

MAANOMISTAJAN OIKEUDET KAAVOITUKSESSA

Tietopaketti maanomistajan vaikutusmahdollisuuksista kaavoitusprosessissa

Pehkonen Sami

Opinnäytetyö
Tekniikka ja liikenne
Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

2019

Tekniikka ja liikenne
Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

Tekijä	Sami Pehkonen	Vuosi	2019
Ohjaaja	Sami Porsanger		
Työn nimi	Maanomistajan oikeudet kaavoituksessa		
Sivu- ja liitesivumäärä	27 + 0		

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella maanomistajan oikeuksia sekä vaikutusmahdollisuuksia kaavoitusprosessin eri vaiheissa. Opinnäytetyön lähdeaineistona on käytetty maankäyttö- ja rakennuslakia, maankäyttö -ja rakennusasetusta, ympäristöministeriön julkaisuja ja eri kuntien julkaisuja kaavoituksesta.

Opinnäytetyön teoriaosuus kertoo lukijalle tiivistetysti maankäyttö- ja rakennuslain määrittämät maankäytön suunnitelmat sekä kuntien laatimien kaavojen prosessien eri vaiheet. Toisessa osassa on käyty läpi vaikutusmahdollisuudet kaavaproessin eri vaiheissa, vaikutusmahdollisuuksien riittävyys, hallinto-oikeudessa käsiteltyjen valitusten menestymistä sekä käsitelty esimerkkitapauksia kaavoitusprosesseista.

Opinnäytetyön lopputuloksena saatiin tietopaketti maanomistajille sekä muille lukijoille, joilla ei ole vielä tietoa vaikutusmahdollisuuksista kaavoituksessa.

Technology, Communication and Transport
Degree Programme in Land Surveying
Bachelor of Engineering

Author	Sami Pehkonen	Year	2019
Supervisor	Sami Porsanger		
Subject of thesis	Landowner's Rights in the Planning Process		
Number of pages	27 + 0		

The purpose of this thesis was to explore the landowner's rights and opportunities to influence the planning process at different phases.

The source material of this thesis were the Land Use and Building Act, Land Use and Building Decree, publications of the Ministry of the Environment and publications of different municipalities about town planning. The theory part of the thesis explained the land use plans which are determined in the Land Use and Building Act and the process of town planning. The second section described the influencing opportunities in the planning process, sufficiency of the influencing opportunities and the success of the appeals in the administrative court. In addition, a few example cases about the planning process were discussed.

The result of this thesis was a data packet for the landowners and other readers who may not have knowledge about the influencing opportunities in the planning process.

Key words

town planning, land use, land ownership

SISÄLLYS

KÄSITTEITÄ	5
1 JOHDANTO	6
2 KAAVOITUS JA MAANKÄYTTÖ	7
2.1 Yleistä	7
2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	7
2.3 Maakuntakaava	8
2.4 Yleiskaava	8
2.5 Asemakaava	9
3 KAAVOITUKSEN VAIHEET	10
4 VAIKUTTAMISEN MAHDOLLISUUDET ERI KAAVOITUSPROSESSIN VAIHEISSA	13
4.1 Laki osallistumisesta kaavan suunnitteluun	13
4.2 Vaikutusmahdollisuuksien riittävyys	13
4.3 Aloitusvaihe	14
4.4 Luonnosvaihe	15
4.5 Ehdotusvaihe	15
4.6 Kaavan hyväksyminen	16
4.7 Kaavavalitukset hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa	17
4.8 Miksi mielipidettäni ei otettu huomioon?	18
5 ESIMERKKITAPAUKSIA	19
5.1 Tapaus 1: Erottajan asemakaavan muutos	19
5.2 Tapaus 2: Kehvo-Väänälänranta rantayleiskaava	21
5.3 Kaavaprosesseista	23
6 YHTEENVETO	24

KÄSITTEITÄ

MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kuulutus	Virallisen asian julkaisu esim. sanomalehdissä.
OAS	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Maankäyttö- ja rakennuslain määrittämä asiakirja, jossa kerrotaan muun muassa kaavaprosessin kulku, aikataulu sekä osallistumismahdollisuudet.
Oikeusvaikutteinen kaava / Oikeusvaikutukseton kaava	Ilmaisee kaavoituksen yhteydessä sen, miten sitovia vaikutuksia kaavalla on. Kaava, josta poiketaan ainoastaan vähäisessä määrin esimerkiksi rakentamisen yhteydessä.
Yhdyskuntalautakunta	Kunnan päättävä elin, jonka tehtävänä on muun muassa järjestää kaupunkirakenteen kehittämistä kokonaisuutena, kunnallisuunnittelua, rakentamista ja ylläpitoa koskevat palvelut sekä viranomaispalvelut.

1 JOHDANTO

Elinympäristöllä on ihmiselle suuri merkitys. Kunnat laativat kaavoja ja muita suunnitelmia, joilla vaikutetaan merkittävästi etenkin tulevaisuuden elinympäristöön. Näihin suunnitelmiin maanomistajan ja kuntalaisen kannattaisi perehtyä ja osallistua. Osallistuminen on myös tärkeää kaavan laatijoiden ja suunnittelijoiden näkökulmasta. Kaavaprosessiin osallistuminen antaa arvokasta tietoa asukkaiden ja muiden ympäristön käyttäjien tarpeista, antaa arkipäivän kokemuksen avulla uusia näkökulmia alueen suunnitteluun sekä paikallistuntemus täydentää kaavaprosessin aikana eri asiantuntijoiden tekemiä selvityksiä. (Ympäristöministeriö 2007.)

Tässä opinnäytetyössä kerrotaan osallistumismahdollisuuksista kuntien kaavoitukseen. Kuntien laatimia kaavoja ovat yleiskaavat, asemakaavat sekä ranta-asemakaavat. Opinnäytetyön tehtävänä on tuoda maanomistajille tutuksi kaavoituksen kulkua, sanastoa sekä rohkaista osallistumaan oman alueen tulevaisuuden kehittämiseen. Kaavoitusta ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus, mutta toimintatavat poikkeavat eri kuntien välillä. Paikalliset toimintatavat selviävät ottamalla yhteyttä kaavoitusta laativaan kuntaan. Opinnäytetyössä ei käsitellä osallistumismahdollisuuksia valtioneuvoston laatimiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin eikä maakunnan liittojen laatimiin maakuntakaavoihin, sillä yksittäisen kansalaisen vaikuttaminen on vähäistä kyseisiin maankäytön suunnitelmiin.

