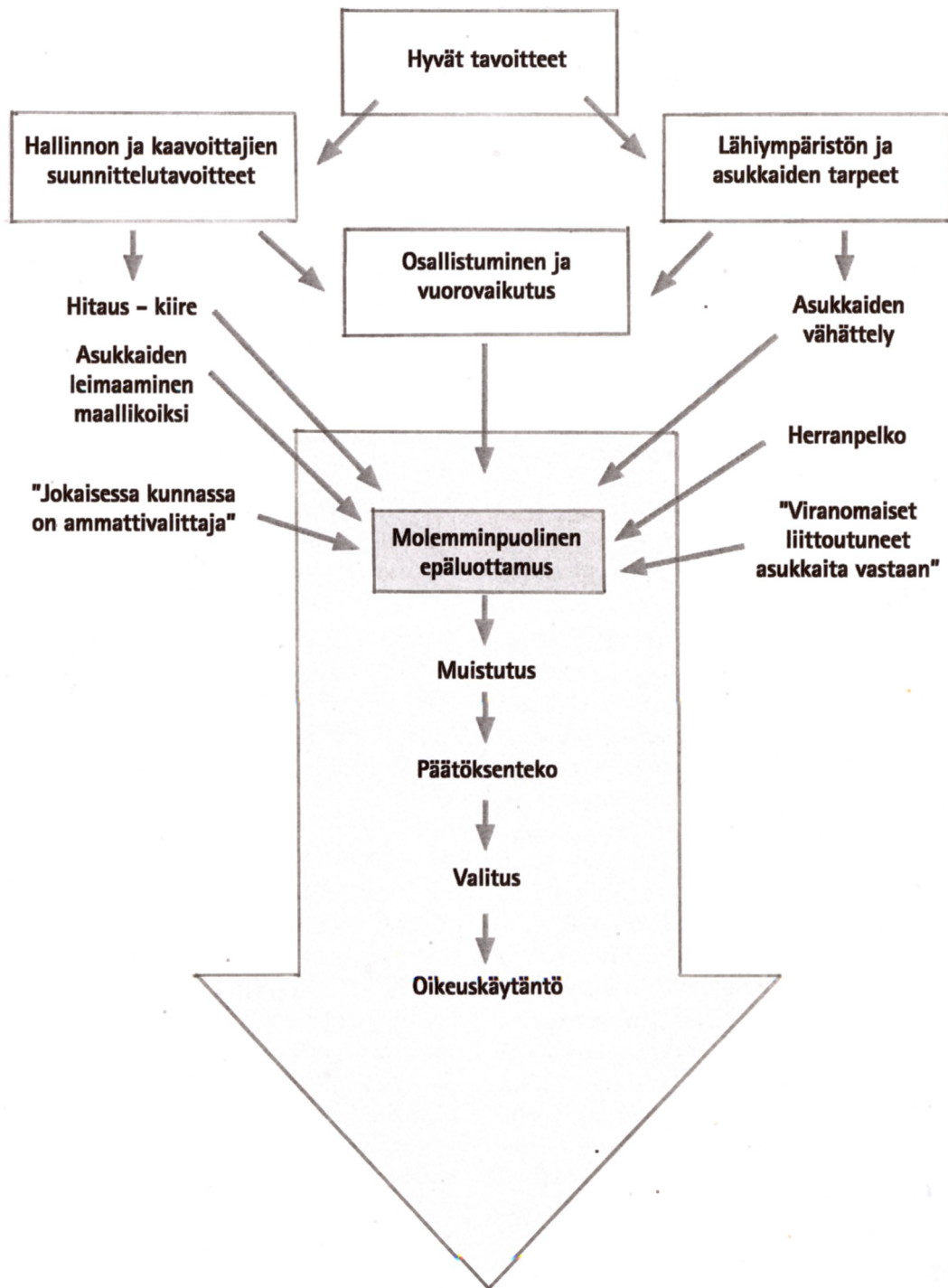


KUVIO 13. Esteellisyys, (Suomen kuntaliiton luentosarja 2003)

## **7 VALITUKSET KAAVOITUKSESSA**



Kaavat, joista on valitettu, ovat usein liian myöhään käynnistetty osallistumis- ja arviointisuunnitelmana tai ne on huonosti kaavakokonaisuuteen nähden toteutettu. Valituskaava on usein merkki tyytymättömyydestä kaavaratkaisuun ja siitä olisi voitu tehdä parempikin kaava. (Syrjänen 2005, 16.)



KUVIO 14. Molemminpuolinen epäluottamus johtaa valitukseen (Syrjänen 2005, 17)



## Kunnallisvalitus

Kaavan hyväksymispäätöksestä tehtävä valitus on kunnallisvalitus. Näin ollen kaikilla kuntalaisilla on valitusoikeus. Valitusoikeutta käyttää myös alueellinen ympäristökeskus sekä muut valtion viranomaiset (maakuntaliitto, naapurikunta). Kaavapäätöksestä voivat myös valittaa alueelliset sekä paikalliset yhteisöt. Alueellinen ympäristökeskus voi myös valitusoikeuden aikana tehdä kunnalle oikaisukehotuksen, jos kaava on valtakunnallisten tavoitteiden tai lain säännösten vastainen. Kunnan on viipymättä saatettava asia uudelleen päätettäväksi. Valitukset käsitellään ensimmäisenä valitusasteena hallinto-oikeudessa. (Suomen kuntaliitto 1999, 72 – 74.)

Kunnan kaavan hyväksymispäätöksestä voidaan valittaa kuntalain mukaan ainoastaan laillisuusperusteella. Tällä tarkoitetaan sitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, sen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lain vastainen. Kaavan sisältövaatimuksia arvioitaessa, valituksen pohjana käytetään joustavia perusteita eli kaavan tulee saavuttaa se sisältövaatimus, joka sille asetettiin kaavaa laadittaessa. Tämä antaa tuomioistuimelle laajan harkintavaltamahdollisuuden siitä, onko kaavalla saavutettu vähimmäistaso, joka jokaisella kaavalla on saavutettava. Tämän perusteella on kunnan tarkkaan perusteltava kaavaratkaisunsa jo kaavaa laadittaessa ja kaavaselostuksessa. Valittajan näkemyksessä on myös huomioitava se, että valituksessa tulee käyttää hyviä kaavan sisältövaatimukseen pohjautuvia perusteluja. Tämä on tuonut valittajien toimintakulttuuriin muutoksen – valituspäätösten johdonmukaisen perustelun.

Valitusoikeus on kaavoituksen välttämätön tasapaino ja tärkeä osa kansanvaltaa. Jos kansalaisia ja järjestöjä pelotellaan niin, että he eivät uskalla käyttää oikeuksiaan, kaavoja ei valvoisi enää kukaan. Silloin raha ja valta voisivat sopia mitä tahansa laeista, välittämättä ympäristön ja ihmisten oikeuksista. Se on hirmuvaltaa. Muutoksenhakuoikeus parantaa päätöksenteon laatua. Kaavoista valittavat kansalaiset eivät ole anarkisteja. He tekevät eduskunnan antamaa tärkeää työtä yleisinä edunvalvojina. (Veistola 2004.)

Ylijohtaja Jouni J Särkijärvi on todennut, että

Silloin tällöin esitetään julkisuudessa, että valitusoikeutta pitäisi rajoittaa. Ehdotuksen tekijä tarkoittaa kuitenkin yleensä vain sitä, että etenkin asian valittaminen ei saisi aiheuttaa viivästyksiä tärkeille hankkeille.

Tähän asiaan on helppo yhtyä. Aina ei voida ennalta sanoa, mikä valitus on turha. Valituksessa ei ole tärkeätä se, että kuka on osannut tehdä valituksen vaan se, miten paljastaa suunnitelmassa olevan todellisen puutteen.

Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam on todennut, että kun käydään keskustelua kaavoituksen tehostamisesta, sillä tarkoitetaan etupäässä kaavoista tehtyjen valitusaikojen tehostamista. (Jääskeläinen 2004, 7.)

Paras tapa nopeuttaa kaavaprosessin käsittelyä on tarve vähentää kaavoihin kohdistuneita valituksia. Kun kaava-alueeseen kohdistuvat osallisten tarpeet saadaan esille jo kaavan valmisteluvaiheen yhteydessä, niin silloin kaavoitus nopeutuu ja valitusten mahdollisuudet vähenevät. (Enestam 2003, 27 – 28.)

Ongelman syy on se, että kohtuumukainen on tosin oikeudenmukaista, mutta ei lakiin perustuvan oikeudenmukaisessa merkityksessä, vaan sitä oikaisevana. Tämä johtuu siitä, että jokainen laki on yleinen, mutta yleisesti ei voida todeta, mikä on oikein kussakin yksittäistapauksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen yhtenä tavoitteena oli, että erilaiset kuulemiset loisivat maankäytön suunnitteluun maanomistajien, kaavanlaatijan sekä eri viranomaisten kesken vuorovaikutusta. Toivottiin myös, että kun maanomistajille annettaisiin etukäteen tilaisuus ottaa kantaa kaavoitukseen, niin valitukset vähenisivät. Käytännön kokemuksesta on kuitenkin nähtävissä se, että valitusten määrät eivät ole vähentyneet, vaan niiden määrä on kaavoissa jopa ennallaan. Ennen meillä oli sellainen alamaisyhteiskunta, missä auktoriteetteja ei kaistettu, jos viranomaiset päättivät saada kaavan lävitse vetoamalla yhteiskunnalle merkittävästä hankkeesta tai sitten merkityksellisestä yliarvostetusta merkityksestä. Tämä yliarvostettu merkitys tulee seikkaperäisesti esille, kun puhutaan rantojen käytön suunnittelusta. Ennen muinoin rakennuksen sai rakentaa ranta-alueen parhaimmalle paikalle, jota ihanteelliset tekijät, maisema-arvot ja merkitys omistajalle korostivat alueen arvostuksena. Uuden lain siirtymisvaihe on vielä käynnissä. Se, mitä maanomistajien osallisuus milloinkin tarkoittaa, ei ole vielä kokonaisuutena ole itsestään selvä. Kaavoituksen ammattilaiset valittavat työmääräänsä, joka lisääntyy osallistumisen myötä, toisaalta johdonmukainen osallistumisen sapluuna selkeyttää kaavaprosessin käsittelyä eri vaiheissa. (Aho 2000.)

## 7.1 Kokemuksia lain soveltamisesta

Rakennusvalvontapäivillä 2003 ympäristöministeriön edustaja Helena Korhonen kertoi, että valitusten määrät kaavahankkeissa ovat edelleen olemassa. Hyväksytyistä yleiskaavoista vuonna 2002 (126 kpl) lähes kaikki ovat olleet oikeusvaikutteisia (121 kpl) näistä 66 yleiskaavasta on valitettu hallinto-oikeuteen eli joka toisesta.

