



Onerva Pasma

VUOROVAIKUTUS KAAVOITUKSESSA LAPIN MAAKUNNASSA

VUOROVAIKUTUS KAAVOITUKSESSA LAPIN MAAKUNNASSA

Onerva Pasma
Opinnäytetyö
Kevät 2012
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden yksikkö, oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä: Onerva Pasma

Opinnäytetyön nimi: Vuorovaikutus kaavoituksessa Lapin maakunnassa

Työn ohjaaja: Katja Sankala

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2012 Sivumäärä: 56+ 1 liite

Opinnäytetyön aiheena on vuorovaikutus kuntien kaavoituksessa. Kuntien tehtävänä on laatia yleis- ja asemakaavoja maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjaamiseksi. Kaavoituksilla luodaan esimerkiksi teollisuus- ja asuinalueet. Kuntien kaavoituspäätökset on aiemmin tullut alistaa valtion viranomaisten hyväksyttäväksi. Sittenkin kaavoituksen valvontaa on haluttu siirtää heille, joita kaavoituspäätökset koskettavat. Päätöksentekoa ja vastuuta omasta elinympäristöstä on siirretty lähemmäs kuntalaisia.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää toteutuuko kuntien kaavoitusmenettelyssä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä vuorovaikutus. Tutkimusmenetelmänä on lainoppi. Keskeisin lähde on maankäyttö- ja rakennuslaki. Muita lähteitä ovat asiaan liittyvä lainsäädäntö, asetukset ja ympäristöministeriön ohjeet. Tutkimus on myös laadullinen. Työhöni kuuluvat oikeustapaukset sekä teema-haastattelu. Tein haastattelun haastatteleamalla kaavoitusasioihin erikoistunutta Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomaria.

Vuorovaikutus kaavoituksessa tarkoittaa kunnan ja osallisten välillä käytävää tiedonvaihtoa sekä keskustelua yhteisen ja onnistuneen kaavahankkeen aikaansaamiseksi. Kunnan täytyy muun muassa tiedottaa kaavahankkeista ja järjestää yleisötilaisuuksia, jotta osalliset voivat tutustua kaavaehdotukseen sekä lausua siitä oman mielipiteensä. Kaavoitusta valmisteleva kunta antaa vastineen perusteluineen valmisteluvaiheessa esitettyihin mielipiteisiin ja ehdotusvaiheessa muistutuksiin. Jokaisen muistutuksen tekijän tekemällä mielipiteellä ei kuitenkaan voi olla vaikutusta, koska kaikkia maanomistajia tulee kohdella tasapuolisesti. Mielipiteistä kerätään yhteenveto ja pyritään löytämään kaikkia tyydyttävä ja lain sisältövaatimukset täyttävä ratkaisu. Osallisista juuri yksityiset maanomistajat tuntevat usein tullessaan väärin kohdelluiksi. Heidän mielipiteensä oli, että vuorovaikutus ei viranomaisten taholta toteudu, vaikka kaavoitusviranomaiset olivat menettelleet kaavoitusprosessissa lain edellyttämällä tavalla.

Asiasanat: Vuorovaikutus, kaavoitus, osallinen, kunta, maanomistaja, maankäyttö- ja rakennuslaki

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
School of Business and Information Management,
Option of Law and Administration

Author: Onerva Pasma

Title of thesis: Interaction in land use planning in the province of Lapland

Supervisor: Katja Sankala

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2012

Number of pages: 56 +1 attachment

The topic of the thesis is interaction in municipality planning. Municipalities are responsible for preparing master and town plans to govern the land use planning and building. Land use planning is used to create for example industrial and residential zones. Municipal land use planning decisions have previously been submitted to state authorities for approval. Recently there has been an aspiration to shift land use planning closer to those involved. Decision making and responsibility of one's environment have been devolved on to residents.

The aim of the thesis was to find out whether the interaction required by municipal land use planning existed. The research method employed included juridical examination of legal cases and interviews with a Rovaniemi city administrative law judge. The primary source comprised the Land Use and Building Act. Other sources included relevant acts, orders, Ministry of the Environment instructions, juridical examination of legal cases and interviews.

Interaction in land use planning refers to the discussion and exchange of information between municipal authorities and the parties involved in order to achieve a mutual and successful land use planning project. The municipal authorities have to inform the counterparts on the land use planning projects and organise public events so that the involved parties could familiarise themselves with the projects and express their opinions. The municipality preparing the land use plans replies with arguments to opinions expressed during the preparation phase and to reminders during the proposition phase. All the opinions of the reminder givers cannot have effect since every landowner has to be treated equally. All opinions were summarised and a solution that satisfying all parties and meeting the legal requirements were tried to be found. Of all parties involved, it was landowners who often felt mistreated. Their opinion was that the interaction with authorities failed even though the land use planning authorities had proceeded according to the law during the land use planning process.

Keywords: Interaction, land use planning, party involved, municipality, landowner, Land Use and Building Act

SISÄLLYS

LYHENTEET	6
1 JOHDANTO.....	7
2 KAAVOITUSJÄRJESTELMÄ.....	11
2.1 Yleis- ja asemakaava.....	11
2.2 Oikeusvaikutteinen kaava	13
3 KAAVOITUSMENETTELY	14
3.1 Kaavoituksen toimijaryhmät	14
3.1.1 Kaavoittaja	14
3.1.2 Kunnan päätöksentekijät	16
3.1.3 Osalliset	16
3.1.4 Alueellinen ympäristökeskus	17
3.1.5 Ohjausryhmä	17
3.2 Kaavoituksen eri vaiheet.....	17
3.2.1 Kaavoituskatsaus	18
3.2.2 Aloitusvaihe	19
3.2.3 Valmisteluvaihe	19
3.2.4 Ehdotusvaihe	20
3.2.5 Hyväksymisvaihe.....	21
4 VUOROVAIKUTUS	23
4.1 Merkitys	24
4.2 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma	26
5 VUOROVAIKUTUKSEN EPÄONNISTUMISEN MAHDOLLISIA SYITÄ	30
5.1 Tiedottaminen	32
5.2. Kuuleminen.....	33
5.3. Muistutus	36
5.4 Ohjausryhmän toiminta.....	37
5.5 Kaavoituksen vaikutusten arviointi	40
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	44
7 POHDINTA.....	49
LÄHTEET	52
LIITTEET	55

LYHENTEET

EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
YmVM	Ympäristövaliokunnanmietintö

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aiheena on vuorovaikutus kaavoituksessa. Sanaa vuorovaikutus esiintyy monessa eri yhteydessä. Vuorovaikutus on puhetta ja viestintää eli se on eräänlaista ajatusten vaihtoa sekä tiedonsiirtoa eri osapuolten välillä. Tärkeintä vuorovaikutustilanteessa on se, että ollaan avoimia, kuunnellaan tasapuolisesti ja ymmärretään, mitä toisella osapuolella on sanottavana. Näin tullaan myös itse kuulluksi ja ymmärrettyksi. Vuorovaikutustaitoja tarvitaan päivittäin kaikilla elämänalueilla. Onnistunutta vuorovaikutusta tarvitaan esimerkiksi työelämässä, ystävyysuhteissa ja jokaisen perhe elämässäkin. Kuntien tekemissä kaavoitusmenettelyissä täytyy toteutua eri osapuolten välinen vuorovaikutus, koska jokainen kunnan tekemä kaavoituspäätös voi koskettaa kaavoitusalueesta riippuen satojen ja jopa tuhansien osallisten jokapäiväistä elämää.

Kaavoituksella tarkoitetaan maankäytön suunnittelua ja järjestämistä, jossa suunnitellaan muun muassa vakituisen ja loma-asutuksen alueet, virkistysalueet, elinkeinoelämän vaatimat teollisuus- sekä muut alueet. Maankäytön suunnittelu on kunnallisen itsehallinnon kannalta oikeus ja velvollisuus. Alueiden käytön järjestämiseksi sekä ohjaamiseksi kunnat laativat itse yleis- ja asemakaavoja (Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132, 1:4.1 §). Aikaisemman rakennuslain aikana kuntien tekemät kaavoituspäätökset alistettiin valtion viranomaisten hyväksyttäviksi. Valtion valvontaa haluttiin kaavoituksissa vähentää ja siirtää enemmän kuntalaisille sekä maanomistajille. Lisäksi pyrittiin lisäämään kaikkien niiden tahojen, joita kuntien tekemät kaavoitukset koskettavat osallistumista kaavoitettavan alueen sisällön valmisteluun. Kaavoituksen laadinnassa kuntien täytyy huomioida kaavoitettavan alueen kaikki osalliset. Osallisia voivat olla esimerkiksi kaavoitettavan alueen kiinteistönomistajat ja -haltijat, virkistyskäyttäjät sekä alueella toimivat elinkeinonharjoittajat.

Työni on ajankohtainen, koska jokaiselle maanomistajalle oma maa on erittäin tärkeä. Maanomistajia tulee lisää esimerkiksi perintöjen ja maanostojen myötä. Tontin tai tilan kohdalle osuva kaavoitus voi herättää joissakin omistajissa muu-

tosvastarintaa. Jokainen maanomistaja haluaa päättää itse oman maansa käytöstä sekä vaikuttaa siihen, millaiseksi haluaa oman asuinympäristönsä muodostuvan. Maanomistaja ei esimerkiksi halua oman rauhaisan lomamökkinsä viereen matkailijoiden lomakylää. Toisaalta maanomistajat voivat itse myös haluta oman tilansa liittämistä kaavoitettavaan alueeseen. Kuntien tekemät kaavoituspäätökset ovat kuitenkin jokaisen kunnan itse ratkaistavissa ja toteutettavissa. Tämän vuoksi lähdin tutkimaan, toteutuuko kuntien tekemissä kaavoitusmenettelyissä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä vuorovaikutus.

Käsittelen työssäni vuorovaikutuksen toteutumista Lapin maakunnan kuntien kaavoitusmenettelyssä. Lapin maakunnassa on tällä hetkellä 21 kuntaa, joten erilaisia kaavoitusprosesseja on lukuisia. Lapissa kuntien kaavoitukseen vaikuttavat muun muassa poronhoito, saamelaisuus, matkailu sekä enenevässä määrin myös mahdolliset kaivosasiat. Nämä täytyy huomioida ja yhteen sovittaa onnistuneen kaavan aikaansaamiseksi. Kaavoituksen vuorovaikutuksesta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa ja kuntien tulee noudattaa laissa säädettyä menettelyä kaavoitusprosessissa. Vuorovaikutuksessa toimitaan kaikkien niiden kesken, joita kaavoituspäätös koskee, jotta he pääsisivät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa vaikuttamaan itse kaavaan sisältöön (MRL 1:6 §).

Valitsin tutkimukseni kohteeksi Lapin maakunnan kunnat, koska suoritin ammatinharjoittelun Rovaniemen hallinto-oikeudessa ja työ oli luontevaa rakentaa sieltä saamani aineiston pohjalta. Olen saanut sekä hallinto-oikeudesta että korkeimmasta hallinto-oikeudesta apua ja runsaasti materiaalia, joihin perehdyin tutkiessani vuorovaikutusten toteutumista kaavoituksessa. Opinnäytetyössäni on tarkoitus selvittää vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitä ovat kaavoituksen toimijaryhmät?
2. Mitä tarkoitetaan kaavoituksen vuorovaikutuksella?
3. Mistä syistä vuorovaikutus voi kaavoituksessa epäonnistua?

Tutkimusmenetelmänä työssäni on lainoppi, mutta työ on myös laadullinen tutkimus. Ensisijaisena lähteenä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä –asetus. Muita lähteitä ovat asiaan liittyvä lainsäädäntö, ympäristöministeriön ohjeet ja hallituksen esitykset. Tein laadullisen tutkimuksen tutkimalla oikeustapauksia

sekä tekemällä teemahaastattelun. Muita kirjallisuuslähteitä löytyi varsin kattavasti, koska kaavoituksen vuorovaikutuksesta on kirjoitettu paljon.

Kunnan tekemä kaavoituksen hyväksymispäätös voidaan valituksella saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi sekä kaavan sisällön että valmistelu- ja hyväksymismenettelyn osalta. Hallinto-oikeus käsittelee valitukset, jotka koskevat kunnan tekemää kaavoituksen hyväksymispäätöstä. Jatkovalitukset hallinto-oikeuden päätöksestä tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Kuntalaki 17.3.1995/365, 11:90.1 §, Kuntal 11:97.1 §, Ympäristöministeriö 2007/1, 15.) Tutkimani oikeustapaukset ovat Rovaniemen hallinto-oikeuden sekä Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Olen rajannut työni siten, että se käsittelee kuntien kaavoitusmenettelyssä vuorovaikutuksessa mahdollisesti tapahtuneita virheitä koskevaksi. Muilta osin olen jättänyt osallisten valitukset tutkimatta ja kokonaan työni ulkopuolelle.

Tutkin työssäni eri kuntien yleis- ja asemakaavapäätöksistä Rovaniemen hallinto-oikeuteen tehtyjä valituksia ja niistä hallinto-oikeuden antamia päätöksiä vuodelta 2010. Lisäksi otin tutkimukseni kohteeksi vuodelta 2009 kaksi päätöstä ja vuodelta 2012 yhden päätöksen. Ensimmäinen vuoden 2009 päätös koski ohjausryhmän toimintaa. Halusin tutkia tarkemmin, miten ohjausryhmän toiminta vaikuttaa kunnankaavoituksen vuorovaikutuksen toteutumiseen. Toinen vuoden 2009 sekä vuoden 2012 päätökset koskivat kaavoitettavan alueen vaikutusten arviointia. Kaavoitettavan alueen vaikutusten arvioinnin pohjalta osallisten on kyettävä lausumaan oma mielipiteensä asiasta (MRL 8:62.1 §). Halusin vertailla kahden, erilaisen kunnan kaavoitusmenettelyä kaavaratkaisun vaikutusten arvioinnin osalta.

Haastattelin työtäni varten Rovaniemen hallinto-oikeuden kaavoitusasioihin erikoistunutta tuomaria. Hänellä on monen vuoden työkokemus maankäyttö- ja rakennusasioista. Hän tutkii ja ratkaisee yhdessä muiden hallinto-oikeuden jäsenten kanssa, ovatko kunnat menettelleet kaavoitusprosesseissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Haastattelun suoritin tammikuussa 2012. Haastattelu on erittäin merkittävässä asemassa työssäni, koska sain asiantuntijan mielipi-

teen työni tueksi. Työssäni yhdistyvät teoria ja käytäntö. Tekemääni haastattelu käytän lähteinä muiden joukossa.

Kuntien tekemät kaavoitusratkaisut aiheuttavat kuohuntaa joidenkin maanomistajien mielissä. He valittavat kuntansa kaavoituspäätöksestä hallinto-oikeuteen ja joskus vielä jatkovalitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Minulle toimitettiin osallisten tekemät kaavavalitusasiakirjat korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Sain tutustuttua kaavavalitusasiakirjoihin ja nähdä konkreettisesti sen, mistä osalliset valittivat ja mihin he valituksensa perustivat. Sain myös tutustua kaavoitusaineistoon sekä nähdä viranomaisten antamat lausunnot. Asiakirjat ovat tärkeässä asemassa työni onnistumisen kannalta. Sain työhöni valitusasiakirjojen myötä mielestäni oikeat tutkimustulokset.