2 KAAVOITUS JA MAANKÄYTTÖ

2.1 Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) sekä sitä täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) ohjaavat maankäytön suunnittelua eli kaavoitusta. Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Maankäytön suunnittelun tavoitteena on varmistaa edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistää ekologisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti kestävää kehitystä. Maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen ohjaus perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat alueiden suunnittelua maakunnissa ja kunnissa.

Maankäyttöä ja kaavoitusta laadittaessa on huolehdittava kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja vuorovaikutuksen turvaamisesta, suunnittelun laadusta sekä maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Maanomistajien kuuleminen kaavoitusprosessissa liittyy omaisuuden suojaan. Omaisuuden suoja on Suomessa turvattu perustuslaissa. Omaisuuden suoja takaa jokaiselle oikeuden käyttää omistamaansa tai hallitsemaansa omaisuutta haluamallaan tavalla. Kaavan sisällöstä, sen lainmukaisuudesta ja päätöksenteon laadusta vastaa kunta. Maankäyttö ja alueen kaavoitus vaikuttaa maanomistajan maankäyttöoikeuksiin merkittävästi, joten maanomistajien tulisi seurata omistamansa alueen kaavoitusta tarkasti. (MRL 1 §, 12 §; Perustuslaki 15 §.)

2.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tavoitteita, joita valtioneuvosto asettaa. Tavoitteet ovat valtakunnallisella tasolla merkittäviä, joita ovat muun muassa terveellinen ja turvallinen elinympäristö, väestönkehitys sekä kestävä kehitys. Kaiken kaavoituksen tulee edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. (Valtioneuvosto 2017.)

2.3 Maakuntakaava

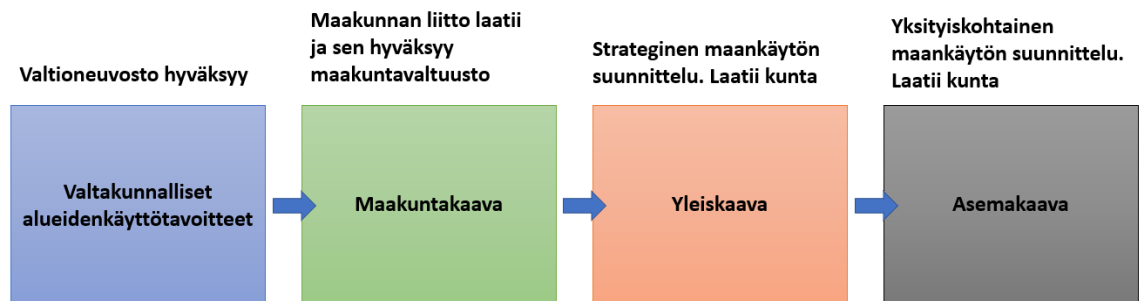
Maakuntakaava on maakunnan liiton laatima ja hyväksymä. Maakunnan liiton jäsenenä ovat kunnat. Maakuntakaavan tarkoituksena on yleispiirteisesti ohjata kuntien kaavoitusta alueellisesti merkittävässä tapauksissa, esimerkiksi liikenneyhteyksissä. Kaava ohjaa yleiskaavan muuttamista, mutta ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Kaava ohjaa myös asemakaavoitusta, mikäli kunnassa ei ole voimassa olevaa yleiskaavaa tai kunnassa on oikeusvaikutuksen yleiskaava. Maakuntakaava voidaan laatia vaiheittain käsitellen eri maankäyttömuotoja esimerkiksi tuulivoimalavaihe- ja maakuntakaava tai jokin maakunnan osa. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 10-11.)

2.4 Yleiskaava

Yleiskaavan tehtävä on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja määritellään tarpeelliset alueet asemakaavoituksen, muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaava voidaan myös laatia maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain, tätä kaavaa kutsutaan osayleiskaavaksi. Yleiskaavaan liittyy selostus, jossa perustellaan yleiskaavan ratkaisuja lisäksi selostusta täydentävät liitekartat. Yleiskaavan laatimisesta, kehittämisestä sekä ajantasaisuudesta vastaa kunta ja sen hyväksyy kunnanvaltuusto. Yleiskaavaa ohjaa maakuntakaava, jonka laatii maakunnan liitto ja hyväksyy maakuntavaltuusto. (Ympäristöministeriö 2018a; MRL 35 §.)

2.5 Asemakaava

Asemakaavan tarkoituksena on määrittää alueen käyttö yksityiskohtaisemmin rakentamisen järjestämistä ja kehittämistä varten. Esimerkiksi rakennusten tarkka sijainti, koko ja käyttötarkoitus määritellään asemakaavassa. Asemakaavaa laatiessa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet, kaupunki- ja maisemakuva, hyvä rakentamistapa, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistäminen sekä kaavan muu ohjaustavoite. Asemakaavan laatii kunta ja hyväksyy kunnanvaltuusto. (MRL 50 §.)

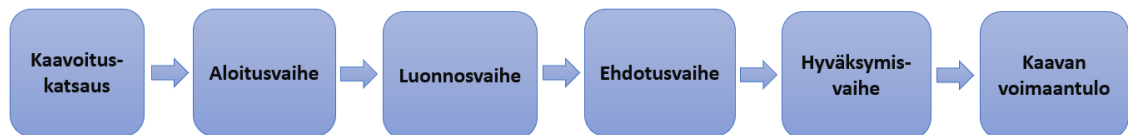


Kuvio 1. Kaavatasot

3 KAAVOITUKSEN VAIHEET

Kaavoituskatsaus

Kuntien tulee laatia vähintään kerran vuodessa kaavoituskatsaus, jossa selostetaan vireillä olevat ja lähiaikoina vireille tulevat kaava-asiat, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsauksessa selostetaan myös lyhyesti kaavojen käsittelyvaiheet sekä päätökset, joilla on vaikutusta kaavan lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteutukseen. Kunnat julkaisevat kaavoituskatsaukset omilla verkkosivuillaan sekä isoimmat kaupungit lisäksi omissa kaupunkilehdissään. (MRL 7 §.)