**TAULUKKO 2.** Alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet puuttumis-oikeutta kohtuullisesti (Helena Korhonen 2003)

Puututtu	2000	2001	2002	2003/10
<b>Kaavat</b>	<b>39</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>19</b>
<b>oik.keh</b>	27	19	14	14
<b>valitus</b>	11	12	17	5

**TAULUKKO 3.** Hallinto-oikeudet ovat saaneet ratkaisujen määrät nousemaan. (Helena Korhonen)

Ratkaistu	2000	2001	2002
<b>Kaavavalitukset</b>	<b>54</b>	<b>306</b>	<b>444</b>

Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksen tekemässä selvityksessä tarkasteluaineistona oli yli 800 päätöstä. Tehdyn raportin perusteella on nähtävissä, että vuosina 2001 – 2003 kunnissa päätetyistä maankäytön suunnitteluista ovat ympäristökeskukset valittaneet mallillisesti. Vastaavasti on kaavavalituksia tehneet yksityiset henkilöt. (Wähä 2004, 1 – 6.)

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleis-, asema- ja ranta-asemakaavoja ei tarvitse enää vahvistuttaa valtiolla. Kaikki kuntalaiset ja asianosaiset voivat valittaa kuntien kaavapäätöksistä hallinto-oikeuksiin. Neljän ensimmäisen voimassaolovuoden aikana asemakaavoista on valitettu suunnilleen yhtä paljon kuin aiemman rakennuslain aikana. Koko maassa valituksia on tehty alle joka kymmenestä kaavasta. Suurin osa valituksista kohdistui terveellisyyden, turvallisuuden, virkistyksen ja suojelun kaltaisiin ympäristökysymyksiin. Yleiskaavavalituksissa seuraavaksi suurin asiakasryhmä liittyi maanomistajan intressiin. Menettelyä koskevista valituksista huomattavan suuri osa koski vastaavasti selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävyyttä. (Wähä 2004, 6 – 15.)

Tutkitun aineiston perusteella kuntien kaavapäätökset ovat olleet ilmeisen perusteltuja, sillä hallinto-oikeudet ovat hylänneet valtaosan (70 %) kaavoihin kohdistuneista valituksista. Valituksista hyväksyttiin vajaat 20 prosenttia ja noin 10 prosenttia tapauksista päätyi valituksen peruuttamiseen tai tutkimatta jättämiseen. Kaavoista parhaiten valituksia kestiivät asemakaavat: niissä noin 90 prosenttia kuntien päätöksistä säilyi voimassa sellaisenaan. Yleiskaavoja ja ranta-asemakaavoja koskevia valituksia hyväksyttiin enemmän. Alhaisin pysyvyys oli ranta-asemakaavoissa, joita koskevista päätöksistä niukasti yli puolet (55 %) säilyi ennallaan. Valtaosa kaavaa koskevista valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä (73 %). Valituksia tekivät myös yhdistykset (9 %), yhtiöt (8 %) ja alueelliset ympäristökeskukset (4 %). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yhteisöt, kuten yhdistykset ja säätiöt, voivat valittaa toimialaansa koskevista kysymyksistä kaikissa toimialueensa kunnissa eli myös kunnissa, joiden jäseniä ne eivät ole. Tätä uutta valitusoikeutta on käytetty erittäin harvoin, vain kahdessa tutkimusaineiston asemakaavavalituksessa. Muutoin yhteisöjen valitukset oli tehty kunnan jäsenyyden perusteella. (Wähä 2004, 20 – 26.)

Lisäksi alueelliset ympäristökeskukset voivat puuttua kuntien kaavoihin, antamalla oikaisukehotuksen tai valittamalla tämän jälkeen hallinto-oikeuteen. Ympäristökeskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan erittäin maltillisesti, sillä kaavavalituksista vain noin neljä prosenttia oli alueellisten ympäristökeskusten tekemiä. Useimmat ympäristökeskusten valitukset kohdistuivat kaavoihin, jotka olisivat tulleet hallinto-oikeuden tutkittavaksi myös muiden tekemien valitusten takia. Ympäristökeskus oli ainoana valittajana vain neljässä kaavassa. Alueellisten ympäristökeskusten valitukset ovat olleet myös perusteltuja, sillä muihin valittajiin verrattuna niiden tekemät valitukset hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa huomattavasti useammin. Myös tapauksissa, joissa ympäristökeskusten tekemä valitus oli hylätty hallinto-oikeudessa, niiden korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemistä jatkovalituksista hyväksyttiin viisi kuudesta. Noin joka kolmannesta hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksista hyväksyttiin vain joka kymmenes. Parhaiten pysyivät kaavoja koskeneet ratkaisut. Vaikka hallinto-oikeudet ovat mitä ilmeisimmin onnistuneet lain soveltamisessa, on niiden ongelmaksi noussut kaavavalitusten käsittelyaikojen pidentyminen. Keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on 13,8 kuukautta. (Wähä 2004, 25 – 36.)

Hallintoneuvos Lauri Tarastin työryhmä ympäristöministeriössä on esittänyt useita keinoja kaavoituksen nopeuttamiseen mm. asemakaavoista koskevan valitusoikeuden rajoittamiseen. Asemakaavan hyväksymisestä koskevasta päätöksestä ei tulisi saada valittaa siltä

osin kun se on jo ratkaistu alemman asteen lainvoimaisessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. (YM 14.3.2006.)

Kaavoihin liittyvät valitukset ovat pienille kunnille huomattava työmäärän lisääjä. Valitusten käsittelyt edellyttävät pitkälti lainsäädäntöön liittyvien asiakokonaisuuksien hallintaa ja näin kunnallisessa organisaatiossa toimivat viranhaltija ja päättäjät joutuvat usein ratkomaan sellaisia kysymyksiä, joihin heillä ei kokonaisuudessaan ole riittävää asiantuntemusta. Saman tilanteen edessä ovat konsulttipalveluita tarjoavat yksityiset kaavoitustoimistot. Valitusten laadinta ja niiden käsittelyt hallinto-organisaatiossa johtavat siihen, että uusien keskeisten kaavoitushankkeiden käynnistäminen jää odottamaan keskeneräisten kaavahankkeiden hallinto-oikeudellisia käsittelyjä. Kaavojen valmisteluun liittyvät voimavarat tulisi kohdistaa niiden keinojen ja menettelyjen kehittämiseen, jolla valitusten määrät vähenisivät. Tämä tarve on myös todettu hallitusohjelmassa. Ympäristöministeriö tutkii parhaillaan keinoja tähän. Osallistumis- ja arviointimenettelyn kehittäminen on ensisijaisesti asennekysymys, jossa kokeillaan uusia kumppanuuden muotoja.

## 7.2 Esimerkkitapauksia

**Esimerkki 6.** KHO 19.10.2004/2625. Rantayleiskaavassa oli osoitettu loma-asuntoaluetta (RA) voimassa olevan ranta-asemakaavan retkeily- ja ulkoilualueelle (VR). Kaavamääräyksen mukaan rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan perusteella. Rantayleiskaava ei ole voimassa ranta-asemakaava alueella. Kaavakartasta ei käy ilmi ranta-asemakaava-alueet. Kaavakartta ei vastaa näiltä osin kaavan sisältöä. Kunnanvaltuuston päätös oli lainvastainen.

**Esimerkki 7.** KHO 8.3.2002 T 495. Yleiskaavassa oli osoitettu merelle joen suistoalueelle kosteikkoon ja merenlahdelle pääosin kuivalle maalle neljä uutta ruoppausmassojen läjitysalueita, joiden koot olivat 1,4, 3,8, 17,0 ja 5,3 ha. Lahti sekä joen suistoalue kuuluivat Kokemäenjoen-suisto – nimisen Natura- verkoston kohteen alueelle. Kun otettiin huomioon läjitysalueiden koko ja sijainti, alueen suunniteltu toteuttamistapa (LSL) sekä valintaperusteena olleiden luontotyyppeiden peittoprosentit (Preiviikinlahti 66 % ja joen suisto 95 %), oli todennäköistä, että läjittäminen merkittävästi heikentäisi näitä luontoarvoja. Kun LSL:n 65 §:n tarkoittamaa arviointia ei ollut tehty, valtuuston päätös oli tämän lainkohdan vastainen.

**Esimerkki 8.** KHO 2002 T 3316. Purjehdusseura oli vaatinut kaavaratkaisun muutosta niin, että kaavaratkaisussa huomioidaan vuokra-alueen rajat ja sallitaan jo olemassa olevan rakennuskannan säilyminen ja yhdistyksen virkistystoiminnan jatkuminen alueella. Kunnanvaltuuston tehdystä päätöksestä ei ollut valitettu alueelliselle ympäristökeskukselle. Ympäristökeskus oli vahvistanut kunnanvaltuuston päätöksen valituksenalaiselta osalta. Asia oli siten jo osin ratkaistu, valitus jätettiin tutkimatta.

**Esimerkiksi 9.** KHO 2002 T 3316. Kunnanvaltuusto oli vaatinut kaavan vahvistamista valtuuston päätöksen mukaisesti myös siltä osin, kun on kysymys suoraan rakennusluvalla rannalle rakentamisesta. Rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeus ylittää 180 kerrosalaneliometriä ja lomarakennuksen rakennusoikeus ylittää 120 kerrosalaneliometriä. Kumottiin ympäristökeskuksen päätös valituksessa tarkoitettuja kaavamääräyksiä koskevalta osin ja palautettiin ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Vuorovaikutuksen haitat ovat usein vastakkaisia hyödyille. Jonkin toiminnan voi nähdä yhtä lailla hyötynä kuin haittana. Kaavoittajan ja viranomaisen näkemyksestä suurimpana voidaan pitää sitä, että asioita viedään läpi ikään kuin huutoäänestyksellä. Kaavoittaja kokee hänen työnsä jopa auktoriteettinsa pahasti syrjäytetyksi jos hänen tekemäänsä suunnitelmiin tehdään muutoksia vuorovaikutuksen seurauksena. Tällöin suunnittelija näkee, että koko suunnitelma huononee – eihän tavallisilla kansalaisilla/maanomistajilla ole suunnittelussa vaadittavaa taitoa tai kokemusta. Maanomistajat voivat vaatia sellaista, että kaavoittaja kokemuksesta tietää esitetyn huonoksi tai kokonaan toimimattomaksi ratkaisuksi. Kaavoittajan/viranomaisen ja maanomistajan (osallisen) tulee pystyä hyvissä ajoin työn käynnistämisen alkuvaiheessa jo sopimaan työlle asetettavien pelisääntöjen noudattamisen ja menettelytavan reunaehdot. Viranomaisen tulee hyväksyttää kaavoituksesta vastaavalle luottamuselimelle työlle asetettavien tavoitteiden sisältö ja rakenteeseen liittyvät reunaehdot. ( Liite 5.)

## 8 ESIMERKKIKUVAUS - KANSALAISEN NÄKEMYS



## **8.1 Kuvaus alueesta**

Esimerkkikohde sijaitsee Tornion kaupungista pohjoiseen käsittäen Tornionjoen rantaviivaa noin 12 kilometriä. Alueelle kaupunki on päättänyt laatia rantaosayleiskaavan 21.12.1998. Hanke käynnistyi vanhan rakennuslain voimassaoloaikana. Kaava-asiakirjoista käy ilmi, että uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutteista suunnittelumenettelyä ei ole käytetty. Kaavahankkeen yhteydessä on kuitenkin laadittu kevennetty osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jonka riittävyys on alueellisessa ympäristökeskuksessa hyväksytty. Laajennettu, maanomistajille suunnattu kuulemismenettely on pyritty järjestämään kaavoituksen eri vaiheissa. Hankkeen yhteydessä on myös maanomistajien näkemykset laatimisvaiheen kuulemisella suoritettu ja näkemyksiin on valvontaryhmän kokouksissa annettu muistutuksen tehneille maanomistajille näkemys kaavallisesta käsittelystä.