2 KAAVOITUSJÄRJESTELMÄ

Kaavoituksella tarkoitetaan maankäytön suunnittelua. Kaavoituksen avulla luodaan muun muassa asuinalueet, teollisuusalueet sekä loma- ja virkistysalueet. Kaavoituksen tarkoituksena on luoda kaikille viihtyisä ja toimiva ympäristö. Kaavoitusprosessi on kunnan itsehallinnollinen toimenpide, koska kaavoituksen valmistelu ja päätöksenteko tehdään kokonaan kunnallishallinnossa. Kunta on itse vastuussa yleis- ja asemakaavan sisällöstä ja laadusta. (Syrjänen 2005, 34.)

Kaavoitusta suunnittelevat kunnan viranomaiset toimivat joko yhdessä kuntaliittona tai yksittäisinä kuntina. Kaavoituksen suunnittelussa ja kaava-alueen rakentamisessa täytyy kunnan huomioida muun muassa ympäristönäkökohdat, kulttuuri ja ennen kaikkea kunnan jäsenet, joihin kaavoituspäätöksillä on suuri vaikutus. Vuorovaikutuksen toteuttamiseksi täytyy viranomaisten kaavoitusta laadittaessa ilmoittaa hyvissä ajoin kaavan vireilletulosta sekä laadittava sitä koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 8:63 §).

Yleis- ja asemakaavan lisäksi kaavoitusjärjestelmään kuuluu maakuntakaava. Maakuntakaava luo suuntaviivat koko maakunnan kehittämiseen ja siitä ovat päättämässä kaikki sen maakunnan alueella olevat kunnat. Maakuntakaava toimii viranomaisille ohjeena yleis- ja asemakaavan laatimisessa tai muuttamisessa. Kuntien viranomaisten on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteutumista aina kaavoituspäätöksiä tehdessään ja huolehdittava siitä, ettei vaikeuteta sovitun maakuntakaavan toteutumista. (MRL 4:32.1-2 §.)

2.1 Yleis- ja asemakaava

Kunnassa yleiskaavan tarkoituksena on rakentamisen ja maankäytön yleispiirteiden yhteensovittaminen. Yleiskaavalla esitetään kaikki kehityksen periaatteet ja näytetään ne tarpeelliseksi katsotut alueet, joihin tehdään yksityiskohtaisempi kaavoitus. Yleiskaavalla luodaan myös perusta rakentamiselle ja muulle maankäytölle sekä suunnitellulle. Yleiskaava esitetään kartalla ja siihen liittyy kaa-

vaselostus, jossa on kaavan tavoitteet, kaavoituksen eri vaihtoehdot sekä niiden vaikutusten arviointia koskevat tarpeelliset tiedot. (MRL 5:35.1 §, MRL 5:40 §.) Yleiskaavalla voidaan antaa erilaisia määräyksiä, joita tarvitaan yleiskaava-alueella suunniteltaessa tai rakennettaessa. Esimerkiksi, jos jotakin aluetta on luonnonarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskeva suojelumääräys. (MRL 5:41 §.) Yleiskaava ohjaa ja sovittaa yhteen kunnan maankäyttöä ja on kunnan keskeinen suunnittelumuoto. Tämän vuoksi kaavan laadinnassa tarvitaankin laajaa kuntalaisten osallistumista. Osallistuminen on tärkeää, koska yleiskaavan valmisteluvaiheessa voidaan laatia useita eri vaihtoehtoja maankäytönratkaisuille. Yleiskaava sitoo myöhemmin tehtävää asemakaavaa. (Syrjänen 2005, 44–45.)

Asemakaava on yksityiskohtaisempi suppeammalle alueelle tehty maankäytön ja rakentamisen suunnitelma. Asemakaava on kunnan sekä laadittava että myös pidettävä ajan tasalla (MRL 7:51 §). Kaava on laadittava siten, että sillä luodaan terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö. Rakennettua ympäristöä sekä luonnonympäristöä tulee vaalia. Asemakaavoitettavalla alueella tai sen lähialueilla on oltava tarpeeksi lähivirkistykseen sopivia alueita, esimerkiksi puistoja. (MRL 7:54.2 §.) Maankäyttö- ja rakennuslain 7 luvun 55 §:n mukaan asemakaava esitetään kartalla, jossa on muun muassa alueen rajat, yleiset tai yksityiset tarkoitukset ja rakentamisen määrä. Asemakaavaan kuuluu myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Esimerkiksi kadun nimen sekä kunnanosan ja korttelin numeron kuuluu olla asemakaavassa. Myös asemakaavassa voidaan antaa esimerkiksi suojelumääräyksiä, mutta ne eivät saa olla maanomistajalle kohtuuttomia (MRL 7:57.2 §). Asemakaavan laatiminen on tarpeellista, koska rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset ja ympäristön muutokset ovat niin laajalaisia, ettei niitä pystytä tarpeeksi arvioimaan yksittäisen rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. (Rakennuslakitoimikunnan komiteanmietintö 1997:16, 49.)

Kaavaa laadittaessa päätetään siis keskeisistä kuntalaisten elinympäristöä koskevista asioista. Tämän vuoksi asemakaavaan valmistelussa tarvitaan myös kuntalaisten aktiivista osallistumista. Kaavalla vaikutetaan jokaisen tontin rakentamiseen, eli esimerkiksi siihen, millaisen talon jokainen tontin omistaja rakentaa. Asemakaava osoittaa rakennusoikeuden, sijoittumisen ja määrää miten ra-

kennetaan. Asemakaava on käytössä kuntien keskuksissa. (Syrjänen 2005, 45-47).

2.2 Oikeusvaikutteinen kaava

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 luvun 42 §:n mukaan yleiskaava on yleensä oikeusvaikutteinen. Oikeusvaikutteisuus tulee mainita yleiskaavakartassa. Oikeusvaikutteinen yleiskaava vaikuttaa sitovasti muuhun maankäytön suunnitteluun. Oikeusvaikutteinen yleiskaava voidaan laatia myös siten, että kaavoitettavan alueen rakentaminen voi perustua suoraan yleiskaavaan. Rakentamisen määräys voi koskea vain kyläaluetta ja vain sellaisia alueita, johon ei kohdistu suuria rakentamisenpaineita. Yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana, jolloin yleiskaavoitusta voidaan pitää eräänlaisena kehittämissuunnitelmana ja ohjauksena maankäytölle. (MRL 5: 44–45 §.) Yleiskaava voidaan tehdä myös osin oikeusvaikutuksettomana ja osin oikeusvaikutteisena. Asemakaava on aina oikeusvaikutteinen ja sen vuoksi alueella ei saa rakentaa vastoin asemakaavoitusta (MRL 7:58.1 §).

3 KAAVOITUSMENETTELY

Kaavoitusmenettely alkaa kaavoitustarpeen arvioinnilla. Aloitteen kaavoituksen laatimisesta tai jo olemassa olevan kaavan muuttamisesta voi tehdä kunta tai muun muassa yksityinen taho, esimerkiksi maanomistaja tai yritys. Aloitteeseen sisältyy usein jo olemassa olevat alustavat suunnitelmat ja selvitykset alueen maankäytön kehittämiseksi. Kunta päättää itse kaavan laatimisesta joko kaavoitusohjelman yhteydessä tai tapauskohtaisesti. Kaavan laadintaa voidaan pitää suunnittelu-, vuorovaikutus- sekä päätöksentekoprosessina. Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus ohjaavat viranomaisia tässä prosessissa. (Ympäristöministeriö 2007/1, 17–20.)

3.1 Kaavoituksen toimijaryhmät

Kaavoitusmenettelyssä voidaan erottaa kaavoituksen toimijaryhmät. Toimijaryhmiä ovat muun muassa kaavoittaja, kunnan viranomaiset ja osalliset. Kaavoituksen toimijaryhmät käyvät keskenään avointa kaavoitukseen liittyvää vuoropuhelua sekä tekevät kaavoitusasioiden valmistelua. Jokainen toimijaryhmistä osallistuu suunnitteluun ja keskusteluun, antaa palautetta ja ratkaisumalleja. Osallistuminen tuottaa kaavoituksen suunnittelijoille tärkeää tietoa paikalliselta tasolta. Kaavoitusalueen ympäristön käyttäjien tavallinen arkikokemus voi tuoda uusia näkökulmia kaavoituksen suunnitteluun. Ratkaisu pyritään tekemään yhteisvoimin ja yhteisymmärryksessä. Toimijaryhmien keskinäisessä vuorovaikutuksessa saadaan erilaiset näkökohdat monipuolisesti esille. Mikäli toimijoiden välinen vuorovaikutus onnistuu, eri osapuolten on helpompi hyväksyä kaavoituksen lopputulos, vaikka lopputulos ei kaikkia miellyttäisikään. (Ympäristöministeriö 2007/1, 11.)

3.1.1 Kaavoittaja

Yleis- ja asemakaavoituksesta huolehtii kyseinen kunta itse. Kaavan laatii joko kunnalla työsuhteessa oleva kaavoittaja tai työ voidaan toteuttaa kunnan ulkopuolisella konsulttitoimistolla. Sellaisessa kunnassa, missä asukkaita on yli

6 000, täytyy olla kunnan oma kaavoittaja (MRL 2:20.2 §). Kunnan kaavoittajalla täytyy olla kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi olla myös useiden kuntien yhteinen. Kaavoittajan tehtävänä voi olla kaavoituksen suunnittelu ja ohjaus sekä kaavoituksen hallinnolliset tehtävät. (Ympäristöministeriö 2007/1, 13, Syrjänen 2005, 87.) Kaavanlaatijalla täytyy olla kaavoituksen valmisteluun soveltuva korkeakoulututkinto ja lisäksi hänellä täytyy olla riittävästi kokemusta kaavoituksen valmistelusta (Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895, 1:3 §).

Mikäli kunnan kaavoittajalla ei ole asetuksen edellyttämää pätevyyttä, hän ei voi toimia kaavanlaatijana. Silloin kaavanlaadinta joudutaan tilaamaan ulkopuoliselta kaavoituksen suunnittelutoimistolta. Kunnan kaavoittajan tehtävänä voi olla silloin ulkopuolisen kaavanlaatijan tehtävien ohjaus ja valvonta. (Ympäristöministeriö 2007/1, 13, Syrjänen 2005, 87.)

Kaavoittaja on keskeisessä asemassa vuorovaikutusprosessissa. Hän järjestää tiedotustilaisuudet suunnitteilla olevasta kaavoituksesta ja toimii usein myös niissä vetäjänä. Hän tiedottaa kaavoitushankkeesta sekä kerää ja analysoi osallisten näkemyksiä suunnittelua varten. Hän vastaa osallisten esittämiin tiedusteluihin. Lisäksi kaavoittaja keskustelee muiden suunnittelijoiden, valtion viranomaisten ja kunnan eri hallintokuntien kanssa. Hänellä on tärkeä rooli myös osapuolten välisissä ristiriitatilanteissa, joissa hän toimii sovittelijana pyrkien yhteisymmärrykseen onnistuneen kaavoituksen aikaan saamiseksi. (Ympäristöministeriö 2007/1, 12.)

Kaavanlaatijan tärkeimpänä tehtävänä on laatia maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävä kaava. Kaavanlaatija on tärkeässä roolissa myös valmistelu- sekä ehdotusvaiheen nähtävillä pidon jälkeen, jolloin osalliset saavat halutessaan esittää mielipiteen tai tehdä muistutuksen. Kaavanlaatijan tehtävänä on silloin laatia selkeä ja ymmärrettävä vastine osallisen tekemään mielipiteeseen. Yleensä vastineet ovat hyvin laadittuja kaavanlaatijan osalta. Vuorovaikutustilanne voi epäonnistua, mikäli vastine ei vastaa tehtyyn kysymykseen tai se on huonosti laadittu. (Hallinto-oikeuden tuomarin 20.1.2012, haastattelu.)

Yleensä kokeneet konsulttitoimistot osallistuvat isojen kaavojen valmisteluun. Isoissa ja kokeneissa toimistoissa löytyy riittävästi ammattitaitoa sekä resursseja suurten kaavoitushankkeiden toteutukseen. Pienemmissä kaavahankkeissa kunnat usein käyttävät pienempiä toimistoja, joiden resurssit ja kokemus eivät välttämättä riitä esimerkiksi hyvien vastineiden laatimiseen. Silloin voi joskus esiintyä ongelmia vastineiden laatimisessa kaavanlaatijan ammattitaidon riittämättömyyden vuoksi. Kaavanlaatijalta vaaditaan myös sosiaalisia taitoja, hän toimii sovittelijana osapuolten välillä mahdollisesti esiintyvissä ongelmissa. Hän sovittelee eri intressejä yhteen selittäen esimerkiksi, miksei kyseessä olevassa tilanteessa voida tehdä yksittäisen maanomistaja toivomalla tavalla. (Hallinto-oikeuden tuomarin 20.1.2012, haastattelu.)

3.1.2 Kunnan päätöksentekijät

Kunnan toimielimiä ovat valtuusto, hallitus ja lautakunnat. Päätösvaltaa näissä käyttävät kunnallisvaaleilla valitut luottamushenkilöt. Kunnan viranhaltijat valmistelevat päätösesitykset ja toimivat hallituksen ja lautakuntien esittelijöinä. Yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 5:37 §). Valtuusto hyväksyy myös asemakaavan. Vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan hyväksymisestä voidaan päätösvalta siirtää hallitukselle tai lautakunnalle (MRL 7:52 §). Kunnan toimielimet päättävät muun muassa kaavoituksen alkamisesta, kaavoituksen tavoitteista sekä päättävät kaavaluonnoksen tai ehdotuksen julkipanosta. Ennen kuin luottamushenkilöt voivat tehdä päätöksen, he tarvitsevat tietoa itse kaavasta sekä osallisten näkemyksistä. (Ympäristöministeriö 2007/1, 14.)

3.1.3 Osalliset

Kaava-alueen maanomistajat ovat aina osallisia. Toisena ryhmänä ovat kaava-alueen asukkaat, ulkoilijat, virkistyskäyttäjät, yritykset ja laitokset sekä niiden työntekijät. Kolmantena ryhmänä ovat erilaiset yhteisöt, joiden toimialaa kaava-suunnitelma koskee. Esimerkkeinä edellä mainituista yhdistyksistä ovat omakoti-, asukas- tai luonnonsuojeluyhdistykset. Neljäntenä ryhmänä ovat eri viranomaiset, joiden toimialaa suunnittelu koskee. Tämänkaltaisia voivat olla naapurikunnat, maakuntienliitot, valtion sektoriviranomaiset sekä kunnan omat hallintokunnat. Mikäli kaavoituksen vaikutukset ulottuvat yli omien kunnanrajojen,

myös silloin naapurikunnan asukkaat tai siellä toimivat yritykset voivat tulla osallisiksi. (Ympäristöministeriö 2007/1, 13.) Kaikilla osallisilla on oikeus lausua mielipiteensä kaavasta joko kirjallisesti tai suullisesti. Lisäksi heillä on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun sekä arvioida kaavan vaikutuksia (MRL 8:62 §).