Kuvio 2. Kaavoituskatsaus kaavoitusprosessissa

Aloitusvaihe

Kaavoitus käynnistyy joko kunnan omasta aloitteesta tai ulkopuolisen tahon hakemuksesta. Varsinainen kaavoitus alkaa aloitusvaiheesta, jossa tehdään päätös kaavan laatimisesta, laajuudesta sekä sisällöstä. Aloitusvaiheessa tehdään osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS), joka kertoo kaavan etenemisestä, vaikutusten arvioinnista sekä kaavan valmistelun osallistumisen mahdollisuuksista. OAS on eräänlainen opas kyseiseen kaavaprosessiin osallistumiseen ja se on nähtävillä koko kaavaprosessin ajan. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on virallinen asiakirja ja siitä määrää maankäyttö- ja rakennuslaki. (Oulun kaupunki 2017.)

Aloitusvaiheessa ilmoitetaan myös kaavan vireilletulosta eli kaavoituksen käynnistämisestä. Vireilletulossa ilmoitetaan kaavoituksen lähtökohdat ja suunniteltu aikataulu. Vireilletulo täytyy ilmoittaa kaavan tarkoituksen ja merkityksen mukaan, mikä käytännössä tarkoittaa ilmoitusta kunnan tiedotuslehdessä sekä kaavan osallisille kirjeitse. Aloitusvaiheessa käydään myös viranomaisneuvottelu

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Lisäksi aloitusvaiheessa järjestetään yleisötilaisuus, jossa halukkaat pääsevät kuulemaan kaavan valmistelijoin. (MRL 63 §.)

Luonnosvaihe

Aloitusvaiheen läpiviennin jälkeen kaavoitus etenee luonnosvaiheeseen. Luonnosvaiheessa laaditaan kaavaluonnos. Kaavaluonnoksen laatiminen sisältää muun muassa yhteydenpitoa osallisiin, suunnittelua, vaikutusten arviointia, selvityksiä, vaihtoehtojen tarkastelua sekä selostusluonnoksen ja esittelyaineiston laatimista. Tärkeä osa kaavaluonnosta on vaikutusten arviointi. Arviointi ei merkitse vain vaikutusten toteutusta vaan myös niiden huomioimista kaavoituksen suunnittelussa. Vaikutusten arvioinnissa on selvitettävä tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, johon kuuluvat sosiaaliset, kulttuuriset, yhteiskuntataloudelliset sekä muut vaikutukset. (Jyväskylän kaupunki 2014.)

Kaavaselostukseen sekä sen liitekartoille kirjataan kaavoituksen lähtökohdat, asetetut tavoitteet sekä kaavaratkaisujen perusteet. Kaavaluonnoksessa esitetään myös kaavamääräykset ja niiden vaikutukset. Luonnosvaiheessa käydään lisäksi tapaamisia eri sidosryhmien välillä, joita voivat olla esimerkiksi kaavan alueella vaikuttavat sähköyhtiöt ja paikallinen vesilaitos sekä mahdollisesti toinen viranomaisneuvottelu. Luonnosvaiheessa kaava asetetaan nähtäville sekä järjestetään yleisötilaisuus, jonka yhteydessä on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja mielipiteitä kaavaan liittyen. Kaavaluonnoksesta on mahdollista tässä vaiheessa jättää myös kirjallisia lausuntoja tai muistutuksia. (MRL 9 §; MRA 30 §.)

Ehdotusvaihe

Ehdotusvaihe käynnistetään luonnosvaiheen jälkeen. Mikäli kyseessä on erittäin merkittävä asemakaava tai yleiskaava, kunnanhallitus hyväksyy kaavan suunnittelun tavoitteet, jonka pohjalta aloitetaan kaavaehdotuksen valmistelu. Itse kaavaehdotuksen laatiminen aloitetaan tarkastelemalla lausuntoja, joita on annettu kaavaluonnokseen. Kunta valmistelee vastaukset lausuntoihin ja mielipiteisiin sekä tekee päätökset niiden hyväksymisestä. Muutoksista laaditaan vaikutusten ja lainmukaisuuden arviointi.

Ehdotusvaiheessa järjestetään myös viimeinen yleisötilaisuus kaavaan liittyen. Kunnanhallitus asettaa kaavaehdotuksen nähtäville vähintään 30 päivän ajaksi. Vähäistä kaavamuutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivää. Kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta ilmoitetaan ja kuulutetaan kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla, yleensä kunnan tiedotuslehdessä, kunnan internet-sivuilla sekä paikallislehden ilmoituksella. Kaavaehdotuksen nähtäville tulosta ilmoitetaan myös alueen maanomistajille. Kaavaehdotuksesta voi antaa lausuntoja tai muistutuksia kaavan nähtävillä olon ajan. Muistutuksen tai lausunnon tehneille on kunnan ilmoitettava perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. (MRL 65 §, 27 §; MRA 27 §.)

Hyväksymisvaihe

Hyväksymisvaiheessa kaavaehdotus viimeistellään. Ennen kaavaehdotuksen etenemistä kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi käsitellään kaavasta tehdyt lausunnot ja muistutukset sekä valmistellaan niille vastineet. Mikäli kaavaehdotusta muutetaan olennaisesti sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, täytyy se asettaa uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei ole kuitenkaan tarpeen, mikäli muutoksia koskevia osallisia kuullaan erikseen. (MRA 32 §.)

Yleis- ja asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan voi hyväksyä ympäristötekniinen lautakunta. Kaavan hyväksymispäätöksestä kuulutetaan kuten kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta sekä ilmoitetaan muistutusten tekijöille, jotka ovat sitä kaavan ollessa nähtävillä erikseen pyytäneet. Kunnanvaltuuston päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen kunnallisvalituksella. (MRL 32 §.)

Kaavan voimaantulo

Kunnanvaltuuston hyväksymispäätös tulee lainvoimaiseksi, kun 30 päivän valituskausi päättyy. Mikäli kaavan hyväksymispäätöksestä on valitettu, päätös ei ole lainvoimainen, ennen kuin hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on tehnyt ratkaisun asiasta. Mikäli kaavasta on valitettu ja valitukset hylätään, kaava tulee voimaan. Kaavan voimaantulon jälkeen sitä voidaan ryhtyä toteuttamaan.