## **8.2 Alueen maisema**

Tarkastelualue on joen ja valtatievälinen alue. Leveydeltään alue on noin 300 – 400 metriä. Alue muodostuu tasaisesta peltomaisemasta viettäen loivasti jokitörmälle. Tulva on muovannut joen törmän jyrkäksi ja koskiosuus sitoo laajan yläpuolisen suvanto-osuuden tulvaniittyineen. Suunnittelualue on valtakunnallisesti arvokasta maisema-alueita. Tornionjoki on seutukaavaehdotuksessa luonnonsuojelualue, kansainvälinen suojelukohde ja Project Agua kohde. Matkakosken alue on osoitettu virkistysalueeksi seudullisena virkistys- ja retkeilyalueena. Alueella on merkittävän paljon kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia ja rakennusryhmiä. (Seitap Oy, 2000, 3 – 21.)

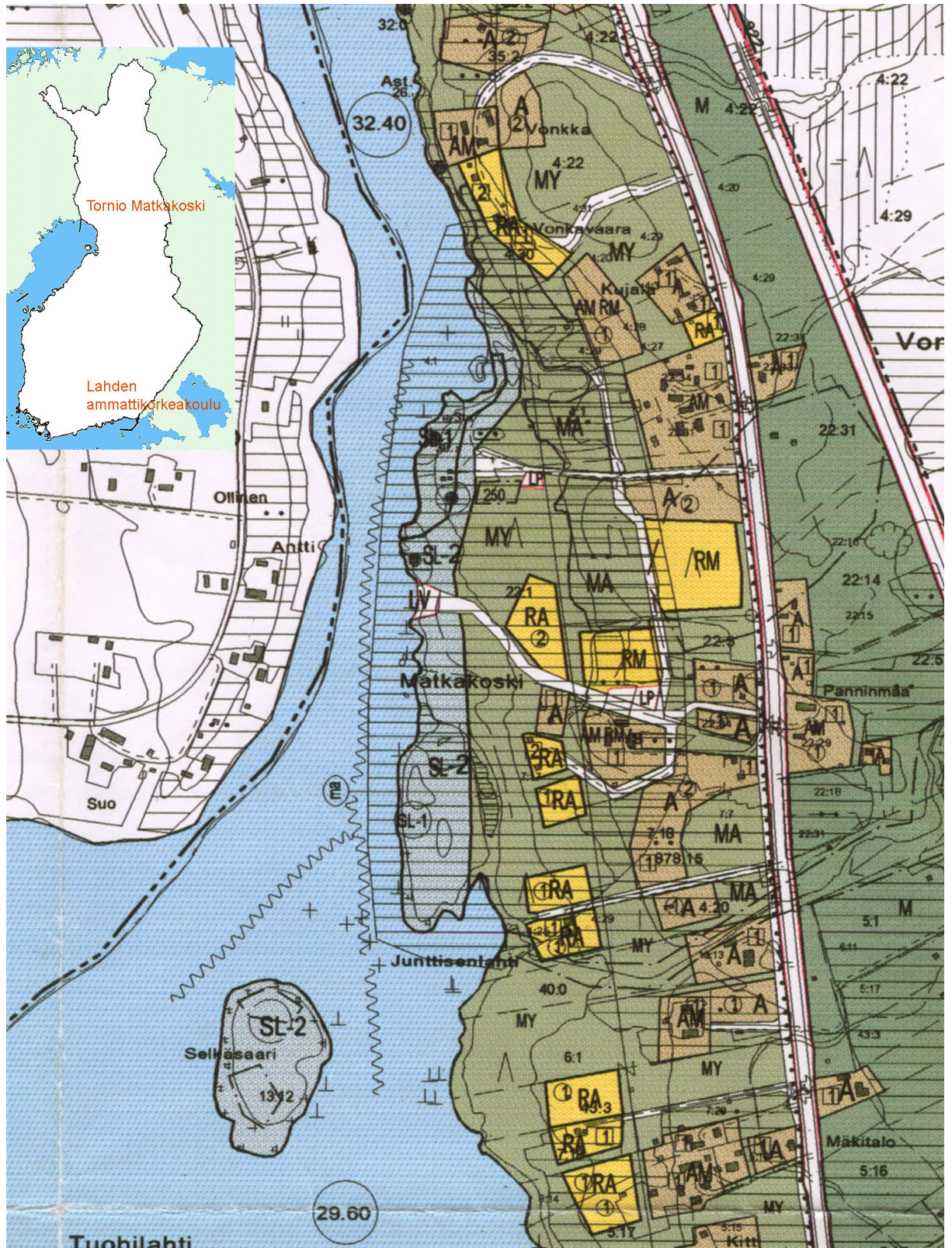
## **8.3 Kaavarakenne**

Kaavaselostuksen 22.3.2000 mukaan Matkakosken rantaosayleiskaavoituksen tärkein tehtävä on ohjata tulevaa maankäyttöä niin, että valtakunnallisesti arvokas maisema-alue säilyttää arvonsa tulevaisuudessakin.

Edelleen selostuksen mukaan kaavan tavoitteena on ollut, että kylän palveluvarustus sijoituu tulevaisuudessa matkailupalveluiden yhteyteen. Rantarakentamisen mitoitusluvaksi asetettiin 8 rakennuspaikkaa/km, joka lasketaan vyöhykkeittäin: alle 75 m, 75 - 150 m ja



yli 150 m. Kaavan toiminnallisena tavoitteena on mainittu, että kalastusmatkailun kehittämisen tulee olla yhtenä tavoitteena alueen maankäyttöä suunniteltaessa.



KUVIO 15. Seitap Oy, Matkakoskenrantaosayleiskaava, Tornio 20.12.1999

Kaavaselostuksen mukaan suunnittelualueen maanomistus ja käytetty rakennusoikeus on tutkittu kantatilaselvityksenä, emättilaselvityksenä, jolla on inventoitu kiinteistöjaotus 1.1.1970 ja sen jälkeen tapahtunut kiinteistöjaotuksen muutos. Rantayleiskaavoitus perustuu maanomistajien tasapuoliseen kohteluun kantatilajaotuksen mukaan, jonka suhteen laadittavan kaavan tulee olla tasapuolinen. Kaavassa on osoitettu kaikkiaan yhteensä noin 230 rakennuspaikkaa, joista pysyvän asumisen rakennuspaikkoja on 138 ja niistä uusia on 47. Loma-asuntojen rakennuspaikkoja on osoitettu 92 ja näistä uusia 46. Näin ollen uusia rakennuspaikkoja rantaviivan osuudelle on osoitettu 7,75 rakennusyksikköä/rantaviivakilometri, joka täyttää kaavoituksen asettaman mitoitusnormin uusien suhteessa rantaviivakilometrille. Kaavoitustyö näyttää edenneen aina uuden lain voimaantu- loon saakka vanhan mallin mukaisessa järjestyksessä.

#### **8.4 Huoli kaavoituksen vaikutuksista**

Kaavahakeprosessi herätti työn käynnistymisen yhteydessä lehdistössä kysymysten tulvan, joka jatkui aina kaavavalitusten käsittelyyn saakka. Kansalaiset (osalliset) olivat koko kaavaproessin aikana havahtuneet vaikuttamisen tuomaan mahdollisuuteen elinympäristönsä kaavoittamisessa, lehtikirjoitusten välityksellä. Kaavaprosessissa on maanomistajien osalta nähty hyvän asiana kaavakonsultin toiminta ja hänen suunnitteluosuutensa kaavahankkeessa parempana vaihtoehtona kuin kaupungin omana virkamiestyönä tehty kaavahanke. Osalliset ovat selkeästi nähneet, että luottamus virkakoneistoon oli katkolla. (Liite 6.)

#### **8.5 Ratkaisu korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle jätetyissä valituksissa vaadittiin kaavan hyväksymispäätöksen kumoamista. Perusteluissa tuodaan esille, että

- kaava ei täytä laatimiselle asetettuja menettely- ja sisältövaatimuksia koska maisemallisia arvoja ei ole otettu huomioon asianmukaisesti
- kaava pilaa täysin valtakunnallisesti arvokkaan maiseman, koska maisemarakenteen selvitys on tehty puutteellisesti
- tulvarajoja ei ole riittävästi selvitetty

- maisemalliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet puuttuvat pääpaino on vain maanomistajien tavoitteilla
- kaavaprosessiin on osallistunut esteellisiä henkilöitä
- mittavat matkailupalveluiden alueet tulee tutkia asemakaavalla
- mitoituksellisia tavoitteita ei ole huomioitu
- muunnetun rantaviivan määrää ei ole laisinkaan tulva-alueilla
- rakennuspaikkoja on sijoiteltu ainutlaatuisen luonto- ja kulttuurimaiseen maan
- muutetaan vuosisataista rakentamisperinnettä
- tulee selvittää matkailuelinkeinon todelliset ja realistiset kehittämismahdollisuudet
- kaavassa on osoitettu kohtuuttoman paljon maata MY- ja MA-alueiksi
- vuorovaikutusmenettely on ollut puutteellista, asiallisiin valituksiin ei ole saatu vastausta.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään pitkälti nojannut hallinto-oikeuden ratkaisuun ja kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen niiltä osin, kun valittajien valitukset on hyväksytyt. Yleiskaava täyttää sisältövaatimuksiltaan lain edellyttämät lähtökohdat, jonka johdosta valitukset on kokonaisuudessaan hylätty ja kaupunginhallituksen päätös on pidätetty voimassa. (KHO 21.5.2004/1209, 1 – 27.)

## 9 OMA-ARVIO



Erityismaisema-alueita kaavamerkintänä (MY ja MA) on kaavassa osoitettu kohtuuttoman paljon. Esimerkiksi pienet talojen välissä olevat pellot eivät ole ns. maisemallisesti arvokkaita peltoalueita. MA-alue merkintä on tarkoitettu laajojen peltoalueiden, ”kulttuurialueiden” merkinnäksi. Myöskään MY-alueet eivät voi olla näin laajoja. Aluevarausten merkitys painottuu erityisesti tiukkojen rakentamista rajoittavien määräysten vuoksi. Ne ovat maanomistajien toimintaa huomattavasti rajoittavia. Lievempiäkin samansuuntaiseen tavoitteeseen pyrkiviä merkintöjä on käytössä, ja niitä käytetään tämällyyppisillä alueilla. Yleiskaava on jostain syystä tarpeettoman paljon rajoittava normaaliin rantayleiskaavaan verrattuna. Julkitulleiden kyläläisten (osallisten) laajan kysymystulvan saattamana olisi käsittelyorganisaatiossa pitänyt nähdä kaavoituksen ongelmalliset puutteet ja ryhtyä miettimään, mistä kokonaisuuksista näin voimakas kritiikki aiheutuu. Työn keskeyttäminen ja selkeän aikaisän ottaminen olisi ollut paikallaan. Työn eteneminen loppuun saakka annettiin kuitenkin jatkua lehtikirjoituksista ja kaupunginhallitukselle osoitetuista kirjelmistä huolimatta. Työn keskeinen sisältö hankkeelta puuttui. Jää vain arvailun varaan, oliko työle asetettukaan mitään tavoiterakennetta. Valituskirjelmistä voisi päätellä, että hanketta saattoi edellyttää jonkin asteinen yksityisten maanomistajien ranta-alueiden suojelun toteuttaminen yleiskaavatasolla.