3.1.4 Alueellinen ympäristökeskus

Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on ohjata ja edistää kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä. Ympäristökeskus valvoo, että rakentamisessa, kaavoituksessa ja muussa maankäytössä kunnat ottavat huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötarkoitukset sekä noudattavat kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevia säädöksiä (MRL 2:18 §). Ympäristökeskus ja kunta käyvät keskenään kaavasta viranomaisneuvotteluja, kehittämiskeskusteluja ja muita kaavaneuvotteluja (Ympäristöministeriö 2007/1, 14–15). Alueellinen ympäristökeskus voi puuttua kunnan kaavoituspäätökseen tekemällä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen. Kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksen saatuaan. Mikäli uutta päätöstä ei tehdä, kaavoituspäätös on rauennut. (MRL 25: 195 1 §, MRL 25:195.4 §.)

3.1.5 Ohjausryhmä

Ohjausryhmä kuuluu myös kaavoituksen toimijaryhmään. Kaavoitushankkeissa voivat joko kunnat itse perustaa asiantuntijaelimenä toimivan ohjausryhmän tai sen voi perustaa myös kunnan ulkopuolinen taho, esimerkiksi alueellinen ympäristökeskus. Ohjausryhmän tehtävänä on kaavoitusprojektin johtaminen, seuranta ja koordinointi. Jos kyse on esimerkiksi kunnan laajasta maankäytön kehittämishankkeesta, jolle myönnetään ulkopuolista rahoitusta, ohjausryhmän perustaminen voi olla ehto rahoituksen saamiselle. (Lapin ympäristökeskus 2005, LAP-2004-R-11-52.)

3.2 Kaavoituksen eri vaiheet

Yleis- ja asemakaavoituksen laadinta on monivaiheinen menettely. Kaavan laatimisessa yhdistyvät toisiinsa suunnittelu, vuorovaikutus ja päätöksenteko. (Ym-

päristöministeriö 1/2007,17.) Kaavoitushankkeen alkaessa joudutaan selvittämään, ketkä ovat maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamia osallisia. Lain 62 §:n säännöksellä tarkoitetaan sitä, että kaavoituskäytäntöä kehitetään sellaiseksi, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoa kaavoituksen suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista sekä mahdollisista muista vaihtoehtoista. Koko kaavoituskäytäntö voidaan jakaa eri vaiheisiin. Kaavoituksen aloitus- ja valmisteluvaiheessa tapahtunut hyvä vuorovaikutus ja yhteistyö vaikuttavat kaavoituksen laatuun, sisältöön sekä kaavaa toteuttaessa tapahtuvaan hyvään elinympäristön muotoutumiseen. (Ympäristöministeriö 2000,12.)

3.2.1 Kaavoituskatsaus

Kunnan on laadittava kaavoituskatsauksia kerran vuodessa. Katsauksissa on ilmoitettava jo vireillä olevista tai lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. Kaavoituskatsauksessa selvitetään lyhyesti kaava-asiat sekä kaavoituksen käsittelevaiheet. Katsauksessa on ilmoitettava myös sellaiset päätökset sekä muut toimet, joilla on vaikutusta esimerkiksi kaavoituksen lähtökohtiin ja toteuttamiseen. Mikäli kunnan asumiseen varatuilla tonteilla on kysyntää, täytyy katsauksessa olla myös arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä. Kaavoituksen vireille tulosta voidaan ilmoittaa kaavoituskatsauksen yhteydessä. (MRL 1:7 §, MRL 7:63.2 §.) Kaavoituskatsauksia ilmoitetaan joko paikallislehdissä tai kunnan tiedotuslehdessä. Katsaus voidaan jakaa myös suoraan jokaiseen kunnan alueella olevaan talouteen. (Ympäristöministeriö 2007/1, 27.)

Kaavoituksen vireilletulosta on ilmoitettava mahdollisuuksien mukaan myös sähköisesti (Valtioneuvoston asetus 348/2005, 6:32a.1 §). Mikäli kaavoituskatsauksen tiedottamisen yhteydessä ilmoitetaan kaavan vireilletulosta, täytyy se selvästi näkyä. Kaavojen esittelystä tulee ilmetä onko se vireilletuloilmoitus vai ilmoitetaanko kaavan vireilletulosta myöhemmin erillisellä ilmoituksella. Mikäli kaavoituskatsausta käytetään vireilletulosta ilmoittamiseen, on kerrottava, miten kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan voi tutustua. (Ympäristöministeriö 2007/1, 27.)

Valmistelun alkuvaiheessa on osallisilla paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tosiasiallisesti, koska kaavoitus on vielä pelkkä luonnos, eikä kaavan osalta ole tehty vielä yksityiskohtaisia ratkaisuja. Vireilletulovaihe on tärkeä osallisten tiedon saannin kannalta. Mikäli osallinen ei huomaa eikä tiedä kunnan tulevasta kaavoitussuunnitelmasta, menevät tilaisuudet kaavoituksen osallistumiseen ja vaikuttamiseen ohitse. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

3.2.2 Aloitusvaihe

Aloitusvaiheessa aloitetaan kaavoituksen suunnittelu ja kaavoituksen tarpeen arviointi. Aloitusvaiheessa tehdään suunnitelman ohjelmointi, jossa määritellään alustavat kaavoituksen tavoitteet, arvioidaan kaikki selvitystarpeet, päätetään kaavoitusta koskeva alue sekä rajataan se. (Ympäristöministeriö 2007/1, 17–18.) Kaavoituksen alkuvaiheeseen kuuluu myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen (MRL 8: 63 §). Vuorovaikutus toteutetaan suunnitelman mukaisesti. Kaikille kaavoituksen osallisille ilmoitetaan kaavoituksen alkamisesta. Mikäli kyseessä on jokin merkittävä kaava, tulee järjestää jo tässä vaiheessa viranomaisneuvottelu alueellisen ympäristöviraston kanssa. Neuvottelu käydään ennen kuin osallisille varataan tilaisuus lausua oma mielipiteensä kaavasta. (Ympäristöministeriö 2007/1, 17–18.)

3.2.3 Valmisteluvaihe

Valmisteluvaiheessa tehdään kaavoituksen sisältöä koskevat päätökset. Valmistelua käsitellään kussakin kunnan toimielimessä aina tarpeen mukaan. Sisällöstä laaditaan perusselvitykset ja täydennetään niitä. Tässä vaiheessa suunnitellaan kaavan periaatteet ja tutkitaan mahdollisia eri vaihtoehtoja sekä arvioidaan niiden vaikutuksia. Valituista vaihtoehtoista tehdään kaavaluonnos. Osallistuminen ja viranomaisten välinen yhteistyö täytyy käynnistää tässä vaiheessa aloitusvaiheessa tehdyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti. (Ympäristöministeriö 2007/1, 17–18.)

Valmisteluvaiheessa järjestetään osallisille mahdollisuus halutessaan tuoda määräajassa oma mielipide esille joko kirjallisesti tai suullisesti asettamalla kaa-

valuonnos ja kaavanvalmisteluaineisto nähtäville. Mielenpitemen voi ilmaista myös esimerkiksi kaavaa koskevassa yleisötilaisuudessa. Mielenpiteensä voivat tässä yhteydessä esittää myös kunnan jäsenet. Tilaisuudesta mielenpiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. (MRA 6:30.1-2 §.) Saadut palautteet käsitellään ja hyödynnetään itse kaavaehdotuksessa (Ympäristöministeriö 2007/1, 18).

Valmisteluvaihe on tärkein vaihe vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta. Valmisteluvaiheessa kaavoitus on vasta tekeillä eli silloin osallisilla on vielä hyvät vaikuttamisen mahdollisuudet. Osalliset voivat tässä vaiheessa halutessaan tutustua kaavaan ja lausua siitä oman mielenpiteensä. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

3.2.4 Ehdotusvaihe

Kaavaehdotus valmistuu ehdotusvaiheeseen tullessa. Kunnan toimielin, joko kunnanhallitus tai lautakunta päättää kaavaehdotuksen laittamisesta julkisesti nähtäville. (Ympäristöministeriö 2007/1,19). Yleis- ja asemakaavaehdotus on pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutukseltaan vähäisen asemakaavan muutosehdotuksen nähtävilläpito on vähintään 14 päivää. Kaikki, joi- ta kaavoitus koskee, niin kunnan jäsenet kuin muut osalliset, saavat tutustua kaavaehdotukseen ja lausua oman mielenpiteensä ehdotuksesta. Muistutus toimitetaan kunnalle ennen nähtävilläpidon päättymistä. (MRA 3:19.1 §, MRA 5:27.1 §.) Muistutuksen tehneille lähetetään pyydettyä vastaus perusteluineen (MRL 8: 65.2 §).

Kunnan täytyy pyytää lausuntoja tarpeen vaatiessa viranomaisilta ja yhteisöiltä. Kaavaehdotuksesta pyydetään lausuntoja esimerkiksi ympäristökeskukselta, jos kaavoitettava alue koskee rakennussuojelualuetta. (MRA 5:28.1§ 2 k.) Lausunnoista ja muistutuksista kerätään yhteenveto kaavoittajan toimesta. Kaavoittaja katsoo yhteenvedon perusteella, onko kaavaehdotusta tarpeellista tarkistaa ja laatii myös kaavaselostuksen. Kaavaselostuksessa kuvataan muun muassa kaavan sisältö ja yhteenveto muistutusten vaikutuksesta kaavaan. Muistutusten

ja lausuntojen jälkeen järjestetään tarvittaessa viranomaisneuvottelu. Jos muistutukset ja lausunnot johtavat merkittäviin kaavamuutoksiin, ehdotus asetetaan uudelleen julkisesti nähtäville. (Ympäristöministeriö 2007/1, 18–19, 52–53.)

Ehdotusvaiheessa kaavoitus on viety pitkälle ja päätetty tietyiltä osilta. Osallisten tekemien lausuntojen ja mielipiteiden yhteenvedosta voidaan tehdä kaavaan vielä pieniä tarkistuksia. Mutta itse kaavaehdotukseen ei enää tässä vaiheessa todennäköisesti voida tehdä ainakaan suurempia muutoksia. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

3.2.5 Hyväksymisvaihe

Hyväksymisvaihe on nimensä mukaisesti kaavoituksen loppuun saattamista. Hyväksynnän jälkeen kaavapäätös on laitettava vielä yleisesti nähtäville. Kaavan hyväksymistä koskeva pöytäkirja ja siihen liitetty valitusosoitus pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävillä (KuntaL 7:63 §). Kun kaavoituspäätös on asetettu nähtäville, sen katsotaan tulleen kaikkien asianosaisten tietoon (Ympäristöministeriö 2003, 16–17). Nähtäville asettamisesta alkaa kulua valitusaika, joka on kunnallisvalituksissa 30 päivää (KuntaL 93 §). Kunta ilmoittaa kaavoitusta koskevasta hyväksymispäätöksestä niille kunnan jäsenille, osallisille ja viranomaisille, jotka ovat tehneet muistutuksen tai ilmoitusta pyytäneet (Ympäristöministeriö 2007/1, 18–19). Kaavan hyväksymisestä tehty päätös sekä kaavakartta ja kaavaselostus täytyy toimittaa heti tiedoksi alueelliselle ympäristökeskukselle (MRA 16:94 §).

Mikäli päätöksestä ei valiteta valitusajan kuluessa, kaavan hyväksymispäätös tulee valitusajan päätyttyä lainvoimaiseksi. Jos valituksia on tullut vain osaan kaava-aluetta, kunnanhallitus voi määrätä kaavan tulemaan voimaan vain niiltä osin, joihin valituksia ei ole tullut. Kunnan on lähetettävä voimaantullut kaava maanmittaustoimistolle, maakunnanliitolle, kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, kaava-alueeseen rajoittuvalle naapurikunnalle, ympäristökeskukselle sekä tarvittaessa myös muille viranomaisille. (Ympäristöministeriö 2003, 16–17.)

Hallinto-oikeuden tuomarin mielestä kaavoituksen vaiheista hyväksymisvaihe ei enää ole merkittävässä osassa vuorovaikutuksen kannalta. Hyväksymisvaiheessa kaavan sisältöä koskevat ratkaisut ovat pääosin tehty kaavoituksen aikaisemmissa vaiheissa. Hyväksyttäväksi tuleva kaava on jo kunnanvaltuuston käsiteltävänä. Kaavasta tehdyt mahdolliset muistutukset on käsitelty muualla esimerkiksi kunnanhallituksessa tai kaavoitusta varten perustetussa kaavoitusryhmässä. Muistutuksista tehdään yhteenveto ja niiden pohjalta esitys kunnanvaltuustolle hyväksymistä varten. Kunnanvaltuustossa ei ole enää mahdollisuutta vaikuttaa muistutuksin kaavan sisältöön. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

4 VUOROVAIKUTUS

Kuntien täytyi ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa alistaa kaavoituspäätökset valtion viranomaisten hyväksyttäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain myötä valtio halusi vähentää valvontaa ja korostaa kuntien omaa asiantunte-
musta sekä vahvistaa avointa ja vuorovaikutteista toimintaa (Ympäristövalio-
kunnanmietintö 1998:6, 3). Lailla haluttiin turvata vaikuttamisen mahdollisuus
itse kuntalaisille, joita kaavoituspäätökset koskevat. Lain myötä haluttiin tehdä
toimintatapojen muutos koskien kuntien kaavoituskäytäntöjä sekä osallisten
osallistumista. (Hirvonen & Wallin 2002, 29).

Kaavoituksen vuorovaikutuksella tarkoitetaan osallisten kanssa käytävää kes-
kustelua kaavoitusprosessin keskeisistä kysymyksistä heti suunnitteluprosessin
alusta lähtien. Se on kommunikaatiota eli tiedon tai viestin lähettämistä ja vas-
taanottamista tai asiaan vaikuttamista jollakin muulla tavoin. Vuorovaikutteiseen
suunnitteluun kuuluu turvata kaikille tasavertainen mahdollisuus osallistua, tuo-
da ilmi omia näkemyksiä ja mielipiteitä sekä muodostaa keskustelemalla yhtei-
nen käsitys suunnitteluongelmista ja sen ratkaisuvaihtoehdoista. Laadittava
kaava tulee hyvällä vuorovaikutuksella oikeaksi ja lainmukaiseksi. (Syrjänen
2005, 11–13.) Kaavoituksen vuorovaikutuksessa toimitaan kaikkien niiden kes-
ken, joita kaavoituspäätös koskee, jotta he pääsisivät mahdollisimman aikaises-
sa vaiheessa vaikuttamaan itse kaavaan sisältöön. (MRL 1:6 §.)