4 VAIKUTTAMISEN MAHDOLLISUUDET ERI KAAVOITUSPROSESSIN VAIHEISSA

4.1 Laki osallistumisesta kaavan suunnitteluun

Maankäyttö- ja rakennuslaissa mainitaan, että kaavoitusmenettelystä tulee tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa on oikeus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiasta. Lisäksi myös kunnan jäsenillä on oikeus valittaa kaavasta. Kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat, kunnassa kotipaikkaansa pitävät yhteisöt ja säätiöt sekä kunnassa kiinteää omaisuutta omistavat tai hallitsevat henkilöt. Tästä poikkeuksena on vaikutuksiltaan vähäinen kaavamuutos, jonka vaikutusmahdollisuudet ovat suppeammat (MRL 62 §; Kuntalaki 4 §.)

4.2 Vaikutusmahdollisuuksien riittävyys

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus astuivat voimaan 1.1.2000. Lain toimivuutta on arvioitu sen voimaantulon jälkeen useampaan otteeseen, heti voimaantulon jälkeen vuosina 2001 ja 2002 sekä laajemmin vuonna 2005. Viimeisin kokonaisarviointi aloitettiin syksyllä 2011 ja se valmistui alkuvuodesta 2014. Arvioinnilla halutaan saada kattava kuva kaavoitusta ja rakentamista ohjaavan lain toimivuudesta sekä kehittämistarpeista. (Ympäristöministeriö 2014.)

Viimeisimmän arvioinnin taustalla oli vuosien aikana monella tapaa muuttunut toimintaympäristö sekä tiukentunut perustuslain tulkinta, joka vaatii alueidenkäytön suunnittelun pykälien täsmentämistä. Arvioinnin yhteydessä tehtiin monia tutkimuksia ja selvityksiä, joita hyödynnettiin arviointityössä. Arvioinnin yhteydessä ympäristöministeriö myös pyysi kansalaisilta palautetta lain toimivuuteen liittyen.

Arvioinnissa tarkasteltiin lain toimivuutta myös osallistumisen kannalta. Seurantaryhmän päätelmien mukaan enemmistö kaavoituksen osallisista kokee saavansa tarpeeksi tietoa kaavoitusprosessin aikana. Osalliset kuitenkin kokevat heidän todellisten vaikutusmahdollisuuksien olevan puutteellisia. Seurantaryhmän mielestä oli positiivista, että sähköisten vuorovaikutusmenetelmien käyttö on lisääntynyt ja monipuolistunut. Seurantaryhmä koki, että kansalaisilta kerätyn tiedon analysointimenetelmät eivät olleet kehittyneet samaa tahtia vuorovaikutusmenetelmien kanssa, joten kerätyn tiedon hyödyntäminen koettiin vähäiseksi. Seurantaryhmän mielestä kaavoitukseen liittyvään tiedonvälitykseen, neuvottelutaitoihin sekä erimielisyyksien sovitteluun tarvitaan kehittämistyötä sekä koulutusta. Arvioinnissa seurantaryhmä päätyi tulokseen, jossa totesi maankäyttö- ja rakennuslain olevan lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säädöksiltään edelleen toimiva vastaamaan rakentamisen ohjauksen sekä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. (Ympäristöministeriö 2014.)

Maankäyttö- ja rakennuslaista on suunnittelussa kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on kehittää rakentamisen ohjausta, yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua oman ympäristön suunnitteluun sekä sen päätöksen tekoon. Kokonaisuudistuksen tarkoituksena on selkeyttää lakia, sillä nykyisiä vuonna 2000 voimaan astuneen lain sisältämiä pykälä on muutettu, kumottu tai lisätty liki kaksi kolmasosaa. Kokonaisuudistuksen tulisi olla valmis vuoden 2021 loppuun mennessä. (Ympäristöministeriö 2018b.)

4.3 Aloitusvaihe

Maanomistajan on syytä seurata aktiivisesti kunnan kaavoitusta. Kaikkien kaavatasojen valmistelu noudattaa samaa järjestystä. Kunnan tulevia kaavoituksia ja suunnitelmia voi seurata vuosittain julkaistavasta kaavoituskatsauksesta. Kaavoituskatsauksesta on lain mukaan tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla, mikä nykyisin tarkoittaa yleensä kuulutusta sekä julkaisua kunnan omilla verkkosivuilla, jotkut kaupungit julkaisevat kaavoituskatsauksen myös omissa kaupunkilehdissään. (MRL 7 §.)

Kaavan vireillepanon jälkeen kannattaa tutustua kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan sekä muuhun valmisteluaineistoon, joka voi sisältää muun muassa havainnollistavia piirustuksia maankäyttövaihtoehtoista sekä alustavia kaavapiirroksia. Aloitusvaiheen vaikuttamismahdollisuudet liittyvät palautteen antoon suunnittelun tavoitteista, osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista. Mielipiteensä voi ilmaista suullisesti kaavan valmistelijalle tarvittaessa järjestettävässä yleisötilaisuudessa. Kirjalliset mielipiteet toimitetaan kunnan kirjaamoon. Tapauskohtaiset ohjeet on esitetty osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

4.4 Luonnosvaihe

Luonnosvaihe on kaavaan osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta tärkein vaihe. Kunta tiedottaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa ilmoitetulla tavalla vaikutusmahdollisuuksista, yleensä tämä tarkoittaa asianomaisille kirjettä tai sähköpostia sekä kuulutusta. Ilmoituksen yhteydessä kunta ilmoittaa mielipiteen antamiselle varatun ajan sekä tahon jolle mielipide osoitetaan. Aikaa mielipiteen osoittamiseen on yleensä maankäyttö- ja rakennuslain määräämä 30 päivää sekä vaikutuksiltaan vähäiseen asemakaavan muutoksen osalta 14 päivää. Yleensä mielipiteiden kuulemiseen järjestetään yleisötilaisuus, jossa on hyvä tilaisuus keskustella kaavan laatijoiden kanssa kaavan sisällöstä. Luonnosvaiheessa oman mielipiteen voi ilmaista sekä suullisesti, että kirjallisesti. Mielipide kannattaa jättää kirjallisesti, jolloin se menee varmasti myös tiedoksi päätöksen tekijöille. Kaavaluonnoksen suunnittelua jatketaan saatujen palautteiden ja lisäselvitysten perusteella.