Jos alueen tarkastelu olisi keskeytetty ja alue päätetty kaupungin maankäyttöohjelmissa nimetä suunnittelutarvealueeksi, olisi tämän pohjalta voitu valmistella maanomistajien (osallisten) kesken yhteiset selvitykset kalastusmatkailun merkityksestä paikalliselle elinkeinorakenteelle ja alueen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle.

#### Keskeytetyn maankäyttösuunnittelun pohjalle:

- laadittaisiin maisema-analyysi, jossa tutkittaisiin maiseman solmukohtat sekä kriittiset olosuhdetekijät alueen ympäristön kanalta
- selvitetäisiin tulvaveden korkeudet
- arvioitaisiin elinkeinorakenteen kehitystä tulevaisuuteen pitkäntähtäyksen suunnittelulla
- tutkittaisiin eri vaihtoehtojen merkitystä aluerakenteeseen (vaihtoehtojen vertailu)
- selvitetäisiin osallisten yhdenvertaisuus rakennusoikeustarkastelussa
- mietittäisiin herkkien alueiden vapaaehtoisuuteen pohjautuvasta rauhoittamisesta
- siirrettäisiin herkkien alueiden rakennusoikeus kaava-alueen muihin kohteisiin

- kerrottaisiin ääneen tavoiteasettelu, maisemallisten alueiden merkitys ja niiden turvaaminen
- esiteltäisiin myöhemmin päätettäväksi tuleva mitoituskokona rakennuspaikoiksi muunnettuna rantaviivakilometrille
- esiteltäisiin keskustelun pohjaksi myöhemmin päätettäväksi rata-alueiden mitoituskokona tarkastelu ja sen vaikutuksen tilan rakennusoikeudellisiin määriin.

Medialla on suuri vaikutus, millaisen kuvan kansalaiset saavat yleiskaavatyöstä.

Yleiskaava on oikeusvaikutteisena ohjausvälineenä kunnan maankäytön tavoitteiden kaava-asiakirja, minkä tekeminen ei voi saavuttaa hyvää lopputulosta ilman kaavahankkeen osallisia. Avoimeksi kysymykseksi jää tämän tutkimuksen osalta se, saavutettiinkö tällä kaavatyöllä edes minimi lain edellyttämästä sisältövaatimuksesta vain painottuiko erilaisien ristiriitojen arvot – kohtuullisuus maanomistajan näkökulmasta. (Liite 7 ja 8.)

Koko hankkeen käsittely olisi voitu saattaa hyvään lopputulokseen riittävällä osallisten välisellä vuoropuhelulla. Näin olisi välttytty koko hanketta repivä negatiivisten lehtikirjoitusten määrä sekä hallinto-oikeuskäsittelyt.

## 9.1 Työmäärä

Kaavoittaja voi nähdä vuorovaikutuksen seurauksena, että työmäärä lisääntyy, koska osallisten kartoittaminen, tavoittaminen, tilaisuuksien järjestäminen sekä muistutuksiin vastaaminen edelleen vastineiden laatiminen vievät suunnittelu-aikaa. Työn tekemisen yhteydessä koetaan myös, että ei ole enää ollenkaan suunnittelurauhaa, kun osalliset jatkuvasti pitävät langat kuumina ja käyvät toimistolla asioitansa kertomassa. Yleisötilaisuuksiin kuuluvien tupailtojen järjestäminen on myös raskasta ja ikäväksi kokemukseksi koettava tilaisuus, koska siellä voidaan koko kaavatyö asettaa sisällöllisesti täysin uusiksi. Jos näin käy, voidaan katsoa, että kaavatyössä on epäonnistuttu. Ympäristöselvitysten voimakas lisääntyminen osaltaan lisää myös tätä työmäärää. (Vainio 2004b, 27.)

Vuorovaikutteiseen suunnitteluun liittyvän oikean työmenetelmän löytäminen kullekin eri suunnittelulle on omanlaisensa. Voidaan sanoa, että valmista mallia ei ole vaan jokaista työtä varten on kehitettävä omat työkalut, huomioiden kuitenkin lainsäädännön edellyttä-

mät reunaehdot työlle. Edelleenkin on nähtävissä ne tekijät, jotka rajoittavat viranomaisten avointa kaavatyöskentelyä, esimerkiksi ympäristöselvityksiin liittyvät uhanalaiset lajit.

## 9.2 Konfliktien ratkaisu

Konfliktien koetaan vaikeuttavan suunnittelua ja päätöksen tekoa sekä pitkittävän kaavaprosesseja. Ristiriitatilanteet asettavat myös eri osapuolten väliset vuorovaikutustaidot koetukselle. Kansalaisten vaikuttamisen ongelmat liittyvät juuri näihin ristiriitaisiin kaavaprosesseihin. Kansalaisten osallistumisen perimmäisenä tavoitteena on nimenomaan välittää elinympäristöään koskevat tavoitteet suunnitteluun – kehittää omaa aluetta tulevaisuuden haasteille.

Yhdyskuntasuunnittelun konfliktit ovat monisäikeisiä, kun mukana on monia toimijoita, sekä yksityisiä että julkisia intressejä. Suunnittelun tietopohjan laajuus sekä hallitsemattomuus ja kaavoitukseen tulevien vaikutusten arvioinnit, synnyttävät epävarmuustekijöitä. Kysymyksiä on paljon ja vastaukset viivästyvät, tästä on seurauksena suunnitteluprosessin lukkiutuminen. Konfliktien aiheet vaihtelevat kuntakoon mukaan. Pienimmissä kunnissa korostuvat maanomistajien ja kunnan väliset kiistat – rantakaavoitus tuo ristiriitoja. Usein ongelmana on se, että hankkeessa ei ole joustovarua, jolloin osalliselle syntyy kuva ”jyräämisen” vaikutuksesta. Vastaavasti huono kaavoittaja voi pahentaa tilannetta entisestään, osoittamalla huonoa suunnittelualueen historian ja elinolojen tietämystä. Positiivista kuvaa hankkeelle antaa ympäristön selvien epäkohtien poistaminen sekä paikallisia tarpeita huomioiva suunnittelu. (Peltonen 2004, 14.)

Tutkimuksen mukaan suomalaiset maankäytön suunnittelijat pitävät kaavoittajien ja osallisten roolia keskeisimpänä konfliktien ratkaisussa. Vastaavasti ulkopuolisen roolia sovittelijana pidetään vähäisempänä. Maankäytön suunnittelijat ovat lähes yksimielisiä siitä, että kaavoittajat tarvitsevat koulutusta konfliktien ratkaisuun. Haasteena on tunnistaa paitsi osapuolten käyttäytymiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät kärjistymisen synnyttävät rakenteelliset tekijät, joita on konfliktien taustalla. Tällaisia ovat esimerkiksi lainsäädännön tulkinnanvaraisuus – rakennusoikeuden jakautuminen. Konfliktien käsittelyssä on huomattu, että pelkkä vuorovaikutuksen ja osallistumisen lisääminen ei riitä – vuorovaikutuksellisen konfliktien määrä on kiivaimmillaan. Joissakin tapauksissa käy myös niin, että osal-

listuminen tarjoaa mahdollisuuden purkaa aiempia kaunoja. Tutkija John Forester on todennut, että

Julkiset kuulemistilaisuudet ovat väärä tapa hoitaa osallistumista ja ratkoa konflikteja. Kun vain yksi ihminen kerrallaan saa esittää oman näkemyksensä ja aikaa on rajatusti, tulee puheenvuoroista liioiteltuja ja kärjistäviä eikä osapuolten lähestyminen ole mahdollista. Tällaiset tilaisuudet ovat helvetissä suunniteltuja kokouksia. Jokaisen konfliktin taustalla on ihminen, jolla on vain inhimillisiä tavoitteita. On mahdollinen tapa sivuuttaa toimijoiden inhimillisyys järjen tyrannia: vaatimus pysyä vain ja ainoastaan asiassa. Kiistojen historia tulisi unohtaa, vai ollaanko menossa oikeuteen? (Peltonen 2004, 15.)

### **9.3 Yhteydenpito**

Suomen Kuntaliiton teettämän seurantahankkeen mukaan kaavoittajat ovat kokeneet vuorovaikutuksen lisääntyneet osallisten ja kaavoittajan välillä. Jopa 80 % näkee, että osapuolet ovat valmiita etsimään kompromissia ja jopa joustamaan omista kannanotoistaan. Kokonaisuutena käy ilmi, että osallistuminen on tuonut lisäarvoa päätöksenteossa lisäten tietoa suunnittelualueesta ja tuomalla esille uusia näkemyksiä suunnitteluun. Vastaavasti 40 % kaavoittajista näki, että kuntalaiset ovat olleet jossain määrin pettyneitä vaikutusmahdollisuuteen ja tätä on esiintynyt eniten suurissa kasvukunnissa. (Kangas 2002, 24.)



## 10 YHTEENVETO



Kaavoitus on ollut pitkään viranomaistoimintaa, jossa maanomistajan näkemysten huomiointi on toisarvoinen asia, vaikka maa-alueet omistaa juuri maanomistaja. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa tavoitellaan yhteistyön löytämistä osapuolten välille vuorovaikutteisena prosessina. Lain soveltaminen on ollut alkuaikoina monelle vanhalle kaavoittajalle kivinen tie. Myös maanomistajien näkemykset ajattelutavan muuttamisesta eivät käytön alkuaikoina muodostaneet yhteistä näkemyskantaa. Kaavan laadinnassa kun tuli pystyä kaavoittajan kanssa vuoropuheluun. Lain siirtymäaikana on lakia tulkittu ja haettu erinäisiä sopeutusprosesseja vuorovaikutteiseen työkaluun. Prosessi ei vielä ole päättynyt.

Tämä työ pyrkii esittämään rantojen yleiskaavoitukseen liittyvät keskeiset lainsäädännölliset sisältörakenteet, joiden merkitys ja oikea kaavallinen etenemisjärjestys luo johdonmukaisen, kaavallisen käsittelypohjan kunnallisessa organisaatiossa.