Viestintä kaavoituksesta on tärkeässä osassa kaavoituksen osapuolten välises-
sä vuorovaikutuksessa. Viestinnällä voidaan hälventää kuntalaisten ennako-
luuloja ja väärinkäsityksiä, joita kaavoitusprosessin edetessä esiintyy. (Kopo-
maa, Peltonen & Litmanen 2008, 243.) Viestintä paikallislehdissä tai joka kotiin
jaettavassa tiedotteessa tarpeeksi ajoissa on tehokkain ja kattavin menetelmä
kunnan kaavoituksille. Hyvä viestintä tavoittaa parhaiten oikeat kohderyhmät.
(Ympäristöministeriö 2007/1, 56.)

Onnistuneella vuorovaikutuksella tarkoitetaan sitä, että saavutetaan kaikki asianosaiset. Osallisten hyvä saavutettavuus riippuu paljon siitä, millaisesta kaavasta on kyse. Mikäli osallisia on vähän, heidät on helppo tavoittaa. Mikäli osallisia on paljon, on kunnan kannalta erittäin tärkeää valita oikeat tiedotusvälineet sekä -tavat. Maanomistajien oikeat osoitetiedot ovat kaavoituksen tiedottamisen kannalta merkittävä asia. Esimerkiksi, jos maanomistajan osoitetiedot otetaan kuntatietojärjestelmästä tai kunnan omasta rekisteristä, omistajatiedot eivät välttämättä ole enää ajankohtaisia. Kunnan osoitetiedoissa voi olla vanhentunutta tietoa esimerkiksi alkuperäisestä omistajasta. Silloin olisi tärkeää miettiä, muuta tiedotuskanavaa kaavoituksille. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

4.1 Merkitys

Hyvällä vuorovaikutuksella voi estää ristiriitatilanteiden puhkeamisen konflikteiksi (Ympäristöministeriö 2007/1, 34.) Vuorovaikutuksen tarkoituksena on suoda kuntalaisille mahdollisuus päästä osallistumaan kunnan toimintaan demokraattisella tavalla. Samalla kuntalaiset ikään kuin sitoutetaan kaavojen valmisteluun, päätöksentekoon ja kaavoituksen toteutukseen. Kaavan valmistelijat tulevat kuntalaisten lähelle. On tärkeää, että valmistelijat huomioivat ja ymmärtävät kuntalaisten kokemukset sekä halun vaikuttaa oman ympäristönsä viihtyvyyteen. Tämä vaatii valmistelijoilta aitoa halua ja ymmärtämistä kuntalaisia kohtaan. (Syrjänen 2005, 31.)

Päättäjien pitäisi osata hyödyntää paikallisuutta, nähdä kuntalaiset voimavarana ja parhaina asiantuntijoina. Kuntalaisille tarjotaan osallistumisen ja vaikuttamisen avulla mahdollisuus yhdessä asiantuntijoiden kanssa arvioida suunnittelua ja eri vaihtoehtojen vaikutuksia. (Arola 2002, 53.) Kaavoituksen ajoitus ja mitoitus, sopivien menetelmien löytäminen sekä kustannuskysymykset ovat tärkeässä asemassa koko kaavoitusprosessissa, mutta ne saattavat olla myös vuorovaikutuksen ongelmakohtia. Mikäli ajoitus myöhästyy, syntyy heti ristiriitoja eri toimijoiden välille. Osallisille on tarjottava mahdollisuus vaikuttaa ja kunnan viranomaisten tulee nähdä osalliset kunnan voimavarana sekä koko kaavoitusprosessiin kuuluvana osatekijänä. (Arola 2002, 10–11.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvun 62 § painottaa osallisten, kaavoittajan ja kunnan päätöntekijöiden välistä vuorovaikutusta. Myös valtion viranomaisten kanssa käytävä yhteistyö, avoimuus ja tiedonvaihto ovat ensiarvoisen tärkeässä asemassa. Kunnan on järjestettävä viranomaisneuvottelu alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Neuvotteluun ryhdytään kaavoituksen alkaessa ja sen jälkeen, kun kaavasta on nähtävilläpidon jälkeen saatu osallisten mielipiteet sekä lausunnot. Neuvottelusta laaditaan muistio, josta käyvät ilmi neuvottelun keskeisimmät asiat ja kannanotot. (MRA 3:18 §, MRA 5.26 §.) Neuvottelun tarkoituksena on saada kunnalle varmistus siitä, että kaavoitusprosessi lähtee asianmukaisesti liikkeelle ja vuorovaikutus toteutuu lain edellyttämällä tavalla (Syrjänen 2005, 87). Kaikkien niiden viranomaisten, jotka julkista valtaa käyttävät, täytyy edistää yksilön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätökseen, esimerkiksi juuri kaavoituspäätökseen (Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731, 2:14.3 §).

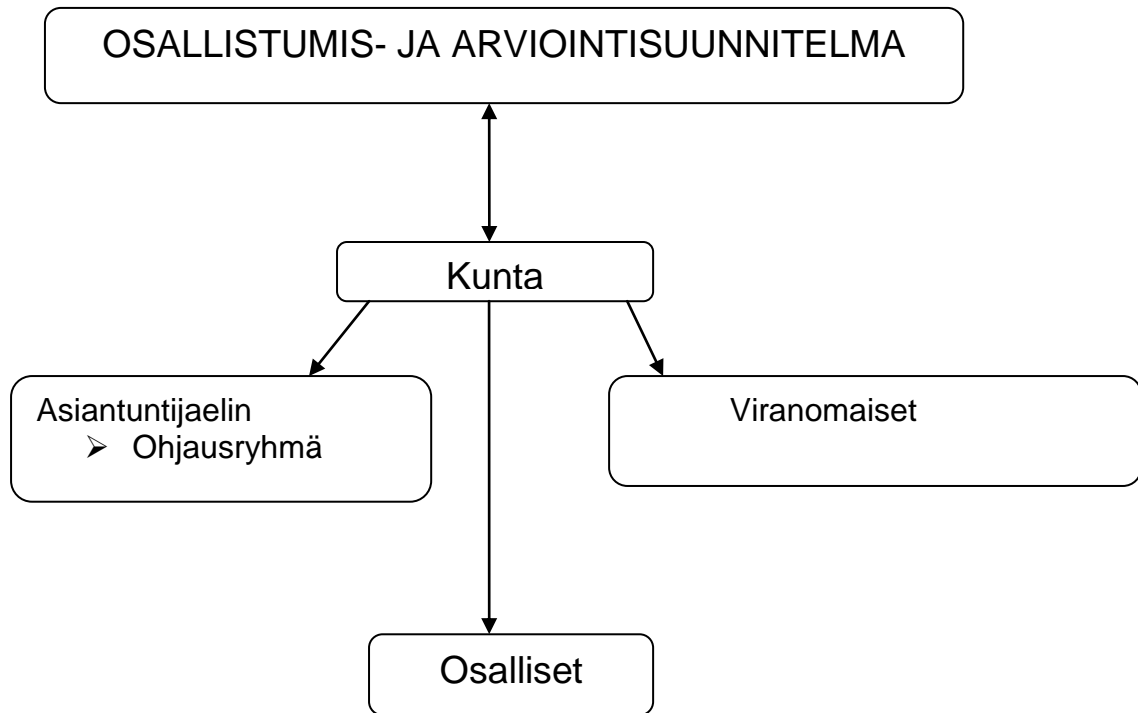
Kuntalaisten osallistumisen mahdollistaminen on säädetty pakolliseksi maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa. Vuorovaikutus on koko kaavoitusprosessin tärkein asia. Lainsäätäjän kannalta kuntalaisten osallistuminen on koettu tärkeäksi voimavaraksi. Kunnalle on hyötyä ottaessaan osallisten vaikuttamisen mahdollisuudet huomioon, koska yleensä kaavoitusprosessit ovat laajoja ja työtä joudutaan tekemään paljon. Mikäli vuorovaikutusmenettelyä ei ole järjestetty lain edellyttämällä tavalla se voi koitua kunnalle kalliiksi, koska osallisten valitusten ollessa käsittelyssä kaavoitushanke on pysähdyksissä. Kunnan kannalta merkittävä asia on myös se, että vuorovaikutuksen onnistuessa jokainen muutoksen halunnut osallinen ymmärtää, miksei hänen vaatimaansa muutosta voida kaavoituksessa huomioida. Kaavassa tulee olla suunnitteluperiaatteet, mitoitukset sekä maankäyttö- ja rakennuslain asettamat sisältövaatimukset. Kaikkia maanomistajia täytyy kohdella tasapuolisesti. Osallisten ymmärtäessä kaavoituksen tarkoituksen valitukset vähenevät. (Hallinto-oikeuden tuomarin 20.1.2012, haastattelu.)

4.2 Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Vuorovaikutuksen onnistumiseksi on osallisten hyvä tavoitettavuus erittäin tärkeää. Heti kaavoituksen alkuvaiheessa tehtävä osallistumis- ja arviointisuunnitelma tehdään osallisia ja kunnan jäseniä varten. Suunnitelman pitää antaa perustiedot itse kaavahankkeesta ja sen valmistelusta sillä tavoin, että kaikki osalliset voisivat arvioida kaavan tarkoitusta ja merkitystä. Tämän perusteella osalliset arvioivat, tarvitseeko heidän itse osallistua kaavan valmisteluun. (Ympäristöministeriö 2007/1, 36.)

Suunnitelma on uusi eikä sitä ole ollut käytössä aikaisemman rakennuslain aikana. Ympäristövaliokunnan mietinnön pohjalta suunnitelma lisättiin uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Mietinnössä ehdotetaan, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman avulla selvitetään heti kaavoitukseen ryhdyttäessä ne tahot, jotka on kytkettävä valmisteluun, ja sopivimmat keinot vuorovaikutuksen järjestämiseen (Ympäristövaliokunnan mietintö 1998:6, 3.)

Avoin keskustelu kuntalaisten kesken ja vuorovaikutteinen suunnittelu vaikuttavat myös siihen, että tehtyihin kaavoitusvalintoihin ja -ratkaisuihin liittyvät asiat joudutaan perustelemaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti aikaisempaa monipuolisemmin. Kaavoituksen suunnitteluun ja sen vaiheisiin sekä myös siihen, että kaavoituksessa tehtävät valinnat perustuvat riittäviin vaikutusten arviointiin tulee suunnitelman myötä enemmän läpinäkyvyyttä. (HE 101/1998 vp, 52.)



KUVIO 1 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman vaikuttavuus

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on kaavoitusprosessin vuorovaikutuksen ydin. Suunnitelma on kunnan sekä muiden toimijoiden välille tehty sääntöasiakirja. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on kunnan laatima suunnitelma siitä, miten kaavoitusprosessissa edetään ja miten osallistuminen hoidetaan. Suunnitelman laatii itse kaavoittaja, joka voi olla kunnan oma virkamies tai kunnan palkkaama konsulttitoimisto. (Syrjänen 2005, 87.) Niin kuin kuvioista 1 voi nähdä, suunnitelmaa voidaan pitää kunnan sitoutumisena yhteistyön järjestämiseen kaikkien kaavoituksen toimijaryhmien kanssa.

Suunnitelman riittävyyttä ja toteutusta arvioidessa kunta voi neuvotella alueellisen ympäristöviranomaisen kanssa (MRL 8: 66.2 §). Pohjoisessa neuvotteluvelvoite koskee myös saamelaiskäräjiä, jota on kuultava kaikista saamelaisten asemaan vaikuttavissa asioissa (Laki saamelaiskäräjistä 17.7.1995/974, 2:9 §).

Suunnitelma on julkinen asiakirja ja näin ollen jokaisen kuntalaisen saatavilla. Maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvun 64.2 §:n mukaan myös osallisilla on mahdollisuus pyytää ympäristökeskukselta neuvottelua osallistumis- ja arviointi-

suunnitelman riittävydestä. Mikäli alueellinen ympäristökeskus havaitsee, että suunnitelma on puutteellinen, sen on järjestettävä heti neuvottelut kunnan kanssa suunnitelman täydennystarpeen selvittämiseksi. Kuitenkaan ympäristökeskuksen kannanotot täydennystarpeista eivät sido kuntaa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennystä harkitessaan kunta joutuu ottamaan huomioon sen, että puutteellinen osallistumis- ja vuorovaikutusmenettely voi antaa perusteen osallisella valittaa kaavasta. (Ympäristöministeriö 2007/1, 37.)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole yksilöity suunnitelman sisältöä koskevia säännöksiä. Periaatteena on, että suunnitelma laaditaan kaavoituksen tarkoituksen ja merkityksen vaatimalla tavalla (MRL 63 §). Suppea-alaisissa tai merkitykseltään vähäisissä kaavoissa suunnitelma voisi olla yksinkertainen ja suppea. Mikäli kaavoitus on vähäinen, osallisia on vain muutama ja kaavan vireillööstä ilmoittaminen ja vuorovaikutus voidaan turvata, eli suunnitelmaa ei välttämättä tarvita. Laaja-alaisissa tai merkittävässä kaavoissa suunnitelman tulisi olla laajempi. (HE 101/1998 vp, 38.)

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö ja laajuus voivat vaihdella hyvinkin paljon. Jotta suunnitelma palvelisi osallisten tiedon tarvetta, siinä tulisi olla selkeä kuva itse kaavahankkeesta eli kaavoitettava alue ja sen sijainti sekä kaavoituksen lähtökohta ja sen tavoite. Siinä kerrotaan osallisille miten ja milloin voi osallistua ja mistä saa tarvittaessa tietoa kaavoituksesta. Suunnitelmassa kerrotaan myös suunnittelun rajoituksista ja se antaa rehellisen kuvan osallisten vaikuttamismahdollisuuksista. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 410.)

Suunnitelman tarkoituksena on, että vuorovaikutusta on jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa sekä se, että kaavoituksen ympäristövaikutuksiin liittyvät kysymykset tulevat monipuolisesti arvioitavaksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma tehdään asukkaita, järjestöjä kunnan ja valtion viranomaisia sekä muita osallisia varten. Osalliset, esimerkiksi maanomistajat voivat antaa palautetta suunnitelmasta, mikäli siinä on heidän mielestään puutteita. Puutteet voidaan selvittää sekä korjata ja näin vältetään heti erimielisyydet. Kaavoituksen vireilletulosta tiedotettaessa osallisille kuvataan myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö. Sisältö voidaan kuvata

yleispiirteisesti, mutta ilmoittaen samalla missä suunnitelmaan voi kokonaisuudessaan tutustua. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 409-410.)