4.5 Ehdotusvaihe

Kaavaan osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta ehdotusvaihe on pääosin samanlainen kuin luonnosvaihe, muutamaa osaa lukuun ottamatta. Kunta ilmoittaa yleensä kuulutuksella kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta. Tässäkin vaiheessa kaavaehdotus on nähtävillä 30 päivää sekä vaikutukseltaan vähäinen kaavamuutos on nähtävillä 14 päivää. Ehdotusvaiheessa muistutukset tulee tehdä kirjallisesti. Mikäli muistutuksesta haluaa kunnan vastineen, pitää muistutuksessa ilmoittaa osoite vastineen saamista varten. Kannanotossa kaavan laatijat kertovat ollaanko muistutusta ottamassa huomioon kaavaehdotuksessa.

Kannanotossa myös perustellaan syyt, jos muistutus ei ole johtanut kaavaehdotuksen muuttamiseen.

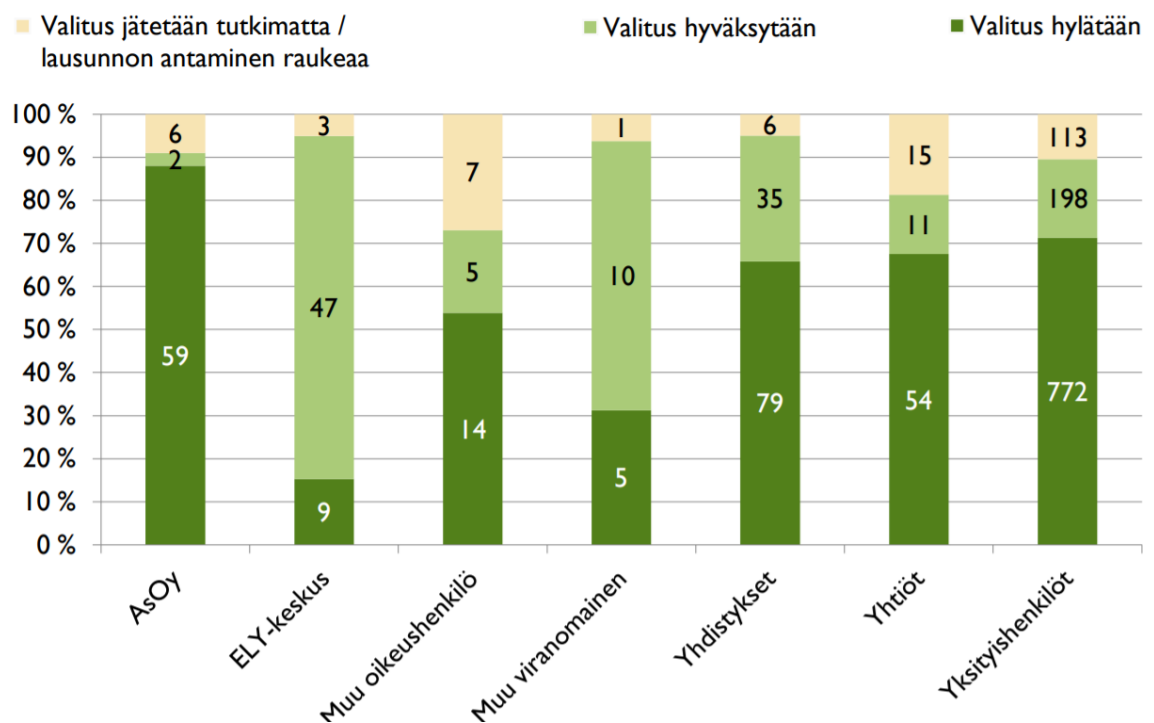
Ehdotusvaiheessa hyvin perustellun mielipiteen osoittaminen on kannattavaa, sillä kaavaan voidaan tehdä vielä ehdotusvaiheessa suuriakin muutoksia, jos jokin oleellinen kaavaratkaisuun vaikuttava asia on jäänyt huomioimatta. Mikäli suuria muutoksia kaavaratkaisuun ilmenee, täytyy kaava asettaa uudelleen nähtäville tai tiedottaa muutosta koskeville asianosaisille.

4.6 Kaavan hyväksyminen

Kaavan hyväksymisvaiheessa vaikutusmahdollisuudet ovat pienimmät. Kaavan hyväksymispäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen valitusoikeudelliset tahot. Vähäisten kaavamuutosten osalta valitusoikeus on rajattu niihin, joiden etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa ja valitusoikeus tutkitaan yleensä tapauskohtaisesti. Lisäksi hyväksymispäätöksen valittamiseen tarvitaan valitusosoitus. Valitusosoituksen kunta liittää kaavan hyväksymispäätökseen, siitä selviää, minkä ajan kuluessa valitukset on toimitettava hallinto-oikeuteen. Yleinen valitusaika on 30 päivää ja vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavamuutoksissa 14 päivää. Tärkeää on muistaa, että hallinto-oikeus ei ota käsittelyyn liian myöhään saapuneita valituksia, eikä valitusajan jälkeen esitettyjä uusia perusteita. Hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

4.7 Kaavavalitukset hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa

Ympäristöministeriön vuonna 2013 laatiman selvityksen mukaan vuosien 2007–2010 välillä aineistoon kuuluneista kaikista hallinto-oikeuteen edenneistä valituksista hylättiin 68 %, tutkimatta jätettiin, tai valituksen lausunnon antaminen raukesi 11 % tapauksista. Hyväksytyjen valitusten osuus oli 21 %. Suurin valittajaryhmä 75 % osuudella kaikista valituksista tuli selvityksen aineiston perusteella yksityishenkilöiltä. Heidän 1 083 valituksesta 772 valitusta eli 71 % hylättiin, 198 valitusta eli 18 % hyväksyttiin ja 113 valitusta eli 11 % jätettiin tutkimatta tai lausunnon antaminen raukeaa. Korkeimpaan hallinto-oikeuden edenneistä kaikista valituksista hylättiin 84 %. Hyväksytyjä päätöksiä oli noin 8 % ja tutkimatta jätettyjä tai valitukset, joiden lausunnon antaminen raukesi oli noin 7 %. Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista hyväksyttiin KHO:ssa noin 6 %. (Ympäristöministeriö 2013.)