Tutkimukseen liittyvän kaavahankkeen tarkastelun yhteydessä on erään mukana olevan maanomistajan haastattelun yhteydessä tullut ilmi, että kaavoitushanke käynnistettiin kokonaisuutena ihan tarpeettomien perusteiden mukaan. Alueella ei ollut yleiskaavoittamiseen suoranaisia paineita eikä alueen kehittäminen kaupungin rakenteesta merkittävästi kaukana olisi vielä edellyttänyt kaavallisia tarkasteluita. Vastaavanlaisia alueita oli kaavallisen tarkastelun ulkopuolella kaupunkirakenteen välittömässä läheisyydessä. Alueen maanomistajat kokivat, että kaavahanke oli voimakkaasti virkamiespainotteinen, johon myös poliittisesti päättävät henkilöt sotkettiin mukaan. Kaavoitus oli kokonaisuudessaan ylhäältä ohjattua, eivätkä yksittäisten maanomistajien näkemykset näkyneet kaavatyössä. Maanomistajille osoitettiin rakennusoikeutta sellaisille alueille, joihin ei elinkeinorakenteen kannalta ollut kehittämisen mahdollisuuksia. Kaavatyöllä ei painotettu maatilamatkailun edellyttämiä tarpeita – koskimatkailun kehittämiseksi, eikä alueelle osoitettu uutta vakituiseen asumiseen tulevia alueita. Kaavalla muodostettiin laajamittaiset virkistys- ja suojelualueet maanomistajien maille palvelemaan suojelutarpeita. Mielenkiintoiseksi tätä kaavatyötä tarkasteltaessa tekee juuri se, että kaavan käsittelykokonaisuus on ristiriitoinen sävyttänyt koko kaavan valmistumista. Kaavoitushankkeesta on myös yllättävän paljon julkisen sanan julkaisuja, lehtikirjoitusten määrä, järjestetyt yleisötilaisuudet sekä päätösmittajan kirjoitukset ovat huomattavasti värittäneet kaavaprosessia. Kaavan lopullinen ratkaisu on valitusten kautta haettu korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Case-tapaus kuvaa kaavahankkeeseen ryhtyvän merkityksen onnistuneen lopputuloksen löytämiseen kansanvallan viimeisenä mahdollisuutena – valituksen käyttäminen. Valitus kaavassa jo sen alkuvaiheilla oli merkki siitä, että kaavahankkeeseen ryhtyvät osalliset eivät ole löytäneet riittävän läheistä lähestymistapaa kaavan toteuttamiselle yhteistyössä. Kaavan onnistumisen pohjana on ennen kaikkea hyvän kumppanuuden löytäminen ja avoimuuteen nojautuvan suunnittelutyön laadinta. Osallisten näkemys ja ennen kaikkea vuorovaikutteisuuden merkitys ja sen pysyvyyden – luottamuksen – saavuttaminen on tärkein kumppanuuden osoitus.

Kaavahankkeen alkuvaiheessa riittävän selkeästi ja hallinnollisesti sitovien päätösten pohjalta julkituodut suunnitteluun vaikuttavat tekijät merkitsevät yhteiskunnalle kaavalla asetettavien tavoitteiden sitovuuden. Samassa yhteydessä tulee myös kiinnittää erityistä huomiota siihen, että osalliset saavat kaavan käynnistämisestä riittävän aikaisessa vaiheessa tiedon. Tiedottamisen sisältönä tulee olla avoimesti kertova lähtökohta kaavoittamisen tarpeelle. Vuosittaisen kaavoituskatsauksen julkistamisessa tulee kunnallisesta maankäyttöstrategiasta päättävän kertoa keskeisimmät lähiajan kaavoitushankkeet ja tuoda julki myös kaavoittamiseen lähdön sitovat reunaehdot. Näiden sitovuuksien pohjalta on helppo edetä varsinaisen kaavoitusprosessin käynnistämisvaiheeseen.

Vuorovaikutteisuus ja osallisen merkitys on koko kaavaprosessin kantavin voima siihen saakka, kun hallinto-organisaatio on kaavan hyväksynyt. Kaavahankkeessa on myös olemassa valituksen tuoma mahdollisuus vaikuttaa viimekädessä kaavaratkaisun lopputulokseen.

Rantojen yleiskaavoitus on ennen kaikkea hallinnollisen organisaation tahdon osoitus kaavahankkeeseen kuuluvalla. Uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen on ympäristöministeriön taholta valmisteltu merkittävä määrä ohjeistuksia ja tutkimuksia osallistuvasta suunnittelusta rantojen käytön suunnitteluun. Rantojen käyttö on yhteiskunnassa saanut mielenkiintoiset piirteet, suunnitella ja lyödä lukkoon kiihtyvällä tahdilla Suomen rantaviivaa.

Rantayleiskaavat ovat tulleet jäädäkseen, ja niillä toteutetaan mitä suurimmassa määrin yhteiskunnallisia tarpeita ja sidotaan maankäytön politiikalla rantojen käyttöä syrjäisimmilläänkin asutusrakenteemme alueilla. Suunnittelun piirissä rannoista on vain noin 10 %. Tämä määrä tulee vuosikymmenen kuluessa merkittävästi kasvamaan. Tähän viittaavat useat

ministeriötahon julkaisut ja lehtikirjoitukset. Keskustelun puheisiin on myös noussut kaksiskuntalaisuuden käsite jouduttamaan kunnallista rantojenkäytön strategiaa.

Osallisen valituksen käyttömahdollisuus - tulevaisuuden rajoitus - kaavavalituksissa voi johtaa siihen, että yleiskaava tulee olemaan maankäytön suunnittelua sitovin työkalu. Tämä menettely tulee jatkossa edellyttämään osallisilta merkittävää taidollista osaamista kaavahierarkiassa toimiessa, kun päätetään pitkälti tulevaisuuteen sitovasta suunnitelmasta. Kysymys kuuluukin, leikataanko tällä menettelyllä kansanvallan toimivuutta?

## **LÄHTEET**

### Kirjat

- Bonsdorff v. P. 1996. Ympäristöestetiikan polkuja. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Ekroos, A. & Majamaa V. 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Sakari, S. 1979. Sivalluksia, ajatelmia ja aforismeja vuosien varrelta. Amer-yhtymä Oy, Espoo.
- Sutela, M. 2000. Suora kansanvalta kunnassa, Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Kauppakaari OYJ, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Syrjänen, O. 1999. Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Rakennustieto OY, Helsinki.
- Syrjänen, O. 2005. Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy, Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 1998. Kun haluat vaikuttaa osallistu elinympäristösi suunnitteluun. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Virtanen, P. 2000. Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy. Kirjapaino Tammer-paino Oy, Tampere.

### Artikkelit

- Aho, H. 2000. Rakennusvalvonnan neuvottelupäivät, 29.3.2000, Lahti, Rakennustarkastusyhdistys, Helsinki.
- Ajomaa, H., Kantola, T. & Simojoki, T. 1993. Kansalaisten osallistuminen liikennepolitiikassa, Pasilan-väylän yleissuunnittelun arviointi, Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1993:5, Helsinki.
- Arola, T. 2002. Suomen kuntaliitto. Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen, Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa, Kuntaliiton paino, Helsinki.
- Enestam, J. 2003. Kaavoitusprosessit nopeutuvat parhaiten, kun vähennetään tarvetta valittamiseen. Asu ja rakenna 6/2003, 27-28.
- Haapanala, A. & Laitio, M. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa toimivia välineitä suunnitteluun ja toteutukseen. Asu ja rakenna. 5/2005, 6-9.
- Hallberg, P. 12.8.2001. Valtakunnallisten kotiseutupäivien pääjuhlan puhe, Juuka.

- Jääskeläinen, L. 2004. Valitusoikeus kaavapäätöksistä säilyy laajana. Rakennettu ympäristö. 3/2004, 7.
- Korhonen, H. 2003. Rakennusvalvonnan neuvottelupäivät, Hämeenlinna. Ympäristöministeriö 29.10.2003, Helsinki.
- Korhonen, H. 2003. Rakennusvalvontapäivät, Ympäristöministeriö 5.11.2003, Helsinki.
- Merikoski, V. 1974. Kansa ja kansanvalta. Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset, Keuruu.
- Mäkinen, E. 1998. Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Ympäristöjuridiikka 2/1998, 19 – 27.
- Padasjoen kunta, 1996 - 2004. Kaavoituskatsaukset. Padasjoki.
- Padasjoen kunta, 2000. Ohje suunnittelu- ja vuorovaikutusmenettelystä. Padasjoki.
- Padasjoen kunta, 2002. Rakennusjärjestys. Padasjoki.
- Peltonen, L. 2004. Osallistuminen ei ole oikotie maankäytön konfliktien ratkaisuun. Asu ja rakenna 6/2004, 14 – 15.
- Suomen kuntaliitto. 1999. Hyvä ympäristö – yhteinen etu. Opas maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Suomen kuntaliitto. 2001. Konsultin käyttö kaavoituksessa. Suomen Kuntaliiton julkaisumyynä, Kuntatalon paino, Helsinki.
- Tulkki, K.2000. Osallistumisen oppivuodet. Asu ja rakenna 2/2000, 14 – 15.
- Tulkki, K. 2005. Kaavoitus entistä avoimempaa. Asu ja rakenna 5/2005, 10 – 11.
- Vainio, A. 2004a. Joka niemeen, notkohon... Asu ja rakenna 2/2004, 4 – 5.
- Vainio, A. 2004b. Vuorovaikutusprosessi on melko hyvä työkalu. Asu ja rakenna 5/2004, 27.
- Vanhanen, M. 2004. Kaksoiskuntalaisuus haasteena, Pääministeri Matti Vanhasen puhe Kangasniemen 350-vuotisjuhlassa 1.8.2004, valtioneuvosto, Helsinki.
- Veistola, T. 2004. Kansalaiset kaavojen valvojina. Etelä-Suomen Sanomat 28.3.2004.
- Virtanen, V. P. 1994. Tarvitaanko yhdyskuntasuunnittelua. Rakennusvalvonnan neuvottelupäivät, 18.5.1994 Hämeenlinna. Rakennustarkastusyhdistys, Helsinki.
- Virtanen, V. P. Yhdyskuntasuunnittelua tarvitaan jatkuvasti. Kaavoitus ja rakentaminen I/1993, 3 – 4.
- Ympäristöministeriö. 3.1.1991. Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesta rantojensuojeluohjelmasta, 20.12.1990. Helsinki.

Salmi, R. Ympäristöministeriö. 2001. Yleiskaavan luentosarja, Rakennusvalvonnan neuvottelupäivät, Rakennustarkastusyhdistys, Helsinki.

Seitap Oy. 2000. Matkakosken ja Kukkolan kosken rantayleiskaava, yleiskaavan selostus, Tornio.

Ympäristöministeriö. 2002. Suomen ympäristö 565, Alueidenkäytön osasto, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Edita Prima Oy, Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2003. Suomen ympäristö 664, Alueidenkäytön osasto, Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa, Edita Prima Oy, Helsinki

Ympäristöministeriö. 2005. Suomen ympäristö 781, Alueidenkäytön osasto, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Edita Prima Oy, Helsinki.

Wähä, S. 2004. Selvitys maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2001 – 2003, Joensuun yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Joensuu.

#### Haastattelu

Vaara, Tapio, maanviljelijä, Jokivarrentie 3721, 95540 Korpikylä. Videohaastattelu 28.7.2005.