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa sovitaan muun muassa siitä, miten vuorovaikutus toteutetaan. Suunnitelman tärkeys vaikuttaa kahdella eri tavalla. Se voi vaikuttaa vuorovaikutusmenettelyyn sekä kaavoitettavan alueen vaikutusten arviointiin. Pelkästään kaavoitusmenettelyn muodollinen toteutus esimerkiksi kaavan vireilletuloilmoitus ja valmistelu- sekä esitysvaiheen nähtävilläpito eivät kuitenkaan yksinään riitä. Suunnitelmassa pitää olla osallisten käytettävissä ja nähtävissä myös riittävät selvitykset ja tiedot koko kaavoituksesta. Osallisten täytyy kyetä arvioimaan, miten kaavaratkaisu vaikuttaa jokaisen osallisen osalta. Selvitysten ollessa puutteellisia, on osallisten mahdotonta ottaa kantaa kaavoitukseen asianmukaisesti. Silloin on vaikea arvioida koko kaavan sisältövaatimusten täyttymistä. Esimerkiksi, jos suunnitelmassa ei ole luontoselvityksiä, ei voida tietää täyttääkö kaava laissa luonnon osalta asetetut vaatimukset luonnonhoidon huomioon ottamisen osalta. Suunnitelman ollessa puutteellinen ja epätäydellinen, voi vuorovaikutus kaavoitusprosessissa epäonnistua. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

5 VUOROVAIKUTUKSEN EPÄONNISTUMISEN MAHDOLLISIA SYITÄ

Ristiriitatilanteet kuuluvat kaavoitukseen. Aina löytyy tilanteita, joissa yhteisymmärrystä on vaikeaa löytää. Avoimuus on merkittävää ja osallisille täytyy myös kertoa avoimesti kaavan suunnittelua ja vaikuttamista rajaavia asioita. Asiat täytyy esittää ymmärrettävästi, jotta jokainen osallinen varmasti ymmärtää, mitä kaavoituksella tarkoitetaan. Kaava-aineiston täytyy olla selkeä ja ymmärrettävä. Selkeyttä voisi lisätä käyttämällä havainnollisia kuvia ja malleja. (Ympäristöministeriö 2007/1, 34–35.) Kaava-aineisto ei saa olla suunnittelijoiden käyttämää ammattikieltä. Se ei tavallisille kuntalaisille aina avaudu, eivätkä he silloin ymmärrä mistä kaavoituksessa on kysymys. (Arola 2002, 29-30.)

Syrjäsen (2005, 62.) mielestä ristiriitatilanteet kaavoitusprosessissa useimmiten syntyvät siitä, että suunnittelijat pyrkivät samankaltaistamaan kaavoitustilanteen. Kaavoitustilanteessa tulisi huomioida paikalliset olosuhteet sekä kaavoitettavan alueen asukkaiden ja kuntalaisten asuinolot. Kunnan asukkaat tuovat suunnitteluun paikallisen näkemyksen. Suunnittelijat taas saattavat kokea paikallisten mielipiteiden olevan ristiriidassa kaavoitettavan alueen kokonaisuuden kanssa. Tämä on vaikea ristiriitatilanne osallisten ja suunnittelijoiden välillä.

Lapissa kuntien tekemiin kaavoitusratkaisuihin vaikuttavat paikallisten asukkaiden lisäksi poronhoito, saamelaisuus ja matkailu. Lapin kunnat joutuvat ottamaan huomioon ja yhteen sovittamaan erilaiset maankäyttöintressit ja turvaamaan muun muassa paikalliset elinkeinot. Tämä tuo Lapin kunnille lisää haastetta verrattuna muihin Suomen kuntiin. Yhteentörmäyksiä on esimerkiksi eri elinkeinojen kuten poronhoidon, matkailun ja kaivosteollisuuden välillä. Matkailu on tärkeässä asemassa monissa Lapin kunnissa, sillä se tuo verotuloja kuntaan. Kaikki kuntalaiset eivät kuitenkaan halua esimerkiksi matkailupalveluita oman rauhallisen mökin viereen tai moottorikelkkareittejä poronhoitoalueelle haittaamaan porojen laiduntamista.

Halusin työssäni tutkia vuorovaikutuksen onnistumista ja siihen liittyviä syitä Lapin maakunnassa. Tutkimuksessani käytin Rovaniemen hallinto-oikeuteen tulleita yleis- ja asemakaava valituksia sekä oikeuden niihin tekemiä päätöksiä vuodelta 2010. Lisäksi tutkin vielä päätöksiä, jotka on annettu vuonna 2009 sekä 2012. Ensimmäisen vuoden 2009 kaavavalituksen päätöksineen otin työhöni ohjausryhmän vuoksi. Toinen vuoden 2009 sekä vuoden 2012 päätökset koskivat kaavoitettavan alueen vaikutusten arviointia. Otin myös työhöni korkeimpaan hallinto-oikeuden tekemän ratkaisun niihin valituksiin, joista oli jatkovalitetu. Vuoden 2010 päätöksistä kaavavalitusten yhteismäärä oli 33. Yksi hallinto-oikeuteen tulleista kaavavalituksista koskee aina jonkun yksittäisen kunnan tekemää yleis- tai asemakaavapäätöstä. Yhdessä kaavavalituksessa voi olla useita yksityisiä henkilöitä ja yhdistyksiä, jotka ovat kerääntyneet yhteen tekemään yhdessä valituksen kunnan hyväksymään kaavoituspäätökseen.

Hallinto-oikeuteen tuleva valitus saa yhden oman diaarinumeronsa ja, jos saman kunnan samaan kaavoituspäätökseen saapuu useita valituksia, ne ratkaistaan samassa päätöksessä. Kaavavalituksissa valittajina oli yksityisiä henkilöitä yhteensä 42, kuolinpesiä 2, erilaisia yhdistyksiä 8 ja lisäksi oli vielä yksi yritys. Yleiskaavavalituksia oli 29 ja asemakaavavalituksia 13. Yhteensä 17 valituksessa vedottiin vuorovaikutuksen epäonnistumiseen ja yleiskaavavalituksia näistä oli 16. Ainoastaan yhdessä asemakaavavalituksessa vedottiin vuorovaikutuksen epäonnistumiseen. Muut vuoden 2010 päätösten kaavavalitukset koskivat muuta kuin vuorovaikutuksessa tapahtunutta virhettä.

Ennen työni aloittamista tutkin, löytyisikö kuntien välillä eroa vuorovaikutuksen järjestämisessä. Lapin maakunta on maantieteellisesti laaja. Valitukset olivat keskittyneet enemmän Etelä-Lapin osaan, mutta mitään suurempaa eroa ei ollut havaittavissa siinä, oliko kyseessä asukasmäärältään suurempi tai pienempi kunta. Kiinnitin huomiota myös kuntamuotoihin. Selvitin löytyisikö eroa siihen, tekikö kaavoituspäätöksen kunta vai kaupunki. Saamani käsityksen mukaan kuntamuodoilla ei ollut mitään vaikutusta valitusten määrään.

Lapin maakunnan kunnat ovat pinta-alaltaan laajoja. Rovaniemen kaupunki on tällä hetkellä pinta-alaltaan Euroopan suurin. Hallinto-oikeuden tuomarin mieles-

tä kuntamuodoilla ei ole suurta vaikutusta vuorovaikutuksen järjestämisessä. Enemmän vaikutusta on kaavoitettavan alueen suuruudella vuorovaikutuksen järjestämisessä. Esimerkiksi kunnan tehdessä pientä asemakaavamuutosta yhden korttelin alueelle ei tarvita järjestää laajoja yleisötilaisuuksia, koska osallisia on vähän ja heidät tavoitetaan nopeasti. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

5.1 Tiedottaminen

Kaikkia osallisia täytyy siis tiedottaa. Tiedottaminen on erittäin tärkeää kaikissa kaavoituksen eri vaiheissa. Viranomaisten kaavoitussuunnitelma-asiakirjat ovat yleensä julkisia ja kaikkien halukkaiden saatavilla. Osallisilla on oikeus saada tietoa heitä koskevista asioistaan. Tämä tietysti edellyttää tiedon tarvitsijaltakin omaa aktiivisuutta selvittää ja olla kiinnostunut oman kuntansa kaavoitussuunnitelmista sekä siitä, mitä asiakirjoja hän haluaa nähtäväksi. Viranomaisten velvollisuus on tiedottaa avoimesti ja antaa eri yksilöille sekä yhteisöille mahdollisuus muodostaa vapaasti oma mielipide sekä valvoa omia oikeuksiaan ja etujaan. (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 21.5/1999/621, 1:3 §.) Käytännössä kunnat toteuttavat kaavoituksesta tiedottamisen kunnanvirastojen ilmoitustauluilla ja osin sähköisesti. Usein valmisteluaineisto on laajoja ja kaavoituskarttoja on paljon. Tämä tuo haastavuutta tiedotuksen toteuttamiseen. (Syrjänen 2005, 85-86.)

Tutkimissani valituksissa kaavoitusmenettelyn alkuvaiheen tasapuolinen kohtelu maanomistajien kesken nousi esille yhteensä 20 yksittäisissä valituksissa. Erään valittajan mukaan joillakin maanomistajilla ei ollut ajoissa saatavilla mitään tietoa koko kaavoitushankkeesta tai sen laajuudesta. Eräät maanomistajat olivat saaneet tiedon kaavoituksesta vasta tiedotusvälineiden kautta. Tieto oli lisäksi ollut virheellistä ja harhaanjohtavaa. Maanomistajia oli kuultu satunnaisesti ja vasta kaavoitusmenettelyn loppuvaiheen yleisötilaisuuksissa. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Valitustenalaisten päätösten tehneiden viranomaisten kanta taas oli se, että kunta oli toteuttanut laajaa vuorovaikutusta. Vuorovaikutus oli toteutunut eri vi-

ranomaisten, maanomistajien, kuntalaisten ja muiden osallisten kesken. Osallisia oli kuultu muun muassa lähettämällä kysely, järjestämällä yleisötilaisuuksia ja ilmoittamalla laajasti useissa lehdissä. Maanomistajille ja -haltijoille oli lähetetty kirjalliset ilmoitukset. Myös neuvottelutilaisuuksia on järjestetty eri osallisten kesken. Keskustelutilaisuuksia oli järjestetty moneen kertaan ja nähtävillä pito oli ollut lainmukainen. Kun kaavaehdotukseen oli tehty joitain muutoksia, kaavoitus oli ollut julkisesti nähtävillä eli halutessaan osalliset olisivat voineet osallistua kaavoituksen eri vaiheisiin. Hallinto-oikeuden ratkaisu oli, että kaavoitusprosessi täyttää maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen asetetut vaatimukset. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Hallinto-oikeuden tuomarin haastattelusta kävi ilmi, että tiedottaminen kaavoituksen vireilletulosta tapahtuu yleensä kuulutuksella tai se voidaan myös tehdä kaavoituskatsauksen yhteydessä. Lisäksi kaavoituksen vireilletulosta voidaan ilmoittaa kunnan omilla nettisivustoilla. Nettisivustoa kutsutaan yleensä kaavatoriksi. Kuntalaiset voivat halutessaan katsoa, mitä kaavoituksia kunnassa on vireillä. Kaavatorilla ilmoitetaan kaavoitushankeen etenemisen myötä kaavoitukseen liittyvää aineistoa. Aineistoa ovat esimerkiksi kaavaselostus, osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä alustavat kaavaluonnokset ja muut tiedotteet. Kunta voisi mainostaa kaavatoria sekä myös lakisääteistä vuosittaista kaavoituskatsausta. Hyvä tiedottamisen väline on lisäksi myös kunnan oma joka kotiin jaettava tiedotuslehti tai paikallislehti. Kunnissa voitaisiin kenties panostaa siihen, että ihmiset tietäisivät kaikki kunnan käytettävissä olevat tiedotustavat. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

5.2. Kuuleminen

Asianosaisten kuuleminen on yksi osa vuorovaikutusta. Kuuleminen kaavoituksessa tarkoittaa sitä, että kaikki osalliset voivat sanoa oman mielipiteensä kyseessä olevasta kaavoituksesta. Osallisille täytyy järjestää keskustelumahdollisuuksia ja mahdollisuus tutustua myös toisten osallisten näkökantoihin. Palautteenanto muistutuksen tekijöille perusteluineen on aina tärkeää, koska he haluavat nähdä sen, onko heidän ehdotuksillaan ja toiveillaan ollut vaikutusta kaavaratkaisuun. Kunnan vastineet valmisteluvaiheessa saatuihin mielipiteisiin se-

kä ehdotusvaiheessa muistutuksiin ovat tärkeitä palautteita osallisille. Kaavoituksen laatijat keräävät tiedot osallisten antamista mielipiteistä kaavoitusprosessin aikana ja pyrkivät mahdollisuuksien mukaan noudattamaan osallisten mielipiteitä kaavoitusprosessin valmisteluvaiheessa. (Ympäristöministeriö 2007/1, 34.)

Tutkin kuulemismenettelyä valittajien mielipiteiden pohjalta. Huomasin, että yksityisten valittajien taholta kuulemisen laiminlyönti oli eniten esiintyvä valitusperuste, yhteensä seitsemässä valituksessa vedottiin kuulemisen laiminlyöntiin. Valittajien mielestä he eivät olleet päässeet ilmaisemaan tarpeeksi omia mielipiteitä juuri sen vuoksi, että kaikkia osallisia ei ollut kuultu. Tiedotustilaisuuksiin ei ollut kutsuttu kaikkia osapuolia. Yksityiset valituksentekijät pitivät maanomistajien ja erilaisten yhdistysten kuulemista juuri tärkeimpänä asiana. (Rovaniemen HaO 16.11.2010, 10/0579/1.)

Yksittäinen valitus Etelä-Lapin alueelta koski myös kuulemismenettelyä. Kunta oli valittajan mukaan markkinoinut yleiskaavan suunnittelua vuorovaikutteisena. Valittajan mielestä asia ei ollut kuitenkaan toteutunut lainkaan maanomistajien kuulemisen osalta. Kaavoituspäätökseen ei ollut tehty muutosta valittajien vaatimalla tavalla. Valituksenalaisen päätöksen tehneen kunnanvaltuuston kanta oli se, että kaavoitusprosessiin oli sisällytynyt jo perusselvittelyvaiheesta lähtien hyvin laaja vuorovaikutus kaikkien viranomaisten, maanomistajien, kuntalaisten sekä muiden osallisten kesken. Kaavoituksen eri vaiheissa oli huomioitu mahdollisuuksien mukaan esitetyt kannanotot. Mikäli kannanottoja ei voitu huomioida oli kaavatyöryhmä antanut perustellun vastineen. Hallinto-oikeuden kanta oli se, että kaavoituksessa ei ollut tapahtunut menettelyvirhettä sillä perusteella, että kaavaehdotusta ei ollut muutettu valittajien vaatimuksessa esitetyllä tavalla. Syitä valtuuston päätöksen kumoamiseen valittajien esittämillä perusteilla ei ole. (Rovaniemen HaO 16.11.2010, 10/0579/1.)