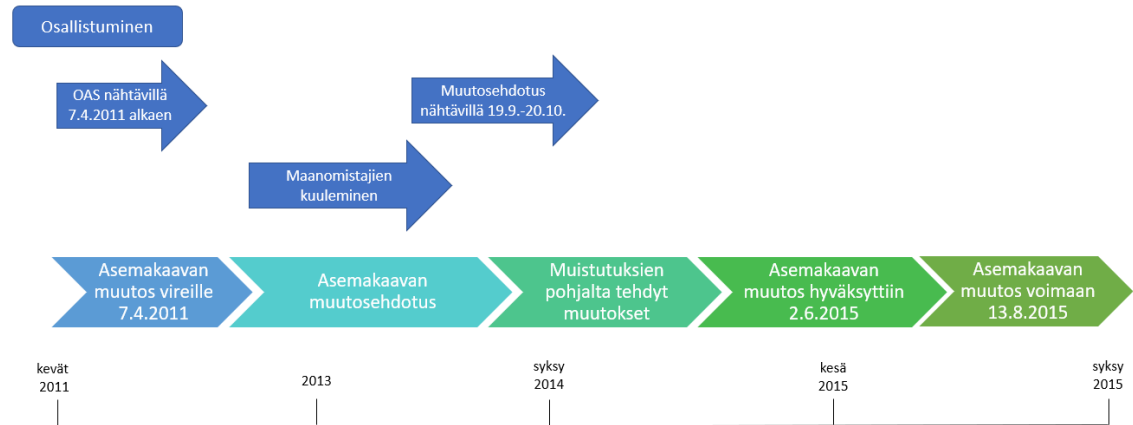
Kuvio 3. Hallinto-oikeuden päätökset valitusryhmittäin (Ympäristöministeriö 2013.)

4.8 Miksi mielipidettäni ei otettu huomioon?

Kaavoitusten laatiminen on haastavaa, sillä se on useiden eri asioiden yhteensovittamista lakien ja säädösten mahdollisuuksien rajoissa. Syitä mielipiteen tai muistutuksen huomioitta jättämiseen voi olla useitakin, esimerkiksi kaavasta mielipiteensä ilmaisseiden kuntalaisten mielipiteet voivat olla keskenään ristiriidoissa tai mielipide johtaisi lainvastaiseen kaavaratkaisuun, jota ei voitaisi hyväksyä.

5 ESIMERKKITAPAUKSIA

5.1 Tapaus 1: Erottajan asemakaavan muutos



Kuvio 3. Erottajan asemakaavan muutoksen prosessikaavio

Sipoon kunnan kaavoitustyöohjelmassa vuosille 2011 – 2014 oli mukana Nikkilän kylän Erottajan alueen asemakaavan muutos. Asemakaavan muutoksen tavoitteena oli päivittää asemakaava ja saada kunnan omistamat rakentamattomat alueet rakennuskelpoisiksi asuinkorttelinosiksi. Alueelle on rakennettu poikkeamisluvilla, eikä asemakaava enää soveltunut alueen muiden korttelinosien maankäytön ohjaamiseen. Kaavoituksella haluttiin tarkistaa katualueiden rajoja ja parantaa Nikkilän kylän taajamakuva. Lisäksi kaavalla haluttiin luoda edellytykset terveelle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle maankäyttö- ja rakennuslain asettamien asemakaavan sisältötavoitteiden mukaisesti. Korttelialueella on yksi pientalokerrostalokiinteistö, jonka omistaa vuokrataloyhtiö. Korttelin neljä muuta rakennettua kiinteistöä omistavat yksityishenkilöt. Loput korttelin alueesta omistaa Sipoo kunta. Tiealueet ovat pääosin yksityisomistuksessa, mutta ne ovat kunnan hallinnassa. (Sipoo kunta 2015b)



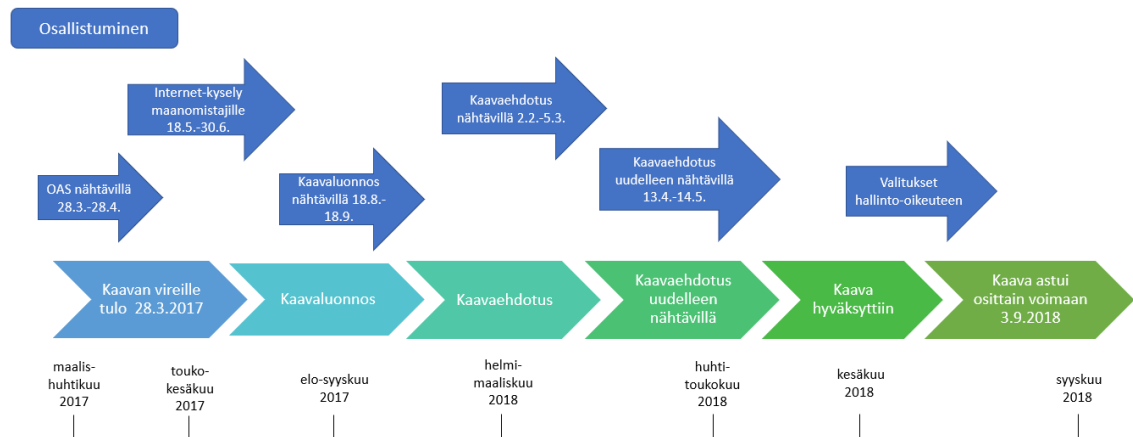
Kuvio 4. Ilmakuva vuodelta 2013. Kaava-alue rajattuna punaisella (Sipoon kunta 2015a.)

Asemakaavan muutos kuulutettiin vireille sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma asetettiin nähtäville 7.4.2011. OAS oli nähtävillä koko kaavoitusprosessin ajan. Valmisteluvaiheessa laadittiin muutosluonnoksia, joista keskusteltiin eri viranomaisten kanssa. Vuoden 2013 aikana jokaiselle maanomistajalle annettiin mahdollisuus perehtyä kaavamuutoksen aineistoon sekä omaan palaveriin kaavoittajan kanssa, jossa maanomistaja on voinut ilmaista omia toiveitaan ja näkemyksiään. Lisäksi osallisilla on ollut koko kaavan valmistelun ajan mahdollisuus antaa palautetta sähköpostitse, kirjeitse tai puhelimitse, myös etukäteen sovitut tapaamiset olivat mahdollisia. (Sipoon kunta 2015a.)