#### Oikeuden päätökset

HAO	10.2.2004/45
KHO	1985 II 141
KHO	2002 T 495
KHO	2002 T 3316
KHO	2004/2625
KHO	21.5.2004/1209
KHO	31.8.2004/ 2131
HAO	7.1.2005/412 (Kuopio)
LO	27.2.1987 200/I (Turun ja Porin)

#### Säädökset ja lyhenteet

HE	hallituksen esitys eduskunnalle (1998/191)
HAO	hallinto-oikeus
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
KuntaL	kuntalaki (17.3.1995/365)
KHO	korkein hallinto-oikeus
LO	läninoikeus
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus (10.9.1999/895)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
RakA	rakennusasetus (26.6.1959/266)
RakL	rakennuslaki (16.8.1958/370)
YM	ympäristöministeriö

## **LIITTEET**

- LIITE 1: Valtuustoseminaari tiedote, Padasjoki
- LIITE 2: Yleiskaavaprosessia koskevia säännöksiä
- LIITE 3: Kaavan hyväksymiskäsittelyyn johtavat toimenpiteet, Padasjoki
- LIITE 4: Suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelystä, Padasjoki
- LIITE 5: Perusselvitysaineiston periaatteet, Padasjoki
- LIITE 6: Kaavoitukseen liittyvien osallisten näkemyksiä kaavaprosessista, Matkakoski
- LIITE 7: Maanomistaja haastattelu 28.7.2005, sähköinen aineisto
- LIITE 8: Opinnäytetyön sähköinen aineisto



*Miksi rantayleiskaava?*

**1. TOIMINTAYMPÄRISTÖ MUUTTUU.**

- Uusi rakennus- ja luonnonsuojelulainsäädäntö
- Päijät-Hämeen seutukaava muutoksessa
- Kansallispuisto
- Muuttuvat luonnonarvot yleensä

mistä seuraten

**2. RANTARAKENTAMISEN ”OHJAUksen” SÄILYTTÄMINEN  
KUNNASSA**

**3. RANTANSA SÄÄSTÄNEIDEN MAANOMISTAJIEN ETUJEN  
TURVAAMINEN**

- MAANOMISTAJIEN TASAPUOLINEN KOHTELU
- ”HULLUJEN” TILANTEIDEN PURKU

**4. LUPAKÄSITTELYN YKSINKERTAISTAMINEN**

**5. POHJAN LUOMINEN ESIM. KYLÄTAAJAMIEN MAANKÄYTÖN  
SUUNNITTELULLE**

siis

**KAKSI ASIAA ON VARMAA:**

**RANTARAKENTAMISEN ”ILMASTO” ON JATKOSSA YHÄ  
EPÄVARMEMPI JA MONIMUTKAISEMPI**

**RANNOILLE SAADAAN ENEMMÄN JA HALLITUMMIN  
RAKENNUSOIKEUTTA KAAVAN KANSSA, KUIN ILMAN SITÄ.**

**MRL**

1 §	Lain yleinen tavoite
5 §	Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet
9 §	Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa
16 §	Alueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi yleiskaavassa
35 §	Yleiskaavan tarkoitus
36 §	Yleiskaavan laatimisen tarve
37 §	Yleiskaavan hyväksyminen
38 §	Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus kaavaa laadittaessa
39 § ja 73 §	Yleiskaavan sisältövaatimukset
40 §	Yleiskaavan esitystapa
41 §	Yleiskaavamääräykset
42 §	Oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan
43 §	Rakentamis- ja toimenpiderajoitukset
44 §	Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena
45 §	Oikeusvaikutukseton yleiskaava
62 §	Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa
63 §	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
64 §	Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta
65 §	Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville
66 §	Viranomaisneuvottelut
67 §	Ilmoittaminen kaavan hyväksymisestä
101-103 §,	Lunastus- ja korvausmenettelyt
109 §	
188 §	Muutoksen haku kaavan hyväksymispäätökseen
191 §	Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä
195 §	Viranomaisen oikaisukehotus kaava-asiassa
196 §	Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valitukseen
205 §	Viranomaisen tiedoksisaantioikeus
211 §	Voimassa olevaa yleiskaavaa koskeva siirtymäsäännös

**MRA**

1 §	Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa
2 §	Alueiden käytön seuranta
16 §	Yleiskaavan esitystapa
17 §	Kaavaselostus
18 §	Viranomaisneuvottelut
19 §	Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville
20 §	Lausunnot kaavaehdotuksesta
30 §	Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa
31 §	Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta
32 §	Kaavaehdotuksen asettaminen uudelleen nähtäville
91 §	Kaavan oikaisukehotuksen antaminen
92 §	Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä
93 §	Kaavan voimaantulo
94 §	Hyväksymisestä koskevasta päätöksen tiedottaminen
95 §	Kaavan lähettäminen tiedoksi
96 §	Viranomaisen tiedoksisaantioikeus

**Rantayleiskaavan erityissäännöksiä**

MRL 72 §	Suunnittelutarve ranta-alueella
MRL 73 §	Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset
MRL 76 §	Yleiskaavan laatimiskustannukset ranta-alueella

**Kuntien yhteinen yleiskaava**

MRL 6 luku (46 – 49 §)
MRA 4 luku (21 - 23 §)

*Arvoisa osallinen***Kaavan hyväksymiskäsittelyyn johtavat toimenpiteet***Maanomistaja muistutus*

Sisällöllisesti muistutuksessa on mahdollista tuoda esille mitä moninaisimpia kaavaehdotuksen asiallisiin epäkohtiin liittyviä seikkoja tai kaavoitusmenettelyä koskevia kysymyksiä. Kaavan sisällöllisiä kysymyksiä koskevassa muistutuksessa on mahdollista vedota erityisesti kaavojen sisältövaatimuksia koskeviin säännöksiin. Mitä huolellisimmin muistutus on perusteltu, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on menestyä eli tulla huomioon otetuksi päätöksen käsittelyssä.

Muistutuksessa on myös syytä vaatia kunnan kannanottoa muistutukseen sekä tietoa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä (MRL 65.2 ja 67 §).

Pyynnöt varmistavat myöhemmin kaavapäätöstä koskevan informaation saannin esim. muutoksenhakua varten. Pyyntöön yhteydessä tulee myös esittää postiosoite.

*Kunnan kannanotto muistutuksiin*

Kunnan on esitettävä oma kannanottonsa muistutuksen johdosta niihin muistutuksiin, joiden tekijät ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa.

Kunnan kannanotto on eräänlainen vastine esitettyyn muistutukseen. Kannanottovelvollisuutta koskevalla säännöksellä pyritään siihen, että muistuttaja saa kirjallisessa muodossa tietää, millä tavalla kaavaa laativa viranomaisen suhtautuu esitettyyn kaavaa koskevaan mielipiteeseen.

On huomattava, että kunnan kannanotto edellyttää MRL 65.2 § perusteluja eli vastaus, ei aiheuta toimenpiteisiin – tyyppinen vastaus ei täytä säännöksen velvoitetta.

Itse asiassa on kunnan intressissä perustella kannanottonsa mahdollisimman hyvin, jotta muistuttajalle ei jää asiassa epäselvyyttä, joka esim. johtaisi tarpeettomaan muutoksen hakuun.

Pekka Moisanen 31.12.2002  
rakennustarkastaja

**VESIJAKO JA SALMENTAUSTAN JÄRVET****Padasjoki****Rantayleiskaava****SUUNNITELMA OSALLISTUMIS- JAVUOROVAIKUTUSMENETTELYSTÄ****Yleistä**

Suunnittelun eri vaiheissa pyritään siihen, että kaikilla kaavan osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä kirjallisesti tai suullisesti. Osallistumiseen annetaan mahdollisuus jo kaavoituksen alkuvaiheessa, jotta osallistumisella olisi todellista vaikutusta kaavoituksen lopputulokseen.

Osallistumismahdollisuuksia suunniteltaessa on otettu huomioon mm. kaava-alueen laajuus ja sen liittyminen ympäristöön. Tutkitaan siis millaiset ovat kaava-alueen lähiympäristön maanomistajien, yrittäjien ym. osallisten tarpeet vaikuttaa kaavan sisältöön. Osallistumissuunnitelmaa muutetaan, mikäli työn edetessä sellaista tarvetta ilmenee.

Osallistumismahdollisuudet on sovitettu yhteen käytettävän suunnittelumenetelmän ja todennäköisten vaihtoehtoisten ratkaisumallien pohjalta.

Osallistumisen yhteydessä tarkastellaan kaavahanketta mm. luonnonarvojen sekä taloudellisten, liikenteellisten, kulttuurillisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta. Osalliset on valittu oletetun vaikutustarpeen mukaan mm. seuraavista ryhmistä; maanomistajat, asukkaat, yrittäjät ja yritykset ja yhteisöt, naapurikunnat.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisen keinot ovat mm. lehti-ilmoitukset, lehtikirjoitukset, kirjeet, yleisötilaisuudet, kaavoittajan vastaanotot, avoimet ovat, kyselyt, yhteistyöryhmät, seminaarit, käsittelyt luottamuselimissä, viralliset kuulemiset, suunnitteluaineiston jakelut, nettijulkaisut.

**Työn aloitus- ja tavoitekeskustelut**

Kaavoituksen vireille tulosta ilmoitetaan kuntalaisille kuulutuksella, lehtikirjoituksella ja yleisötilaisuudella. Aleen omistajille lähetetään kutsukirje yleisötilaisuuteen osallistumisesta, jossa selostetaan työn pääpiirteet. Maanomistajille ja kuntalaisille varataan mahdollisuus kahdenkeskisiin keskusteluihin kaavoittajan kanssa. Mielipiteet voi ilmaista joko suullisesti tai kirjallisesti. Muilla asiasta kiinnostuneilla on myös mahdollisuus neuvotella kaavasta kaavan laatijan toimistolla.

Viranomaisille järjestetään tavoitekeskustelu yleiskaavatyön alkuvaiheessa. Luottamushenkilöitä kuullaan mm. rantayleiskaavatoimikunnan välityksellä. Tavoitteet käsitellään valmisteluun kuuluvissa lautakunnissa, kunnanhallituksessa ja – valtuustossa. Muille osapuolille mm.(sähköön toimittaja, puutavarayhtiöt, kyläyhdistykset, osakaskunnat ja järjestöt) lähetetään kirje, jossa pyydetään perustietoja ja samalla kysytään tähän alueeseen suunnittelussa huomioon otettavia tavoitteita.

Alueen ulkopuolisia maanomistajia ja asukkaita kuullaan lähinnä yleisötilaisuuksissa. Heiltä odotetaan kannanottoja erityisesti yleisten tarpeiden määrittelyä esim. vene- ja uimapaikkojen tarpeen osalta.

Osallistumisen yhteydessä esitetyjä tavoitteita tarkastellaan mm. luonnonarvojen, yritystoiminnan sekä taloudellisten, liikenteellisten, kulttuurillisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta.