Oikeustapauksista ilmeni, että esimerkiksi saamelaiskäräjät, paliskuntainyhdistys ja metsänhoitoyhdistys olivat sellaisia järjestöjä, joiden kuuleminen olisi ollut valittajien mielestä ehdoton ehto kaavoitusta valmisteltaessa. Erään pohjoisen kunnanvaltuuston kaavoituspäätökseen oli tehty lukuisia yksityisten henkilöiden

tekemiä valituksia. Valitukset koskivat vuorovaikutusta saamelaiskylän asukkaiden kanssa. Valittajien mukaan viranomaiset olivat unohtaneet käydä vuoropuhelua saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa. Saamelaiskäräjien ehdotuksen mukaan poronhoitoa koskevassa asiassa on neuvoteltava paliskunnan kanssa jokaisen tokkakunnan kohdalla erikseen. Kyseessä olevassa valituksessa loukattiin valittajan mukaan alkuperäiskansan alkuperäisiä oikeuksia. Heidän kuulemisensa olisi ollut valittajan mielestä tärkeää juuri paikallistuntemuksen ja poronhoidon osalta. (Rovaniemen HaO 18.10.2011, 11/0447/1)

Päätöksen tehneen viranomaisen lausunnosta käy ilmi, että saamelaisia ja heidän itsehallintoon edustavan saamelaiskäräjien kanssa oli neuvoteltu. Kunnanhallituksen lausunnon mukaan saamelaiskulttuurimääräyksen tavoitteet ja periaatteet on huomioitu kaavoituksessa. Lisäksi saamelaiskäräjien edustaja oli osallistunut kaavan ohjausryhmätyöskentelyyn ja ympäristökeskuksen kanssa käytyihin kaavaneuvotteluihin. Poronhoitolakiin ei sisälly määräyksiä tokkakunnista ja niiden tehtävistä. Paliskuntainyhdistys vastaa poronhoidosta alueellaan. Paliskunnan kanssa oli neuvoteltu kolme kertaa ja paliskunnan poroisäntä oli osallistunut myös kaavoituksen ohjausryhmätyöskentelyyn. Lisäksi paliskunnan jäsenillä on ollut mahdollisuus lausua oma mielipiteensä kaavaehdotuksesta sen tultua julkisesti nähtäville. Saamelaiskäräjät ja paliskunta olivat antaneet lausunnon, johon kaavanlaatija on antanut vastineen. Myös jokaisella saamelaisella maanomistajalla on ollut halutessaan mahdollisuus esittää oma mielipide. (Rovaniemen HaO 18.10.2011, 11/0447/1.)

Hallinto-oikeuden kanta oli, että kuulemista oli toteutettu useita kertoja muun muassa järjestämällä yleisötilaisuuksia ja lähettämällä maanomistajille kyselyjä. Kaavaehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä neljä kertaa. Kaavoitusta varten oli laadittu muun muassa selvitykset saamelaiskulttuurin sekä ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten osalta. Saamelaiskulttuuriin kuuluvien luontaiselinkeinojen harjoittamismahdollisuudet on otettu huomioon kaavoitusta tehtäessä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä, että selvitykset olisi tullut tehdä valittajan esittämällä tavalla yhteistyössä kylien asukkaiden kanssa. Kaavaehdotus selvityksineen on ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn vuorovaikutusmenettelyn piirissä, joten yksittäisillä kylien asukkailla tai saamelaisten itsehallintoa

edustavalla saamelaiskäräjillä on ollut mahdollisuus lausua käsityksensä tehdyistä selvityksistä. Edellä lausuttu huomioon ottaen kunnan kaavoitusprosessissa ei ollut tapahtunut vuorovaikutuksen osalta menettelyvirhettä. (Rovaniemen HaO 18.10.2011, 11/0447/1.)

5.3. Muistutus

Kaavaehdotuksen valmistuttua varataan osallisille ja kunnan jäsenille mahdollisuus lausua oma mielipide (MRL 8:65.1 §). Mielipide voidaan antaa joko suullisesti tai kirjallisesti. Muistutuksen tekomahdollisuus on yksi osa kaavan valmisteluun sekä päätöksentekoon kuuluvaa tärkeää vuorovaikutusmenettelyä. Muistutuksella osalliset voivat haluta korjauksia ja muutoksia kaavaehdotukseen tai parantaa kaavoituksen laatua. Muistutuksella voidaan puuttua myös siihen, ettei kaavaehdotuksen sisällössä ole otettu huomioon valmisteluvaiheen aikana esitettyjä näkökohtia. Tällöin muistutuksen tekijän tulee esittää miten ja missä määrin ehdotus ei vastaa lain edellyttämiä kaavan sisältövaatimuksia. (Syrjänen 2005, 93-94.) Muistutuksen tekijän kannalta on tärkeää, että hän saa tietoonsa kunnan perustelut siinä vaiheessa, kun henkilö voi vielä vaikuttaa lopulliseen kaavoituksen päätöksentekoon (Jääskeläinen, Syrjänen 2010, 412).

Rovaniemen hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista viidessä valitusperusteena oli, että muistutuksilla, joita osalliset olivat tehneet, ei ollut saatu mitään nähtävää muutosta aikaan. Valittajat olivat halunneet, että heidän tekemänsä muistutukset tulisi jotenkin huomioida kaavan laadinnassa. Jokainen yksittäinen valituksentekijä oli halunnut oman mielipiteen näkyvän kaavaehdotuksessa eli valittajat olivat toivoneet selvää muutosta oman kiinteistönsä kohdalla. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Valittajien mielestä muistutuksista saadut palautteet olisi pitänyt kerätä osaksi kaavaselostusta sekä kaavan rakenteellista sisältöä. Osassa tapauksista enemmän haittaa heille kaavoituksessa oli aiheutettu, mitä enemmän muistutuksia oli annettu. Vastineet muistutuksiin olivat olleet epämääräisiä ja käsittämättömiä. Saatavilla olleissa tilakohtaisissa vastineissa muistutuksiin oli annettu virheellistä tietoa, jonka seurauksena kaavoituspäätöksen tehneet viranomaiset

olivat tulleet harhaanjohdetuiksi ja näin ollen tehdyt päätökset olivat virheellisiä. Kaavoitusta ei ollut muutettu esitetyllä tavalla. Maanomistajille ei ollut annettu etukäteen mahdollisuutta tarkistaa annettuja vastineita, jotta virheellistä tietoa ei olisi käytetty kaavoituspäätöksessä. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Päätöksen tehneiden viranomaisten kanta oli aivan päinvastainen. Viranomais-ten mielestä kaavoitusmenettelyn eri vaiheissa on huomioitu muistutusten tekijöiden mielipide ja pyritty huomioimaan muutos mahdollisuuksien mukaan. Mikäli muistutusta ei ole voitu huomioida, on kaavoitusryhmä antanut muistutuksen tehneille vastaukset perusteluineen. Kaavoittajat olivat vastanneet muistutuksiin kaikille, jotka olivat jättäneet osoitetietonsa. Hallinto-oikeuden kanta oli se, että kaavaratkaisun ei voida katsoa perustuneen virheelliseen tai puutteelliseen tietoon vain sen perusteella, että valittajat eivät hyväksy annettuja perusteluja (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Hyvään vuorovaikutukseen kuuluu selkeät ja ymmärrettävät vastineet. Osallisen antaessa kaavaan mielipiteen tai muistutuksen, kaavoittajan täytyy laatia heille vastine perusteluineen. Vastineen tulee vastata mahdollisimman hyvin siihen, mitä osallinen kysyy. Vastauksessa tulee selvittää osalliselle, miksi ei voida tehdä kaavaehdotukseen muutoksia osallisen toivomalla tavalla. Vastauksessa tuodaan esille esimerkiksi kaavoituksen mitoitukset, suunnitteluperiaatteet ja sisältövaatimukset. Kaavoittajan vastausten täytyy olla laadultaan hyviä. (Hallinto-oikeuden tuomari 20.1.2012, haastattelu.)

5.4 Ohjausryhmän toiminta

Ohjausryhmän tulee noudattaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa sovittuja tapoja siitä, miten kaavoitusprosessissa menetellään. Ohjausryhmän perustaa joko kunta itse vastaamaan kaavoitusprojektista tai sitten se muodostetaan siten, että esimerkiksi valtion ympäristöviranomaisen määrittelee jäsenet, mikäli kaavahanke saa ulkopuolista rahoitusta. Kunnan perustamana se koostuu kunnan viranhaltijoista, jotka ovat esimerkiksi maankäyttöön perehtyneitä osajia. Mikäli ohjausryhmä on kunnan perustama sisäinen kunnan toimielin, tulee sovellettavaksi muun muassa viranhaltijain esteellisyyssäännökset. (Lapin ympä-

ristökeskus 2005, LAP-2004-R-11-52, KHO 5.10.2011, 2826.) Ympäristöviranomaisen perustamana ohjausryhmässä voi olla edustus kunnasta ja viranomaisista. Viranomaisista esimerkiksi metsähallituksen edustaja tai saamelaiden edustaja voivat olla samalla myös kaavoituksen osallisia.

Halusin työssäni tuoda esille myös ohjausryhmän toimintaa kuntien kaavoituspäätöksissä, koska useissa vuoden 2010 valituksissa mainittiin sana ohjausryhmä. Ohjausryhmä kuuluu kaavoitusmenettelyyn. Ohjausryhmiä on kahdenlaisia kunnansisäisiä ja kunnanulkopuolisia. Otin työhöni myös vuoden 2009 kaavavalituksen päätöksineen, joka koski kunnan ulkopuolisen ohjausryhmän toimintaa. Erään pohjoisen kunnan vuoden yleiskaavapäätös oli aiheuttanut valitusten vyöryn. Kunnan päätökseen oli yhteensä tullut 23 valitusta. Valittajina oli 59 yksityistä, metsähallitus, kuolinpesä sekä yritys. Valittajille oli aiheuttanut suurta hämmennystä ohjausryhmän toiminta kunnan yleiskaavapäätöksessä. Ohjausryhmä oli perustettu, koska kunnan käyttöön tarvittiin laajaa asiantuntemusta kaavahankkeen osalta, erityisesti maisemallisten tekijöiden vuoksi. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Hanke oli saanut Lapin ympäristökeskuksen päätöksen mukaan rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastolta (EAKR) sekä Suomen valtiolta. Kaavahankkeen rahoituksen saamisen ehto oli ohjausryhmän perustaminen. EU-hankkeiden ohjausryhmän tehtäväluettelosta käy ilmi, että ohjausryhmän perustamisen yhtenä tavoitteena on saada kunnan käyttöön laaja ja pätevä asiantuntemus kaavahankkeen toteutukseen. Ohjausryhmään oli nimetty Lapin ympäristökeskuksen toimesta henkilöt, jotka vastasivat kaavoitushankkeen edistymisestä ja toimivat asiantuntijoina. Ryhmässä tuli olla muun muassa edustus kunnasta, Lapin liitosta, metsäkeskuksesta ja yrittäjien edustaja. Ohjausryhmän tuli valvoa hankkeen etenemistä ja kustannusten toteutumista kustannusarvioin mukaisesti. Ryhmän tuli kokoontua riittävän usein ja pidettävä kokoontumisista pöytäkirjaa. Pöytäkirja tuli toimittaa Lapin ympäristökeskuksen nimeämälle valvojalle. (Lapin ympäristökeskus 2005, LAP-2004-R-11-52, KHO 5.10.2011, 2826.)

Ohjausryhmän kokoonpano oli valittajien mielestä suurin epäkohta. Kokoonpanossa oli valittajien mielestä muun muassa matkailuedustajia, jotka hyötyivät

kaavoitushankkeesta eniten. Ohjausryhmän sekä kaavanlaatijoiden välille oli valittajien mielestä muodostunut side, jonka puolueettomuutta ei voitu pitää oikeana. Kaavanlaatijat olivat ohjausryhmän valitsemat ja heidän päätöksensä menivät vain ohjausryhmän arvioitavaksi. Asianosaisten kuuleminen oli toteutettu muodollisesti. Kokouksia oli järjestetty ja yleiskaavavastaava oli ollut tavattavissa useita kertoja, mutta valittajien mielestä ei kuitenkaan riittävästi. Valittajat olivat vaatineet kaavaluonnosta muutettavaksi, mutta mielipiteitä ei ollut heidän mukaansa otettu huomioon. Kuulemismenettely oli vaikuttanut kaavaan, mutta ei kuitenkaan yhdenvertaisesti, puolueettomasti ja asianmukaisesti. Kaavoittajien vastineet muistutuksiin olivat puutteelliset eikä niitä ollut perusteltu. Myöskään valittajien tekemiä kaavan parannusehdotuksia ei ollut hyväksytty, eikä perusteltu miksi ehdotukset hylättiin. Vaikka muistutukset ja parannusehdotukset olivat perusteltuja ja niissä oli esitetty, miksi kaavaehdotus tulisi muuttaa valittajien toivomalla tavalla, sitä ei ollut kuitenkaan tehty. Lisäksi valittajien mielestä kaavan vaikutusten arviointi on ollut vaikeaa eikä heillä siten ole ollut mahdollisuutta vuorovaikutukseen. Erään valittajan mielestä osallistumis- ja vuorovaikutussuunnitelmaa ei ollut noudatettu. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Valituksenalaisen päätöksen tehneen kunnan kanta taas oli päinvastainen. Ohjausryhmän kokoonpano oli ympäristökeskuksen nimeämä. Kunta oli kilpailuttanut kokeneen konsulttitoimiston kaavanlaatijaksi. Kaavoituksen vireille tulosta oli ilmoitettu kaavoituskatsauksen yhteydessä vuonna 2005. Hankkeesta oli laadittu 21-sivuinen osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Suunnitelmassa on muun muassa todettu osalliset, miten osallistutaan, hankkeesta vastaavat henkilöt yhteistietoineen ja aikataulun arviointi. Lisäksi suunnitelmassa on kerrottu ne keinot, joilla kaavoitusprosessia voidaan seurata. Nähtävilläpidosta oli tiedotettu maanomistajille kirjeellä ja tiedotettu lehdissä. Lisäksi on järjestetty lukuisia yleisötilaisuuksia. Hallinto-oikeuden päätöksessä, joka on 81 sivuinen, käydään läpi kaikkien valittajien valitusperusteet. Päätöksen mukaan kaavoitusmenettelyssä ei ollut vuorovaikutuksen osalta tapahtunut menettelyvirhettä. (Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.)

Valittajien mielestä virheitä kunnan tekemässä päätöksessä kuitenkin oli. Muiden syiden lisäksi osallisten mielipide oli, että vuorovaikutus ei ollut toteutunut lainkaan kaavoitusmenettelyssä lain edellyttämällä tavalla ja he valittivat vielä hallinto-oikeudenkin päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus toteaa käsittelyssään, että kunta vastaa yleis- ja asemakaavojen laadinnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytössään riittävät voimavarat ja asiantuntemus kaavoitusasioiden hoitamista varten. Voimavarojen tarve vaihtelee kunnittain, siksi jokaisen kunnan tulee itse arvioida voimavarojen riittävyys sekä riittävä asiantuntemus. Lapin ympäristökeskus oli myöntänyt kunnalle avustusta kaavoitushankkeeseen. Avustuksen saaminen on edellyttänyt ulkopuolisen ohjausryhmän asettamista, että kunnan käyttöön saadaan laaja ja pätevä asiantuntemus kaavahankkeen toteutumiseen. Ohjausryhmän ja toteuttajan valinnalla on tullut varmistaa, että kaavahankkeessa on riittävä osaamista erityisesti maisemallisten tekijöiden huomioimiseksi. Ohjausryhmää ei sen asettamisesta ja tarkoituksesta saadun selvityksen mukaan ole pidettävä kunnan toimielimenä eikä siten tässä tehtävässä esteellisenä. Asiassa ei ole myöskään esitetty että yksittäinen kunnan virkamies tai luottamushenkilö olisi ollut esteellinen käsittelemään virka- tai luottamustehtävää hoitaessaan tai toimessaan ohjausryhmän jäsenenä. Ohjausryhmän toiminta ei ole syrjäyttänyt kaavaa laadittaessa noudatettavia maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä koskien vuorovaikutuksen menettelytapoja ja osallistumismahdollisuuksien turvaamista. Perusteita hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ollut. (KHO 5.10.2011, 2826.)