Asemakaavan muutos ei ollut luonteeltaan merkittävä, joten valmisteluaineiston pohjalta tehty kaavan muutos voi edetä suoraan muutosehdotuksena ilman luonnosvaihetta. Valmisteluaineistosta saadun palautteen pohjalta laadittiin asemakaavan muutosehdotus. Muutosehdotus oli julkisesti nähtävillä 18.9.–20.10.2014. Ehdotus sai osallisilta kolme muistutusta ja niiden pohjalta muutosehdotukseen tehtiin muutoksia. Muutokset olivat vähäisiä, joten korjattu ehdotus vietiin kunnanhallituksen maankäyttöjaoston kautta kunnanhallitukselle päätettäväksi. Vastineet lausuntoihin ja muutoksiin annettiin 20.5.2015. Vaikutuksiltaan

ei merkittävän asemakaavan muutoksen hyväksymisestä päättää kunnanhallitus. Kunnanhallitus hyväksyi asemakaavan muutoksen 2.6.2015 ja se kuulutettiin voimaan 13.8.2015. (Sipoon kunta 2015a.)

5.2 Tapaus 2: Kehvo-Väänälänranta rantayleiskaava



Kuvio 5. Kehvo-Väänälänranta rantayleiskaavan prosessikaavio

Siilinjärven kunta linjasi vuoden 2016 kaavoituskatsauksessa Pohjois-Kallaveden ja lounaisen Siilinjärven alueen rantayleiskaavoituksen aloitettavaksi. Rantayleiskaavan tavoitteena oli täydentää Siilinjärven kunnan rantayleiskaavoitusta saamalla vetovoimaisimmat ranta-alueet kattavasti kaavoitettua. Kaavoituksella ohjataan rantojen tulevaa käyttöä ohjaamalla rakentamista sekä ympäristön -ja maisemanhoitoa. Suunnittelualue on pääosin yksityisomistuksessa. Kaavoituksessa haluttiin kohdella maanomistajia tasapuolisesti rakentamisalueiden mitoituksissa. (Siilinjärven kunta 2017.)

Kaava tuli vireille 28.3.2017 jonka jälkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelma oli nähtävillä 28.3.–28.4.2017. Kaavoituksesta järjestettiin ensimmäinen yleisötilaisuus Siilinjärven kunnantalolla 18.5.2017, jonka yhteydessä aloitettiin alueen maanomistajien kuuleminen. (Siilinjärven kunta 2017.)

Alueen maanomistajille avattiin internet-kysely, jossa tiedusteltiin maanomistajien mielipiteitä muun muassa mahdollisten uusien rakennuspaikkojen sijoitteluun ja käyttötarkoitukseen. Maanomistajilta tiedusteltiin myös olemassa olevien kiin-

teistöjen käyttötarkoituksen muutostoiveista - esimerkiksi loma-asumiseen tarkoitettujen kiinteistöjen muuttamista pysyvään asumiseen tarkoitetuksi kiinteistöksi. Kyselyyn oli mahdollista vastata 18.5.–30.6.2017. Valmisteluvaiheessa maanomistajilta tuli yhteydenottoja 104 kappaletta. Yhteydenotot olivat pääosin toiveita uusien rakennuspaikkojen sijainteihin ja määriin liittyen. (Siilinjärven kunta 2017.)

Rantayleiskaavan suunnittelun tavoitteiden sekä maanomistajien kuulemisten pohjalta luotiin kaavaluonnos, joka oli nähtävillä 18.8.–18.9.2017. Kaavaluonnoksesta maanomistajat antoivat nähtävillä olon aikana 8 kirjallista lausuntoa sekä 39 muistutusta. Muistutuksista 25:n muistutuksen perusteella tehtiin muutoksia kaavaan. Lisäksi palautteisiin annettiin vastineet. (Siilinjärven kunta 2017.)

Kaavaluonnoksen muutoksien pohjalta laadittiin kaavaehdotus, joka oli nähtävillä 2.2.–5.3.2018. Rantayleiskaavan ehdotukseen saatiin 14 kirjallista lausuntoa sekä 28 muistutusta. Palautteista kunta laati myös vastineet. Esityksiä rakennuspaikkojen siirroista tuli runsaasti, sillä muutama maanomistaja oli tutustunut kaavaan vasta tässä vaiheessa. Saadun palautteen pohjalta kaavaehdotusta muokattiin ja se asetettiin uudestaan nähtäville kaavaan tehtyjen suurien muutosten vuoksi. (Siilinjärven kunta 2017.)

Kaavaehdotus oli uudelleen nähtävillä 13.4.–14.5.2018. Toisen nähtävillä olon aikana ehdotuksesta saatiin neljä kirjallista lausuntoa, joissa ei ollut huomautettavaa kaavasta. Muistutuksia ehdotukseen tuli vielä 12 kappaletta. Muistutukset koskivat toiveita, joita ei voitu aikaisemminkaan huomioida kaavaehdotuksessa. Lisäksi kaavaehdotukseen saatiin uusia muutostoiveita, jotka voitiin tehdä hyväksyttävään kaavaehdotukseen. Muutokset eivät olleet oleellisia kokonaisuuteen nähden. (Siilinjärven kunta 2017.)

Kunnanhallitus hyväksyi 4.6.2018 kaavaehdotusvaiheen palautteen vastineet sekä kaavaehdotukseen tehtyt muutokset ja kaavaa esitettiin kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi. Kaava hyväksyttiin kunnanvaltuustossa 18.6.2018. Kaavan hyväksymispäätöksestä tehtiin Itä-Suomen hallinto-oikeudelle kaksi valitusta. Kunnanhallitus asetti 3.9.2018 rantayleiskaavan osittain voimaan niiltä osin, joihin valitukset eivät kohdistu. (Siilinjärven kunnanhallitus 2018.)

5.3 Kaavaprosesseista

Esimerkkitapauksien kaavaprosesseista huomaa kuinka vaikuttamisen mahdollisuudet kaavaan ovat hyvin tapauskohtaisia. Vaikuttamismahdollisuuksien tavat eroavat myös osallisten määrän mukaan. Kehvo-Väänälänranta rantayleiskaavan yksityisiä osallisia oli kymmeniä, kun taas Erottajan asemakaavan muutoksessa yksityisiä osallisia oli alle kymmenen. Rantayleiskaavan tapauksessa maanomistajien mielipiteiden kuuleminen internet-kyselyn avulla oli helpompaa kaavoittajan näkökulmasta, kun taas asemakaavan muutoksessa kasvotusten palaverissa. Ajallisesti rantayleiskaavassa vireilletulosta kaavan voimaan astumiseen kului puolitoista vuotta, kun taas asemakaavan muutoksessa kului reilu neljä vuotta. Kuten esimerkit kertovat, kaavaprosessien kestoissa on suuriakin vaihteluita. Rantayleiskaava ei tosin ole vielä kokonaisuudessaan voimassa hallinto-oikeudelle tehtyjen valitusten vuoksi, joten koko kaavoitetun alueen kaavan voimaan astumiseen voi kulua vielä aikaa.