### **Luonnosvaihe**

Luonnos esitellään kuntalaisille yleisötilaisuudessa. Tilaisuudessa on yleisökeskustelun lisäksi mahdollisuus kahdenkeskisiin keskusteluihin kaavoittajan kanssa. Tilaisuudesta tiedotetaan kuulutuksella, lehtikirjoituksella sekä alueen maanomistajille lähetettävällä kirjeellä.

Kaavoittaja on kuntalaisten tavattavissa toimistossaan ja ennalta ilmoitettavana ajankohtana virastossa.

Kaavaluonnos pidetään nähtävillä virastossa kuukauden ajan. Osallisilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä kirjallisesti nähtävillä oloajan kuluessa. Luonnoksesta neuvotellaan viranomaisstahojen kanssa; tieliikelaitos, maakuntaliitto, alueellinen ympäristökeskus, museovirasto. Aineisto lähetetään heille etukäteen tutustumista varten. Kaavaluonnoksesta esitetyjä kommentteja tarkastellaan mm. luonnonarvojen, yritystoiminnan sekä taloudellisten, liikenteellisten, kulttuurillisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta.

### **Kaavaehdotus**

Kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville. Nähtävillä olosta tiedotetaan kuulutuksella ja lehtikirjoituksella. Osallisilla on mahdollisuus keskustella kaavan laatijan kanssa puhelimitse tai kaavan laatijan toimistossa. Kaavan laatija on kuntalaisten tavattavissa etukäteen ilmoitettavana ajankohtana virastolla. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on tilaisuus esittää mielipiteensä kaavasta muistutuksena nähtävillä oloajan kuluessa. Niille muistuttajille, jotka sitä ovat kirjallisesti pyytäneet, ilmoitetaan kunnan perustelu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Muistutuksia käsiteltäessä tarkastellaan kaavahanketta mm. luonnonarvojen, yritystoiminnan sekä taloudellisten, liikenteellisten, kulttuurillisten ja sosiaalisten vaikutusten osalta. Lausuntojen ja muistutusten käsittelyvaiheessa järjestetään viranomaisneuvottelu.

Viranomaisilta, hallintokunnilta ja naapurikunnilta pyydetään lausunnot.

Pekka Moisanen  
rakennustarkastaja

## **Rantojen yleiskaavoitus**

### **Perusselvitysaineiston periaatteet**

Ohjeistus on luotu Päijänteen rantaosayleiskaavatyön yhteydessä, kunnanvaltuuston päätös 14.11.1996 § 50.

1. Kaavasunnittelussa huomioidaan pysyvän asumisen mahdollistava sijoittuminen ranta-alueille loma-asumisen rinnalla.
2. Mahdollistetaan elinkeinotoimintojen kehittymisen kylien rakennetta tukevalla tavalla.
3. Rakennusoikeus

#### 3.1. Elinkeinorakenne

Jos ranta-alueella tapahtuva rakennustoiminta synnyttää tai säilyttää pysyviä työpaikkoja (maatilamatkailu) rakennusoikeutta voidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella korottaa.

Korotettu rakennusoikeus pyritään osoittamaan tilan taustamaastoon kuitenkin yleiskaavan tarkastelusyvyiden mukaisesti (200 300 m)

#### 3.2. Yhteisrantaisuus

Ne tilat, jotka pyrkivät keskittämään rakennusoikeutensa yhdelle alueelle. Tulee suunnitelma tehdä siten, ettei ranta-alueen käyttö käytännössä muodostu omarantaiseksi.

Tällöin käytetään rakennusoikeuden siirtokertoimenä 2.0.

Tämä tilanne voi tulla kyseeseen sellaisten tilojen osalla, jotka joutuisivat arvokkaiden ranta-alueiden osalta tai muun tekijän johdosta keskittämään perusrakennusoikeutensa (alavat, jyrkät ranta-alueet).

#### 4. Yleiset periaatteet

- 4.1. Pääsääntöisenä mitoituskriteerinä käytetään 7 loma-asuntoa/km. Laadituissa rantakaavoissa käytetty tehokkuustaso.
- 4.2. Herkemvät alueet, kuten esim. harjujakso sijoittuvat mitoitusluokkaan 3 loma-asuntoa/km.
- 4.3. Luonto- ja ympäristöselvitysten perusteella muut 3 luokkaan (synteesi) sijoittuvilla ranta-alueilla mitoitusarvo voi vaihdella 4 – 5 loma-asuntoa/km.

## 5. Kantatilaperiaate

- Kantatilan tarkasteluvuotena käytetään, jossa kantatila on rantakaavalain 19.9.1969 mukainen tila.

## 6. Rantavyöhykkeen syvyys

- Mitoituksessa tarkastellaan pääsääntöisesti 200 – 300 metrin syvyistä rantavyöhykettä

## 7. Rantaviivan pituuden määrittämiseen vaikuttavia kertoimia

- oikaistua rantaviivaa korjataan kapeiden niemien, kannasten, lahtien ja salmien läheisyydestä johdettavalla muuntokertoimella
  - alle 50 m leveiden niemien osalta otetaan huomioon vain niemen ”kantaosa”
  - 50 – 100 m leveiden niemien osalta oikaistun rantaviivan pituudesta otetaan huomioon 60 %
  - 100 – 150 m leveiden niemien osalta oikaistun rantaviivan pituudesta otetaan huomioon 80 %
  - alle 100 m leveiden salmien ja lahtien osalta otetaan oikaistun rantaviivan pituudesta huomioon 60 %
  - 100 – 150 m leveiden salmien ja lahtien osalta otetaan oikaistun rantaviivan pituudesta huomioon 80 %

Jos rantaviivaan kohdistuu useita läheisyystekijöitä aiheutuvia muuntokertoimia, huomioidaan mitoituksessa pienin kerroin.

Pekka Moisanen  
rakennustarkastaja

## **Kaavoitukseen liittyvien osallisten näkemyksiä kaavaprosessista**

### **1999 Pohjolan Sanomat, Kukkolan ja Matkakosken kaavoituksesta**

- *kaavoituksessa tulevat esille kunnalliselämän nurjat puolet.*
- *virkamiehet määräävät lähes kaikki asiat*
- *halutaan kaavoittaa vaikka paikallinen väestö vastustaa*
- *kaavoitus on aina omaisuuden uusjakoa elin jonkinmoista sosialisointia*
- *kylien hengissä pitäminen edellyttää, että nyt siellä eläville ja olevilla ihmisillä tulisi olla paremmat palvelut*
- *kaavoituksen valvontaryhmässä on käsitykseni mukaan jäävejä virkamiehiä.*

### **26.10.1999 Pohjolan Sanomat, Nim. sivusta seuranneelle**

- *vastoin maanomistajien tahtoa valmistelemassa rantaosayleiskaavaa*
- *kaavanhan pitäisi olla maanomistajien aloite*
- *perusteluita ei uskalleta esittää avoimesti*
- *kaavalle ei ole perusteita*
- *on epäiltävissä, että hankkeen takana on yksittäisten henkilöiden hyödyntäminen*
- *rannanomistajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti kaavaluonnoksessa*
- *jollekin on annettu lähes 10 rakennuspaikkaa, jollekin ei yhtään*
- *onko suoritettu kantatilavertailua kuten luvattiin*
- *elinkeinomahdollisuutta ei ole huomioitu eikä pysyvää asumistakaan*
- *kaavoituksen oikeusvaikutteisuudesta ei ole mainittu*
- *kaavoitukseen sisältyy jo tiedossa olevia mutta myös piileviä ja ennalta arvaamattomia oik.vaatimuksia*
- *oikeuksia ollaan siirtämässä jokamiehen oikeuksiin*
- *todennäköisenä motiivina kaavoitukselle on pidettävä ns.(M:n) omistuksen saamista pois edullisesti tai pakottamalla omistajalta*
- *kunnalla on mahdollisuus verottaa monin keinoin kaavoituksen jälkeen*

### **1999 Pohjolan Sanomat, Perinnekalastus Tornionjoella ja ranta-alueiden kaavoitus**

- *kaavoituksen päämääränä tulisi olla maanomistajien edun ja oikeusturvan vahvistaminen*
- *olisi turvattava se, että paikalliset maanomistajat voisivat hyödyntää omia maa- ja ranta-alueita riittävästi*
- *rakennusoikeus olisi saatava pysyvää asutusta ja vapaa-ajan asutusta varten*
- *matkailupalveluita varten olisi varattava rakennusoikeutta riittävästi ja sallittava rantasaunojen rakentaminen*
- *hyvin ympäristöön soveltuva rakentaminen tulisi sallia*



**20.3.2000** Pohjolan Sanomat, Tornio-jokivarren kaavoituksessa on vaaransa

- *kaavoitus näyttää mitä ilmeisimmin rajoittavan jo hieman orastavaa kalastusmatkailua*
- *maanomistajat, muistakaa valvoa etujanne riittävästi ja hyvissä ajoin*

**11.4.2000** Pohjolan Sanomat, Matkakosken kaavoitushankkeesta

- *Korpikyläläisten valtaenemmistö vastustaa hanketta, joka toteutuessaan kaventaisi heidän nautintaoikeuksiaan*
- *Korpikylän asukkaiden ei pitäisi noin vain hyväksyä näitä kaavoitushankkeita*

**1.5.2000** Pohjolan Sanomat, Matkakoskesta ja vähän muustakin

- *eräät hurmoshenkiset haluaisivat kaavoituksen lisäksi sosialisoida kaiken kalan Torniojoessa välittämättä tilojen perustamisasiakirjoista ja siitä, mitä kukin tila on saanut sitä perustettaessa.*
- *pidän tärkeänä, ettei siian kalastukseen puututa, koska tiloille on annettu oikeus kalastaa siikaa jo satoja vuosia sitten*

**1.5.2000** Pohjolan Sanomat, Koskialueiden kaavoituksesta

- *koska asia on herättänyt kylien ihmiset ja maanomistajat näin aktiivisiksi, se osoittaa, että he ovat huolestuneita tulevaisuudestaan*
- *voi olla, että muutaman vuoden kuluttua huomataan, etteivät nuo syrjäkyläisten vähäosaiset tarvitse edes perinnekalastusoikeuksia, lippo-oikeutta, joka kuuluu talon manttaaliin*
- *on helppo olla perustamassa suojelualueita ja käyttää SL-1/k tai SL-2/k kaavamerkkejä. Nämä merkinnät tarkoittavat sitä, että alueet on varattu kunnan käyttöön ja kun näin on, niillä ei voi tehdä kauppaa vapailla markkinoilla*
- *vasta 10.1.2000, jolloin oli yhdestoista (11.) kokous, /k-merkinnät muutettiin /k-1 merkinnöiksi*
- *ne tarkoittavat, että kunnan velvollisuus on lunastaa alue, jos maanomistaja sitä vaatii*
- *(N:lle) ei tullut rakennusoikeutta sellaiseen paikkaan, josta olisi ollut näkymä Tornionjoelle, vaikka se oli luvannut ranta-alueet retkeily- ja virkistyskäyttöön ilman eri korvausta ja alueeseen olisi sisältynyt kyläläisten toiveiden mukainen perinnekalastusalue*
- *maanomistajan kannalta huonompi vaihtoehto 2 sai kaksi ääntä*
- *joskus tietämättömyys kerskailee äärettömän rohkeuden ja arkuuden välimailla*
- *kaavoituksen tarkoitus ei ole ollut ainakaan kaikkien maanomistajien kohdalla, että he voisivat käyttää alueitaan haluamallaan tavalla*
- *kaavoissa käytettyjä MY- ja MA-merkintöjä on viljelty Korpikylän kohdalla aivan turhan paljon paikoissa, joissa olisi voitu käyttää M-merkintää.*
- *maanomistajille ja kyläasukkaille kaupunki on järjestänyt esittelytilaisuudet vasta sitten, kun niitä on voimakkaasti vaadittu keräämällä nimiä*
- *kun konsultti on tullut mukaan, niin tiedottaminen on huomattavasti parantunut*