5.5 Kaavoituksen vaikutusten arviointi

Laadittavan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Selvitykset on tehtävä koko kaavoitettavalta alueelta, johon kaavalla oletetaan olevan olennaisia vaikutuksia. Selvitykset koskettavat muun muassa ympäristövaikutuksia. Osallisilla tulee olla mahdollisuus arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta. Arvio kaavoituksen vaikutuksista tulee tehdä riittävän aikaisessa vaiheessa. (MRL 1:9 §, MRL 8:62.1 §, MRL 8:63.1 §.) Vaikutusten ja arvioinnin pohjalta osalliset, suunnittelijat sekä päättäjät saavat tietoa

kaavan toteuttamisen vaikutuksista, niiden merkittävydestä sekä mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista (Syrjänen 2005, 136).

Keski-Lapissa sijaitsevassa kunnassa valtuuston tekemään kaavoituspäätökseen haettiin muutosta muun muassa sillä perusteella, että osallisilla ei ollut mahdollisuutta arvioida kaavoituksen vaikutuksia. Kaavoituksen aikataulu oli ollut tiukka ja osalliset eivät olleet ehtineet arvioida kaavan vaikutuksia. Kaavoituksessa oli merkitty moottorikelkkareittejä kulkemaan järvellä sekä yksityisten mailla. Valittajat vaativat reittien poistamista omien maittensa läpi. Reiteistä ei ollut tehty mitään ympäristöselvityksiä, joten myöskään tämän vuoksi osalliset eivät olleet voineet arvioida kaavoituksen vaikutuksia. Valittajien mielestä esimerkiksi pakokaasu- ja meluhaittojen tutkiminen sekä vaikutukset järven kaloihin olivat tekemättä. Myös rakentamisen maisemalliset vaikutukset olivat arvioimatta. Lisäksi valittajat olivat myös tässä tapauksessa sitä mieltä, että mielipiteitä ei ollut kaavoituksessa huomioitu. Valittajien mielestä valtuusto päätöstä tehdessään oli päättänyt, että mitään muutoksia ei enää tehdä, jotta kaavapäätös saataisiin nopeasti aikaiseksi. Valittajat vetosivat vielä siihen, että kaavan hyväksymispäätös oli myöhästynyt kunnan pitämällä internet-sivuilla. (Rovaniemen HaO 28.4.2009, 09/0157/1.)

Viranomaisten mielestä kaavoitettavan alueen vaihtoehtoiset rakennemallit ja niiden vaikutusten arvioinnit oli tehty. Lisäksi ne olivat olleet nähtävillä kahden viikon ajan kunnan internet-sivuilla, kyläkauppojen ilmoitustauluilla sekä kunnantalon ilmoitustaululla. Osalliset ovat voineet halutessaan tutustua niihin ja arvioida vaikutuksia. Kaavaluonnoksesta oli järjestetty yleisötilaisuuksia useita kertoja. Lisäksi maanomistajille oli järjestetty vastaanottopäiviä ja yrittäjille työpajatyyppejä seminaareja, joissa osalliset olivat voineet tutustua kaava-aineistoon ja lausua oman mielipiteensä. (Rovaniemen HaO 28.4.2009, 09/0157/1.)

Hallinto-oikeuden kanta kaavavalitukseen oli, että kunta toiminut lain edellyttämällä tavalla ja osallisilla on ollut mahdollisuus arvioida kaavoituksen merkitystä ja vaikutuksia sekä esittää mielipiteensä asiasta. Moottorikelkkareitit olivat kaavassa osoitettu ohjeellisiksi. Selvityksiä oli tehty muun muassa luonto- ja mai-

semaselvitysten osalta. Kaavoituksen aikataulu oli ollut tiukka, koska kaava-hanke on saanut EU-rahoitusta ja ollut sidoksissa hankesopimuksessa asetet-tuihin määräaikoihin. Kaavoitusmenettelyä ei voida pitää vuorovaikutuksen osal-ta lainvastaisena siitä syystä, että kaavaehdotusta ei ole muutettu valittajien toi-vomalla tavalla. (Rovaniemen HaO 28.4.2009, 09/0157/1.)

Osalliset eivät olleet kuitenkaan tyytyväisiä hallinto-oikeuden päätökseen vaan hakivat vielä muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Valittajat vaativat, että hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset kumotaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että selvityksiä sekä kaavoituksen maisemallisia vaikutuksia oli ha-vainnollistettu. Selvitykset oli liitetty osallistumis- ja arviointisuunnitelman liit-teeksi. Suunnitelmaan oli liitetty myös poikkileikkauskuva alueesta ja sille suun-nitellusta rakentamisesta. Selvityksiä ovat osalliset voineet halutessaan arvioida ja esittää mielipiteensä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valitukset hylätään ja hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita. (KHO 14.4.2011, 1081.)

Tutkimuksessani ilmeni, että yhdessäkään vuonna 2010 Rovaniemen hallinto-oikeuden antamista päätöksistä ei ollut menetelty maankäyttö ja rakennuslain edellyttämän kaavoituksen vuorovaikutuksen vastaisesti. Ensimmäinen valitus, jossa oli tapahtunut kaavoitusprosessissa virhe vuorovaikutuksen osalta koski muutospäätöstä Etelä-Lapin kunnassa. Osallisten tekemä valitus tuli Rovanie-men hallinto-oikeuteen vireille 2010 syksyllä ja päätös asiasta annettiin tammi-kuussa 2012.

Valitus koski Etelä-Lapissa sijaitsevan kunnanvaltuuston tekemää yleiskaavan muutospäätöstä. Kaavan muutosta kunnalta oli hakenut yksittäinen kalastus-matkailuyrittäjä, joka oli halunnut laajentaa toimintaansa. Valittajina olivat yksi-tyiset henkilöt. Valittajat vaativat kunnan tekemän päätöksen kumoamista. Valit-tajat esittivät valituksen perusteluissaan, että kaavamuutoksen vaikutukset alu-een naapureille olivat arvioimatta. Kaavamuutos oli keskellä asuinalueita. Kaa-voittajan vastineessa maanomistajille on todettu, että rakentaminen kuvataan ja tarkennetaan kaavaehdotuksessa. Valittajien mielestä kaavaehdotuksessa ei kuitenkaan käynyt ilmi, mitä alueelle on oikeasti tulossa eli mitä sinne oli tarkoi-

tus rakentaa. Selville ei tullut, oliko alueelle tarkoitus rakentaa mökkejä, kylpylä tai jokin muu. Osallisilla oli tiedossa, että kaavamuutoksen hakija ole elinkeinonharjoittaja. Valittajien mielestä osallistumis- ja arviointisuunnitelma on puutteellinen. Valittajat eivät ole voineet arvioida kaavaehdotuksen vaikutuksia, koska heillä ei ole ollut tiedossa, mitä tulisi arvioida. (Rovaniemen HaO 26.1.2012, 12/0024/1.)

Kunnan viranomaiset totesivat valituksen johdosta antamassaan lausunnossa, että yleiskaavaa laadittaessa ja kaavasta päätettäessä kunnanvaltuustolla ei ole ollut tarkempaa tietoa siitä, millaista rakentamista alueella on tarkoitus toteuttaa. Kaavamuutos koski pientä aluetta. Rakentamistapa sekä yksityiskohtainen rakennusten sijoittuminen ja muut kysymykset kaava-alueesta tulla ratkaisuun myöhemmin rakennusluvan yhteydessä. Kaavamuutosta laadittaessa oli kunnan taholta selvitetty lähialueen luonto- ja perinnemaisemaselvitykset. (Rovaniemen HaO 26.1.2012, 12/0024/1.)

Hallinto-oikeus totesi, että kunnan hyväksymä kaavamuutoksen toteuttaminen merkitsee kalastusmatkailua palvelevan rakentamisen huomattavaa laajentamista. Laajentumisen seurauksena kävijämäärät lisääntyvät. Elinkeino toiminnan vaikutukset ympäristölle ja alueen asutukselle myös lisääntyvät. Kaava-alueen pieni koko, kaavamuutoksen sisältö, kaava-alueen sijainti asutuksen läheisyydessä sekä alueen maisema- ja luonnonarvot tulee ottaa huomioon ja selvittää kaavaa laadittaessa. Kuulemismenettely oli toteutettu muodollisesti oikein, mutta, osallisilla tulee olla riittävät tiedot kaavaratkaisun sisällöstä ja vaikutuksista, jotta he voisivat arvioida kaavan vaikutuksia omalta osaltaan ja muodostaa perustellun kannanottonsa asiassa esitettäväksi. Kaava-alueelle oli tehty hyvin suppea selvitys, mutta selvitystä olisi tullut tehdä ja tarkastella laajemmin. Selvitystä olisi tullut tehdä suunnitellun rakentamisen vaikutuksista luonnolle, ympäristölle, ihmisten elinympäristön ja kiinteistön omistajille tai -haltijoille mahdollisesti aiheutuvan haitan kannalta. Selvitysten puuttuessa kunnanvaltuuston päätös on lainvastaisena kumottava. (Rovaniemen HaO 26.1.2012, 12/0024/1.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vuorovaikutus kuntien kaavoitushankkeissa on tärkeässä asemassa koko menettelyn ajan. Kuntien tekemät kaavoitusratkaisut ovat usein kuntalaisten mielestä negatiivinen asia. Yksittäiset kuntalaiset kokevat koko osallistumisen turhauttavaksi, vaikka heillä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on täysi oikeus vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Opinnäytetyössäni lähdin hakemaan vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

1. Mitä ovat kaavoituksen toimijaryhmät?
2. Mitä tarkoitetaan kaavoituksen vuorovaikutuksella?
3. Mistä syistä vuorovaikutus voi kaavoituksessa epäonnistua?

Tutkimusmenetelmäni on lainoppi ja työ on myös laadullinen tutkimus. Tutkin työssäni osallisten tekemiä valituksia kuntien kaavoituspäätöksiin. Työssäni on perehdytty sekä hallinto-oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Pääosin tutkin päätöksiä vuodelta 2010. Otin työhöni myös kaksi valitusta vuodelta 2009 sekä yhden vuodelta 2012, joihin hallinto-oikeus on antanut päätöksen. Lisäksi työssäni on toteutettu teemahaastattelu. Haastattelin kaavoitusasioihin erikoistunutta Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomaria. Haastattelu on merkittävässä asemassa koko opinnäytetyössäni.

Kuntien kaavoitus on monivaiheinen menetelmä ja maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa kuntia koko kaavoituksen ajan. Kaavoitukset ohjaavat kunnassa maankäyttöä. Kaavoituksessa eri toimijaryhmät toimivat keskenään vuorovaikutustilanteessa onnistuneen kaavoituksen aikaansaamiseksi. Toimijaryhmiä ovat kaavoittaja, kunnan päätöksentekijät, osalliset, alueellinen ympäristökeskus sekä ohjausryhmä. Ohjausryhmä voi muodostua joko kunnan sisäisistä toimihenkilöistä tai kunnan ulkopuolisista kaavoituksen asiantuntijoista. Kaavoituksen laatiminen vaatii vahvaa ammattitaitoa sekä tietämystä kaavoittajalta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on määritellyt kaavoittajalle pätevyysvaatimukset. Yleensä suurissa kaavahankkeissa koko kaavoitusta vetävät suuret konsulttitoimistot,

joilla on vahvaa kokemusta ja osaamista kaavoituksen laadinnasta. Kaavoittaja on keskeisessä asemassa koko kaavoitushankkeen ajan. Hän tekee lain sisältövaatimuksen täyttävän kaavan, laatii vastineet ja toimii sovittelijana osapuolten välisissä ristiriitatilanteissa. Kaavoittaja sekä kunnan viranomaiset ovat merkittävässä roolissa kaavoituksen vuorovaikutuksen onnistumiseen.

Vuorovaikutus kaavoituksessa tarkoittaa kommunikaatiota, viestin lähettämistä ja vastaanottamista, tiedotusta kaavahankkeista, kuulemista sekä palautteen antamista. Vuorovaikutus on eri toimijaryhmien välistä yhteistyötä. Yhteistyön onnistuminen edellyttää osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, jota tulee noudattaa koko kaavoituksen ajan. Suunnitelma on vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta tärkeässä asemassa. Suunnitelmassa luodaan periaatteet, miten kaavoituksessa menetellään, esimerkiksi miten osallisten kanssa käytävä vuorovaikutus hoidetaan kaavoituksen eri vaiheissa.

Kaavoitus voidaan jakaa eri vaiheisiin. Aloitus-, valmistelu- sekä ehdotusvaihe ovat vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta tärkeimmässä asemassa. Heti kaavoituksen alkuvaiheissa tapahtuva nähtävilläpito takaa osallisille mahdollisuuden lausua oma mielipiteensä kaavoituksesta. Kaavoittaja antaa vastineen perusteluineen valmisteluvaiheessa esitettyihin mielipiteisiin sekä ehdotusvaiheessa tehtyihin muistutuksiin. Kuitenkaan jokaisen muistutuksen tekijän tekemällä mielipiteellä tai muistutuksella ei voi olla suoraan vaikutusta kyseessä olevaan kaavaan. Mielipiteistä kerätään yhteenveto ja niiden pohjalta pyritään löytämään yhteinen, kaikkia tyydyttävä kaavoitusratkaisu.

Osapuolet, joita kuitenkin tehty kaavoitusratkaisu ei tyydytä voivat hakea muutosta oman kuntansa kaavoituspäätöksiin hallinto-oikeudesta. Osalliset ovat hyvin tietoisia maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämästä vuorovaikutuksen toteuttamisesta. Kaavavalituksia oli tullut Lapin maakunnassa tasaisesti. Vuoden 2010 päätöksistä kaavavalitusten kokonaismäärä oli 33. Kuntamuodoilla ei ollut merkittävää eroa kaavavalitukseen, vaikka valitukset olivat keskittyneet eteläosaan Lapin maakuntaa. Kaavavalituksissa 17 valittajaa vetosi vuorovaikutuksen epäonnistumiseen.

Tutkiessani kaavavalituksia havaitsin, että kuntien hyväksymistä yleiskaavapäätöksistä vedottiin useammin vuorovaikutuksen epäonnistumiseen kuin asemakaavapäätöksistä. Ainoastaan yhdestä kunnan asemakaavapäätöksestä vedottiin vuorovaikutuksen epäonnistumiseen. Tämä selittyy sillä, että yleiskaavat ovat yleensä isompia, laaja alaisempia kaavahankkeita ja niissä osallisia on siten enemmän kuin pienemmälle alueelle tehtävässä täsmällisemmässä asemakaavassa.