6 YHTEENVETO

Kaavoitus on monivaiheinen ja pitkäkin prosessi. Tärkeintä maanomistajalle kaavoitukseen vaikuttamisessa on olla aktiivinen ja seurata mahdollisesti omiin kiinteistöihin vaikuttavia kaavaprosesseja. Maanomistajalle kaavaprosessin luonnosvaihe on oleellisin, siinä päätetään kaavan kaava-alueen rajat sekä tarkoitus. Kaavan vireilletulon jälkeen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan kannattaa perehtyä kunnolla. OAS:sta kannattaa selvittää vaikuttamisen ajankohdat sekä menetelmät. Maanomistajan kannattaa kaavaprosessin aikaisessa vaiheessa varmistaa, että kaavoittaja on tietoinen oman kiinteistön tulevaisuuden suunnitelmista.

Luonnosvaiheessa kaavoittajat laativat eri vaihtoehtoja kaavoista. Vaihtoehtojen tutkiminen kannattaa, mikäli siihen on mahdollisuus. Luonnoksista kannattaa tarkastella aiheutuuko kaavasta merkittävää haittaa omalle kiinteistölle sekä onko vaihtoehtojen vaikutuksia arvioitu riittävästi ja ovatko kaavan sisältövaatimukset MRL:n mukaisia.

Ehdotusvaiheessa kaavamerkintöjen ja selostuksen tarkastelu kannattaa sekä varmistaa, että maanomistajia on kuultu riittävästi. Kaavan hyväksymisen jälkeen on vielä mahdollista hakea valitusoikeutta kaavan hyväksymisestä hallinto-oikeudelta määräajan puitteissa.

Opinnäytetyön tavoitteena oli luoda maanomistajille ja muille lukijoille tietopaketti vaikutusmahdollisuuksista kaavoitusprosessin eri vaiheissa. Työssä on perehdytty kunnallisten maankäytön suunnitelmien vaikutustapoihin. Opinnäytetyö antaa lukijalle yleiskäsityksen kunnallisen kaavoituksen vaikutusmahdollisuuksista. Opinnäytetyössä käytettiin lähteenä eri lakipykälää, ympäristöministeriön julkaisuja aiheesta, hallinto-oikeuden tilastoja sekä eri kuntien kaavoitusprossiin liittyviä oppaita ja kaavaselostuksia.

Aihe oli minulle entisestään tuttu, mutta halusin syventyä siihen lisää. Tämän opinnäytetyön avulla sain siihen hyvän mahdollisuuden. Työn tekeminen oli mielenkiintoista sekä opettavaista. Saavutin mielestäni työlle asettamani tavoitteet hyvin. Aiheen työstäminen ja kirjoittaminen sujui mielestäni helposti, sillä aihe oli kiinnostava ja tietoa oli hyvin saatavilla.

LÄHTEET

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016. E-julkaisu. Osallistun kaavoitukseen – kuntalaisen opas. Viitattu 8.1.2019 <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/130881/Opas%205%202016.pdf>.

Jyväskylän kaupunki 2014. E-julkaisu. Kaavoitusprosessi Jyväskylässä -opas. Viitattu 8.1.2019 http://www2.jkl.fi/kaavakartat/kaavoitusprosessi_2014.pdf.

Kajaanin kaupunki 2017. Palveluopas. Kaavoitus. Perustietoa kaavoituksesta. Kaavoituksen kulku ja osallistuminen. Viitattu 8.1.2019 <http://www.kaajani.fi/fi/palvelut/kaavoituksen-kulku-ja-osallistuminen>.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Oulun kaupunki 2017. E-julkaisu. Kaavoitus Oulussa 2017. Viitattu 7.1.2019 <https://www.ouka.fi/documents/64220/117393/Kaavoitus-Oulussa-2017.pdf/5e81c553-906a-4e38-9aae-997d2e64bf5e>.

Siilinjärven kunta 2017. Kaavaselostus. Kehvo-Väänälänranta rantayleiskaava. Viitattu 11.2.2019 https://storage.googleapis.com/siilinjarvi-production/2018/09/a710aaf3-kehvo-vaananranta_rantayleiskaava_selostus_hyvak-sytty_kh_04062018_kv18062018.pdf.

Siilinjärven kunnanhallitus 2018. Pöytäkirja 3.9.2018. Viitattu 11.2.2019 <http://siilinjarvi.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=20183321-3>.

Sipoon kunta 2015a. Erottajan asemakaavan muutos. Asemakaavaselostus. Viitattu 15.2.2019 https://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/fi-les/2011_keke/asemakaavat/n41_erottaja/n_41_selostus_20150602.pdf.

- 2015b. Erottajan asemakaavan muutos. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Viitattu 15.2.2019 https://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/fi-les/2011_keke/asemakaavat/n41_erottaja/n41_selostuksen_liitteet_hyv20150602.pdf.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Valtioneuvosto 2017. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 2017. Viitattu 22.1.2019 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f80577688>.

Ympäristöhallinto 2018. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Elinympäristö ja kaavoitus. Kaavoituksen eteneminen. Osallistuminen kaavoituksessa. Viitattu 21.1.2019 https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Kaavoituksen_eteneminen/Osallistuminen_kaavoituksessa.

Ympäristöministeriö 2007. E-julkaisu. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. s. 10-11. Viitattu 21.1.2019 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41516/OH1_2007_Osallistuminen_yleis-_ja_asemakaavoituksessa.pdf.

Ympäristöministeriö 2013. E-julkaisu. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Viitattu 29.1.2019 <http://www.ym.fi/download/no-name/%7B389268AA-3527-439A-8951-2A95CE0B91D5%7D/56412>.

Ympäristöministeriö 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Viitattu 28.1.2019 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf.

Ympäristöministeriö 2018a. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Elinympäristö ja kaavoitus. Maankäytön suunnittelujärjestelmä. Yleiskaavoitus. Viitattu 14.1.2019 https://www.ymparisto.fi/fi-fi/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Yleiskaavoitus.

- 2018b. Tietoa lakiuudistuksesta. Viitattu 29.1.2019 <https://mrluudistus.fi/tietoa-lakiuudistuksesta>.