- *kaavoittaja tuli sattuman kautta*
- *sillä valinnalla säästettiin 200 000 markkaa kaupungin vähiä varoja*
- *osa kaupungin virkamiehistä vastusti valintaa*
- *todellista syytä emme tiedä*
- *taitavat virkamiehet voivat johdatella luottamushenkilöitä, jotka eivät riittävästi perehdy asioihin*
- *kaavoittaja on ammattitaitoinen ja sovitteleva henkilö, jolla on pitkän alan kokemus, mutta hän on joutunut vaikeaan tilanteeseen toisin sanoen puun ja parkin rakoon*
- *maanomistajien kanssa on käyty neuvotteluita mutta heidän mielipiteitään ei ole otettu huomioon*
- *maanomistajia siis kuunnellaan, mutta toisin tehdään*

### **2000** Pohjolan Sanomat, Matkakosken rantaosayleiskaava Korpikylässä

- *he pohtivat, joko taas jyrätään paikallisen väestön oikeudet pois ja nyt kaiken lisäksi oman kaupungin virkamiesten ja luottamushenkilöiden ohjauksessa*
- *kaavoitusmonopoli on yhteiskunnan järeä ase, jota tulisi käyttää viisaasti ja taitavasti*
- *puolueettomat ja esteettömät virkamiehet ovat tietysti perusedellytys kaavan onnistumiselle*
- *kunnalliselämässä mahdollisen jääviyden yleensä toteavat asianomaiset itse*
- *tiedetään kyllä sekin, että kaavoituksella on myös mahdollisuus onnistuessaan turvata oikeudenmukainen ja tasapuolinen rakennusoikeus ja tehdä rakennusluvan saanti joustavaksi sekä tukea kylä kehitysmahdollisuuksia*
- *kaavoitukseen tulisikin lähteä ensisijaisesti kyläläisten tahdosta ja tarpeesta*
- *heidän omistamiensa maiden uuskäytöstähän kaavassa päätetään*
- *vaikka kaavoitustyö on lähtenyt liikkeelle niin sanottua avoimuusperiaatetta noudattaen – maanomistajien kuulemalla – on jo nyt eräiltä osin ilmennyt aihetta vakavaan huoleen*
- *kun(M:n) koskialueen maanomistajina suhtautuvat myönteisesti kyläläisten kalastus- ja muiden kulttuuriperinteiden vaalimiseen, on kaupunki suorataan velvollinen ottamaan sen huomioon kaavoituksessa*
- *katsomme, että kaikkia maanomistajia tulee kohdella samalla oikeudenmukaisuudella, mikä tosin saattaa joistakin tuntua vaikealta hyväksyä*
- *viisaiden virkamiesten on syytä valvontaryhmässä myös kuunnella kylän edustajia varsin hyvää kaavoitustietämystä, kun sitä siellä on helposti saatavissa*
- *kaavoitusmerkinnät ja kaavan oikeusvaikutteisuus tulee avoimesti kertoa*
- *byrokratian sijasta tarvitaan hyvää tahtoa ja sopua*

### **10.5.2000** Pohjolan Sanomat, Korpikylän ja Kukkolan ranta-alueiden suunnittelusta

- *pääkirjoittaja totesi että hanketta on käsitelty eri puolilta riittävästi ja päätämme koskialueiden kaavoitusta käsittelevän keskustelun tässä vaiheessa tähän*
- *ei lopeteta keskustelua tähän, sillä asiapohjainen mielipiteiden vaihto ei ole vielä alkanutkaan*

## LIITE 6 (jatkuu)

- tähänastisessa kirjoittelussa on keskitetty lähes pelkästään henkilötason loanheittoon, jonka päämaalitauluna minulla lienee oikeus vastineen antamiseen
- olisin odottanut, että ulkopuolisena konsulttiyhtiönä olisivat prosessin kuluessa antaneet julkisuuteen riittävää informaatiota kaikissa vaiheissa ja havainnollisessa muodossa
- olen osallistunut kaupunginhallituksen määräyksestä asiantuntijajäsenenä valvontaryhmän työhön
- Matkakosken maanomistajana olen (X:n ja Y:n) tavoin ollut estynyt omien alueiden suunnitelmien käsittelyyn ja olen jäävänyt itseni kaikissa tällaisissa tilanteissa
- minä arvostelen suunnitelmaa siitä, että se painottaa vahvasti parin kolmen maanomistajan toiveita suunnittelutavoitteiden kustannuksella
- arvostelen suunnitelmaa myös epäselvyydestä, epäloogisuudesta sekä lukuisista virheistä ja puutteista, joita ei valvontaryhmän kokouksissa pystytty korjaamaan
- lisäksi arvostelen vielä konsultti, (Z) useista omin luvuin tehdyistä muutoksista suunnitelmiin
- (Z:lla) lienee mennyt sekaisin kumman ryhmän alaisuudessa hän on toiminut
- valvontaryhmä väsyi ydinalueen käsittelyssä ja levitteli äänestämällä suuria rakennusoikeuksia pitkin ja poikin peltoja täysin perusteettomalla tavalla
- totesin valvontaryhmässä olevani näistä ratkaisuista täysin eri meiltä
- työtä vaikeutti konsultin taitamattomat omasta päästä keksityt tie- ja luonnonsuojelusuunnitelmat, jotka kuumensivat tarpeettomasti kansalaisten tunteita
- työtä vaikeutti myös liian pienimittakaavaisten ja epäselvien karttojen käyttö
- suunnitelman havainnollisuus on huonoa tasoa
- selostusosa epäselvä ja sotkuinen
- miksi tulva-alueita ei ole suunnittelun yhteydessä selvitetty?
- pienoispärlamentin jäsenet ovat kyllä pärjänneet viime vaiheen rakennusoikeuksien huutokaupassa kaikkia muita kansalaisia paremmin
- miksi nyt voimallasijoittajille pitäisi osoittaa kaikki hyvät suunnitteluperiaatteet rikkova ylisuuri rakennusoikeus?
- mitä (Y:n) suurimittaisiin matkailurakentamishankkeisiin tulee, ei niistä ole esitetty mitään todentamisajatuksia ainakaan valvontaryhmälle
- kolmen viikon lohenkalastussesonki ei yksin riitä suurinvestointien perustaksi
- eikö maatilamatkailun pitäisi tukeutua olevaan maatilakeskukseen ja sijaita sen läheisyydessä?
- farssin asteelle päästetty prosessi vaarantaa koko uskottavan maankäytön suunnittelujärjestelmän

**13.5.2000 Kaleva, Kansallismaisema vaarassa, Tornion Matkakoskelle osoitetaan 7000 neliömetrin rakennusoikeudet**

- vastakarvaiset maanomistajat sisäistettiin asiaan ottamatta heitä ohjailleeseen valvontaryhmään
- taustoja on lopputulokselle monia ja niistä yksi maanomistajien ja paikallisten hyvin voimakas painostus
- rakennusoikeuksien yhteismäärä on tarkoituksella jätetty kertomatta
- niitä vain ei ole tapana laskea yhteen
- maisematavoitetta Matkakosken osalta ei kaavaselostuksesta löydy

## LIITE 6 (jatkuu)

- *useimmissa tapauksissa alueen käyttäminen rakentamiseen säilyttää maiseman avoimempuna kuin sen metsittyminen*

**5.6.2000** Lapin kansa, Mihin menet Matkakoski?, Tornionjoen osayleiskaavasta tuli koskisota, Matkakoskella kiistellään maiseman säilyttämisestä

- *Matkakosken jylhä koskimaisema saattaa olla vain haalea muisto, jos kaikki kaavan esittämä rakentaminen toteutuu, väittävät ainakin monet kaavaehdotuksen vastustajat*
- *kaavatoimikunta on nostanut kädet pystyyn maanomistajien ylimitoitettujen rakentamisvaatimusten edessä, ovat kaavan arvostelijat todenneet*
- *muistutuksissa monet maanomistajat hakevat vain lisää rakennusoikeuksia*
- *me annamme ohjeita ja toivomme, että niitä noudatetaan*
- *mikäli kunta ei edelleenkään tee kaavasta hyvää, niin meillä on mahdollisuus tehdä valitus*
- *meille Tornionjoen osayleiskaava on hyvin merkittävä, koska kyseessä on valtakunnallisesti arvokas maisemakohde*
- *Salmenkaita myöntää, että maanomistajien tahto on painanut voimakkaasti kaavoituksessa jo siitä syystä, että maanomistajien edustus on ollut mukana kaavoitusprosessissa*
- *kaavoituksessa on otettu huomioon myös maisemalliset seikat, luontoselvitykset, joilla on ympäristöarvoja*
- *lopputulosta voidaan olla monta mieltä sen mukaan kenen kannalta katsoo*

## **Tornionjoen Matkakosken yleiskaavoitus**

Maanomistaja haastattelu 28. heinäkuuta 2005

Maanomistaja, maanviljelijä Tapio Vaara

Videohaastattelu Tapio Vaaran kotona

Kysymykset:

1. Mistä saitte tietää ensimmäisen kerran Matkakosken yleiskaavoittamisesta?
2. Saitteko käyttöönnne tilaanne koskevaa suunnitteluaineistoa ja koska?
3. Tuliko kaavoittajalta informatiivista aineistoa Teille?
4. Missä vaiheessa ja koska järjestettiin ensimmäinen informaatiotilaisuus?
5. Missä vaiheessa pääsit vaikuttamaan oman maa-alueesi kaavan laadintaan?
6. Tuliko tietoa alueellasi mahdollisesti olevista luonto- ja ympäristövaikutteista, jotka vaikuttaisivat kaavatyöhön?
7. Kuinka monta yhteistä informaatiotilaisuutta koko kaavatyön aikana järjestettiin?
8. Tuliko kaavoittajalta kutsua yhteiseen neuvotteluun alueesi maankäytön suunnittelusta?
9. Miten pystyit vaikuttamaan oman maa-alueesi suunnitteluun?
10. Saitko käyttöösi kaavatyön aikana tehdyistä viranomaispäätöksistä tietoa?
11. Jouduitko lopullisesta kaavan käsittelypäätöksestä valittamaan hallinto-oikeuksiin?
12. Miten koit kaavoituksen ja oliko tästä sinulle mitään hyötyä tai haittaa?
13. Olisiko vuorovaikutteista suunnittelua kehitettävä ja millä tavalla?

Pekka Moisanen