Valittajien mielestä tiedottaminen, osallisten kuuleminen sekä muistutusten käsittely olivat suurimmat virheet, jotka johtivat vuorovaikutuksen epäonnistumiseen. Valittajien tekemät korjausehdotukset ja mielipiteet olisi pitänyt näkyä kaavassa. Monet perustelivat valitustaan sillä, että heidän tekemiään muistutuksia ei ollut huomioitu. Yksittäiset valittajat haluavat tietysti jokainen oman tilansa kohdalle tehtävän muutoksen, mutta se ei voi olla mahdollista. Yksittäisen tilan kohdalla tehtävät muutokset eivät voi onnistua, koska kaikkia maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti.

Vuodelta 2009 tutkin kahta hallinto-oikeuden tekemää päätöstä kaavavalituksiin. Ensimmäinen valitus koski ohjausryhmän toimintaa kunnan kaavoituspäätöksessä. Ohjausryhmän toiminta vuoden 2009 kaavoitushankkeessa aiheutti suurta epätietoisuutta ja epäoikeudenmukaisuuden tunnetta osallisten keskuudessa. Valittajien mielestä ohjausryhmä ei toiminut lain edellyttämällä tavalla. Ohjausryhmä kuuluu kuitenkin olennaisena osana kaavoituskäytäntöön. Ohjausryhmän valitsee joko kunta itse ja silloin sovelletaan muun muassa esteellisyyssäännöksiä. Ohjausryhmä voi olla ulkopuolisen asettama eri tahoista koottu asiantuntijaelin, jolloin ei esteellisyyttä sovelleta. Ulkopuolinen ohjausryhmä, joka koostuu erilaisista asiantuntijoista aiheuttaa osallisille usein epätietoisuutta kaavoitushankkeen lainmukaisuudesta.

Kaavoitettavan alueen vaikutusten arvioinnit ovat tärkeässä asemassa vuorovaikutusta. Kunnan tulee selvittää esimerkiksi millaisia ympäristövaikutuksia kaavoituksella on kaavoitettavaan alueeseen. Selvitykset ja arvioinnit tulee olla esillä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Esimerkkinä vaikutusten arvioin-

nin puuttumisesta halusin ottaa myös toisen vuoden 2009 kaavavalituksen työhöni.

Tutkimissani hallinto-oikeuden tekemissä päätöksissä vuodelta 2010 kaavoitusmenettelyssä ei ollut menetelty vuorovaikutuksen vastaisesti. Lapin kuntien kaavoitusprosesseissa ei ollut menetelty vuorovaikutuksen vastaisesti koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana. Halusin ottaa työhöni mukaan myös hallinto-oikeuden päätöksen vuodelta 2012, jossa on todettu menettelyvirhe vuorovaikutuksessa. Kyseessä oli yleiskaavamuutos, joka oli hyväksytty Etelä-Lapin alueella sijaitsevassa kunnanvaltuustossa. Yksittäiset maanomistajat olivat olleet valppaina ja havaitsivat virheen. Valtuuston tekemä päätös kumoutui.

Kunnissa tapahtuu pieniä ja suuria kaavoitushankkeita paljon. Kaikista kuntien tekemistä kaavoitushankkeista eivät osalliset valita. Tutkimuksestani selvisi, että Lapin kunnat näyttäisivät noudattavan niin pienissä kuin suurissakin kaavahankkeissa maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämää vuorovaikutusta. Kunnat tiedottavat laajasti ja järjestävät yleisötilaisuuksia kaikille osallisille. Kuitenkin valituksiakin tehdään kuntien kaavaratkaisuista. Vuorovaikutussuhde on jäänyt syntymättä osallisten välillä tai se on syntynyt liian myöhään. Kaavoitusratkaisu on silloin edennyt jo siihen vaiheeseen, ettei vaikutusmahdollisuuksia enää ole.

Kaavapäätöksestä tehdyn valituksen ollessa käsittelyssä hallinto-oikeudessa, kunnan kaavoitushanke on pysähdyksissä valituksenalaisen kaavanosan kohdalla. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia kunnille, koska kaavoitushankkeet ovat työläitä ja vievät paljon aikaa. Kuntien tulisi panostaa tiedottamiseen. Tiedottaa tulee sekä tulevista että käynnissä olevista kaavahankkeista. Näkyvästi tulisi tuoda esille myös jokaisen kunnan käytettävissä olevat erilaiset tiedotuskanavat. On myös tärkeää tiedottaa ja opastaa, miten osallisten mielipiteet tullaan käsittelemään sekä se, miten osalliset voivat vaikuttaa koko kaavoitukseen.

Työtäni voisivat kaavoitusta suunnittelevat kunnat hyödyntää käytännössä myös pohtimalla, miten osallisten tiedonsaanti turvataan. Kuntien tulisi valita oikeat tiedotustavat eli harkita olisiko paras tiedottamisen tapa joka kotiin jaettava

mainos vai sähköinen tiedottaminen. Lisäksi kuntien tulisi myös markkinoida näitä kuntien erilaisia tiedotuskanavia. Tärkeää olisi tavoittaa esimerkiksi ulkopaikkakunnilla asuvat maanomistajat. Kunnan tulisi varmistaa ulkopaikkakunta-laisten osallisten oikeat osoitetiedot. Kunnan tulisi tuoda esille myös vastineet eli, miten vastataan osallisten tekemiin mielipiteisiin sekä muistutuksiin. Vastineet ovat tärkeässä asemassa kaavoitusprosessissa. Vastineiden ollessa huonot seurauksena voi olla, että vuoropuhelu jää syntymättä. Näillä toimenpiteillä voitaisiin ehkäistä valitukset tai ainakin vähentää niitä.

7 POHDINTA

Opinnäytetyöni tarkoituksena on selvittää kaavoituksen vuorovaikutuksen toteutumista Lapin kuntien tekemissä kaavoitusratkaisuissa. Tutkimusmenetelmä on lainoppi, mutta työni on myös laadullinen. Ensisijaisena lähteenä on laki. Muita lähteitä ovat muu asiaan liittyvä lainsäädäntö, hallituksen esitykset sekä kirjallisuus. Työhöni kuuluvat oikeustapaukset muodostavat työni rungon. Tutkimustani varten tehdyllä teemahaastattelulla on suuri merkitys työssäni, sainhan asiantuntijan mielipiteen työhöni. Työssäni yhdistyvät teoria ja käytäntö Teorialähteet kulkevat yhdessä haastattelun kanssa. Oikeustapaukset oikeine valitusasiakirjoineen avasivat minulle sen, mistä valittajat oikeasti valittavat ja mihin he valituksensa perustivat.

Tutkimuskysymysten asettelussa onnistuin mielestäni lopulta hyvin. Alkuvaiheessa kysymysten asettelu tuotti minulle vaikeuksia, koska en tiennyt valitsemastani aiheesta juuri mitään. Kysymykseni olivat samankaltaisia, enkä saanut tutkimuskysymyksilläni mielestäni tarpeeksi hyvin tuotua esille kaavoitusmenettelyyn kuuluvan vuorovaikutuksen merkitystä. Alkuvaiheessa, tutkiessani hallinto-oikeuden tekemiä päätöksiä, minulle tuotti myös vaikeuksia rajata työni koskettamaan vain vuorovaikutuksessa tapahtunutta menettelyvirhettä koskevaksi. Valituksissa oli myös muita valittajien mielestä tapahtuneita virheitä kuntien kaavoitusmenettelyissä.

Käydessäni läpi valituksia, huomasin sen, että maanomistajille kuntien tekemät kaavoitusasiat ovat tunteita nostava aihe. Valituksissa mainittiin, että juuri omalla mielipiteellä ei ollut näkyvää vaikutusta tai kaavaan oli tehty jopa haittaa yksityisille maanomistajille. Saamelaiset alkuperäisenä kansana poronhoitoineen toivat myös oman lisänsä kunnan kaavoituspäätökseen. Mielestäni tutkin oikeita asioita kaavavalituksissa, koska sain esille juuri ne vuorovaikutukseen liittyvät näkökohdat, joissa valittajat tunsivat tulleen väärinkohdelluiksi.

Lapin maakunnan kunnat näyttäisivät menettelevän kaavoitushankkeissaan vuorovaikutuksen osalta lain mukaisesti. Tietenkään en voi aivan tarkasti sa-

noa, että jokainen kunta näin menettelee, koska en ole tutkinut jokaisen yksittäisen kunnan jokaista kaavoituspäätöstä. Voihan olla, että jossakin Lapin kunnassa on menetelty vuorovaikutuksen vastaisesti ja osalliset eivät ole tähän reagoineet. Olen tutkinut vain ne, joista osalliset ovat vallittaneet Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi en voi ihan varmasti sanoa onko työni tulos täysin luotettava kaavoituksen vuorovaikutuksen osalta koko Lapin maakunnassa.

Työni edetessä tietoni aiheesta lisääntyi ja työni kokikin kokonaisuudistuksia varsin usein. Kiinnostus kuntien kaavoitusasioihin lisääntyi. Kaavoitus on monivaiheinen menetelmä ja siinä tulee tietää yllättävän paljon. Olen ennestään hiukan tiennyt jotain kaavoituksesta, kuten sen, että asemakaava ei ole käytössä muualla kuin kuntien keskuksissa. Työn tekeminen opetti tietämään esimerkiksi mitä sisältövaatimuksia tulee olla sekä yleis- että asemakaavassa. Ymmärrän myös sen, kuinka suuressa merkityksessä osallistumis- ja arviointisuunnitelma on koko kaavoitusprosessissa. Lisäksi opin tietämään sen, että millaisia selvityksiä kunnan tulee tehdä kaavoituksia tehdessään ja paljon muuta. Voinkin omasta puolestani sanoa, että alan itse nyt seuraamaan kaupungin kaavoituskäytäntöä, miten asiat hoidetaan ja toteutuuko vuorovaikutus.

Kiitokset lämpimien ajatuksien kuuluvat sekä Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomarille että korkeimmalle hallinto-oikeudelle suuresta avusta ja työni tukemisesta. Tutkiessani valitusasiakirjoja sain työlleni oikean, todellisen näkökulman. Sain nähdä ja tukia, mihin valittajat valituksensa perustivat sekä kuntien niihin tekemät vastineet. Monta päivää kului istuessani ja tutkiessani, mutta tutkiminen oli mielenkiintoista ja työni onnistumisen kannalta tärkeässä asemassa.

Työni olisi hyvä ollut tehdä jollekin yksittäiselle kunnalle, josta olisi ehkä ollut hyötyä siihen, miten voisi ehkäistä kaavavalituksia ja nopeuttaa näin mahdollisesti kaavahankkeiden toteutumista. Yksittäisessä kunnassa olisin voinut perehtyä esimerkiksi siihen, miten tiedottaminen hoidetaan, yleisötilaisuudet järjestetään ja vastineisiin vastataan. Mielenkiintoista olisi ollut perehtyä myös kaavanlaatijan tehtäviin. Eli nähdä siis ihan konkreettisesti se, miten koko kaavoituskäytäntö hoidetaan.

Jatkotutkimuksena voisi tehdä esimerkiksi vertailua jonkin toisen maakunnan kuntien tekemiin kaavoituspäätöksiin ja niihin mahdollisesti tehtyihin valituksiin. Vertailua voisi tehdä muun muassa siihen, mitä ovat yleisimmät valitusperusteet kaavoitusmenettelyssä sekä toteutuuko kaavoituksen vuorovaikutus maakunnan kunnissa. Myös toinen merkittävä jatkotutkimuksen kohde voisi olla ohjausryhmän toiminta kaavoitusprosessissa. Työssäni sivusin ohimennen ohjausryhmän toimintaa, mutta en voinut tällä kertaa perehtyä asiaan tarkemmin. Olisi mielenkiintoista perehtyä varsinkin ulkopuolisen ohjausryhmän toimintaan kaavoitushankkeissa.

LÄHTEET

Arola, T. 2002. Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallinto-oikeuden tuomari, Rovaniemen hallinto-oikeus. 2012. Haastattelu 20.1.2012. Tekijän hallussa.

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

Hirvonen, J.& Wallin, S. 2002. Kansalaisjärjestöjen kokemuksia osallistumisesta, Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seuranta ja arviointi. Helsinki: Edita Prima Oy.

Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin, Käytännön käsikirja. Hämeenlinna: Rakennustieto Oy.

KHO 5.10.2011, 2826.

KHO 14.4.2011, 1081.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Laki saamelaiskäräjistä 17.7.1995/974.

Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Lapin ympäristökeskus. 14.3.2005. LAP-2004-R-11-52.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Kopomaa, T., Peltonen, L. & Litmanen, T. 2008. Ei meidän pihallemme! Paikalliset kiistat tilasta. Helsinki: Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä.

Rakennuslakitoimikunnan komiteamietintö 16/1997 vp.
Hallituksen esitys laiksi rakennuslain muuttamisesta. Hakupäivä 15.11.2011
<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+101/1998+Yleisperustelut+2/2&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>.

Rovaniemen HaO 28.4.2009, 09/0157/1.

Rovaniemen HaO 3.12.2009, 09/0626/1.

Rovaniemen HaO 18.10.2011, 11/0447/1.

Rovaniemen HaO 16.11.2010, 10/0579/1.

Rovaniemen HaO 26.1.2012, 12/0024/1.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Syrjänen, O. 2005. Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Tampere: Rakennustieto Oy.

Valtioneuvoston asetus 348/2005. Hakupäivä 25.1.2012, <Http://www.finlex.fi>.

Ympäristöministeriö. 2000. Maankäyttö- ja rakennuslaki, Asemakaavan selostus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ympäristöministeriö. 2003. Maankäyttö- ja rakennuslaki, Asemakaavamerkinnot ja – määräykset. Helsinki: Edita Prima Oy.

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

Ympäristövaliokunnanmietintö n:o 6. YmVM 6/1998. Hakupäivä 21.11.2011, <http://www.eduskunta.fi>.

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelukysymykset

Haastateltavan tiedot

1. Nimi
2. Ammatti
3. Koulutus
4. Työkokemus

Kaavoitus ja vuorovaikutus

5. Millä tavalla viranomaiset ottavat kuntalaisten osallistumisen/ vaikuttamisen mahdollisuuden kaavoitusprosessissa huomioon?
6. Millaisessa asemassa kaavoituksen laatija on mielestänne vuorovaikutusprosessissa?
7. Kaavoituksen vaiheitahan ovat aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaihe. Mikä kaavoituksen eri vaiheista on mielestänne tärkein vuorovaikutuksen kannalta?
8. Millaisin keinoin hyvään vuorovaikutukseen kaavoitusmenettelyssä päästään?
9. Mikä on mielestänne yleisin ongelma vuorovaikutuksen epäonnistumiseen?
10. Mikä on mielestänne osallistumis- ja arviointisuunnitelman tärkeys?

11. Syntykö kaavoituksen suunnittelijoiden ja osallisten välille vuorovaikutusta?

- a. Onko kuntamuodolla mitään eroa vuorovaikutuksen toteuttamisessa?

12. Haluaisitteko vielä lisätä jotakin mielestänne tärkeää vuorovaikutuksesta?